



C/2024/2102

26.3.2024

Parecer do Comité Económico e Social Europeu

a) Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 e o Regulamento (UE) 2018/1724 no que diz respeito à utilização do Sistema de Informação do Mercado Interno e da plataforma digital única para efeito dos requisitos estabelecidos na Diretiva (UE) .../... do Parlamento Europeu e do Conselho sobre as associações europeias transfronteiriças

[COM(2023) 515 final — 2023/0314 (COD)]

e b) Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às associações europeias transfronteiriças

[COM(2023) 516 final — 2023/0315 (COD)]

(C/2024/2102)

Relator: **Giuseppe GUERINI**

Consulta	a) Parlamento Europeu, 23.11.2023 a) Conselho da União Europeia, 20.9.2023 b) Parlamento Europeu, 2.10.2023 b) Conselho da União Europeia, 20.11.2023
Base jurídica	Artigos 50.º e 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	20.12.2023
Adoção em plenária	17.1.2024
Reunião plenária n.º	584
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	225/1/2

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a proposta da Comissão Europeia que visa facilitar às associações sem fins lucrativos o exercício de atividades transfronteiriças na UE através da criação de uma nova forma jurídica de «associação europeia transfronteiriça». Recomenda aos legisladores que adotem rapidamente a proposta.

1.2. O CESE assinala as dificuldades que as associações e as entidades sem fins lucrativos enfrentam para participar no mercado interno e recomenda que a Comissão e os Estados-Membros eliminem os obstáculos jurídicos e administrativos, promovendo assim o papel que estas associações desempenham na UE para criar valor económico e social.

1.3. A iniciativa em apreço contribui para os objetivos do Plano de Ação para a Economia Social, articulando-se com algumas das suas medidas, como a proposta de recomendação sobre o desenvolvimento de condições-quadro para a economia social e dois documentos de trabalho dos serviços da Comissão sobre tributação.

1.4. O CESE assinala o potencial das organizações sem fins lucrativos no contexto do mercado único e recorda a necessidade de fomentar a criação de um ecossistema europeu para este tipo de entidades, a fim de tornar o mercado único mais «social».

1.5. O CESE congratula-se com a proposta da Comissão que prevê que cada Estado-Membro estabeleça na sua ordem jurídica a forma jurídica da associação europeia transfronteiriça (ECBA na sigla em inglês), a fim de reduzir os encargos jurídicos e administrativos no que diz respeito ao reconhecimento e à criação de associações sem fins lucrativos que operam noutro Estado-Membro.

1.6. O CESE propõe que todas as organizações com sede social na UE que cumpram os requisitos necessários possam obter o estatuto de ECBA, incluindo nos casos em que alguns dos membros do órgão executivo são pessoas singulares residentes em países terceiros, em especial, se residirem em países do Espaço Económico Europeu.

1.7. O CESE recomenda que, em conformidade com o princípio democrático e o princípio da liberdade de associação, fique ao critério dos estatutos das associações e dos respetivos membros estabelecer os diferentes tipos de filiação e de expressão do direito de voto.

1.8. A iniciativa em apreço contribui para o reconhecimento do papel das associações sem fins lucrativos que, de acordo com os seus estatutos ou por lei, exercem funções de interesse geral na Europa. A iniciativa é uma referência para medidas futuras que podem facilitar o desenvolvimento de atividades transfronteiriças para outras entidades que desempenham funções de interesse geral, como as mútuas e as fundações.

1.9. O CESE apoia e aprecia a criação da «certidão ECBA», na medida em que permitirá o reconhecimento desta nova forma jurídica em toda a União, assim que uma ECBA seja registada num Estado-Membro. Recomenda, porém, que se melhore os sistemas de classificação e registo através da criação de bases de dados comparáveis.

1.10. Ciente da complexidade inerente às diferentes posições entre os Estados-Membros em matéria de fundações, o CESE considera que a proposta relativa às ECBA pode ser uma referência oportuna para relançar as negociações entre as instituições da UE sobre o Estatuto da Fundação Europeia.

2. Observações sobre a proposta da Comissão

2.1. A iniciativa em apreço no presente parecer completa as medidas previstas no programa legislativo da Comissão Europeia para 2023 relativas à aplicação do Plano de Ação para a Economia Social. A iniciativa consiste numa diretiva e num regulamento e tem o mérito de colmatar uma lacuna legislativa, corretamente apontada na avaliação de impacto que acompanha as propostas. Com efeito, não há ao nível da UE normas específicas que permitam às associações sem fins lucrativos operar a nível transfronteiriço no mercado interno.

2.2. A avaliação de impacto destaca quatro obstáculos à participação das associações e entidades sem fins lucrativos no mercado interno, que efetivamente entram e, em alguns casos, impossibilitam: 1) o direito de estabelecimento das associações sem fins lucrativos quando operam a nível transfronteiriço; 2) as oportunidades de prestarem serviços e fornecerem bens; 3) a possibilidade de participarem e contribuírem para um mercado único de capitais; 4) as possibilidades de participação em organismos de governação das associações sem fins lucrativos quando estas operam a nível transfronteiriço. Esta situação resulta, por um lado, na fraca mobilidade transfronteiriça das associações sem fins lucrativos e, por outro, numa redução da possibilidade de desenvolver um mercado de investimentos com impacto social na Europa, como já se podia de certa forma depreender da aplicação limitada do Regulamento EuSEF⁽¹⁾, especialmente criado para promover o investimento no empreendedorismo social.

2.3. Por conseguinte, o CESE acolhe favoravelmente a iniciativa da Comissão Europeia, que reúne e aplica várias solicitações destacadas em muitos pareceres⁽²⁾ adotados nos últimos anos, uma vez que concorda com a necessidade desta medida, que visa facilitar às associações sem fins lucrativos o exercício de atividades transfronteiriças na UE através da criação de uma nova forma jurídica de associação, nomeadamente a «associação europeia transfronteiriça». Trata-se de organizações que operam além das fronteiras nacionais, amiúde com o objetivo de promover a cooperação, o intercâmbio de informações e a partilha de recursos entre regiões ou países vizinhos. A iniciativa visa melhorar o funcionamento do mercado interno eliminando os obstáculos jurídicos e administrativos enfrentados pelas associações sem fins lucrativos que operam (ou desejam operar) em vários Estados-Membros, promovendo assim o papel que essas associações desempenham na criação de valor económico e social na UE. Além disso, esta medida criará igualmente condições de concorrência equitativas entre as associações.

2.4. Além das associações sem fins lucrativos, cabe assinalar o papel importante de «utilidade pública» desempenhado por outras organizações filantrópicas e fundações que, por vezes, encontram obstáculos semelhantes aos identificados para as associações no que toca ao reconhecimento da personalidade jurídica, à transferência da sede social ou às fusões transfronteiriças. Por conseguinte, o CESE considera que cabe também desenvolver soluções para essas entidades, como inicialmente solicitado no relatório do Parlamento Europeu⁽³⁾.

2.5. A iniciativa contribui para os objetivos do Plano de Ação para a Economia Social, articulando-se com algumas das suas medidas, como a proposta de recomendação adotada em 9 de outubro de 2023 pelo Conselho (Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores) sobre o desenvolvimento de condições-quadro para a economia social e dois documentos de trabalho dos serviços da Comissão, um sobre quadros fiscais pertinentes para as entidades da economia social e o outro sobre a tributação não discriminatória das organizações de beneficência e dos seus doadores: princípios extraídos da jurisprudência da UE. Embora muitas associações sem fins lucrativos tenham por base os princípios fundamentais da economia social, também há associações sem fins lucrativos com objetivos diferentes, como a promoção e a defesa dos consumidores, das empresas e dos direitos dos cidadãos.

⁽¹⁾ Fundo Europeu de Empreendedorismo Social.

⁽²⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Filantropia europeia: um potencial inexplorado» (parecer exploratório a pedido da Presidência romena) (JO C 240 de 16.7.2019, p. 24).

⁽³⁾ Para mais informações sobre o contexto em que opera a filantropia na Europa, ver a secção da página Web da Philea dedicada aos perfis de cada país sobre a paisagem jurídica e fiscal da filantropia [*Country profiles on the legal and fiscal landscape for philanthropy*] e a secção sobre «Destaque comparativos da legislação relativa às fundações» [*Comparative Highlights of Foundation Laws*].

2.6. As associações sem fins lucrativos criam valor social e económico enquanto prestadores de serviços nos setores social, da saúde, dos cuidados, da cultura, do emprego, da educação, do desporto, do ambiente, da cooperação internacional e do apoio humanitário. Além disso, criam locais de participação e intervenção para a sociedade civil, promovendo o papel ativo dos cidadãos e criando assim uma infraestrutura social para a democracia.

2.7. Estas infraestruturas sociais desempenham um papel decisivo na resposta aos principais desafios que a Europa enfrenta: das alterações climáticas à transição digital, passando pela luta contra a pobreza e o reforço das competências. Frequentemente, mostram que podem proporcionar soluções importantes para a inovação social e acompanhar a mudança. Trata-se de funções que contribuem de forma decisiva para o bom funcionamento do mercado único.

2.8. O CESE considera que esta iniciativa complementa e reforça mutuamente a Recomendação do Conselho sobre o desenvolvimento de condições-quadro para a economia social, assim como outras ações-chave para as associações e fundações incluídas no Plano de Ação para a Economia Social. A iniciativa legislativa visa ajudar as associações sem fins lucrativos a superar os obstáculos que enfrentam enquanto intervenientes fundamentais da economia social quando operam além-fronteiras no mercado único, criando um ambiente propício que respeite a diversidade plural das formas organizadas de sociedade civil na UE.

2.9. Como reconhecido no plano de ação a ela consagrado, a economia social é um dos principais facilitadores da criação de uma Europa inclusiva e não discriminatória, dado o seu forte enfoque na resposta aos desafios sociais, designadamente a forma de ajudar os grupos desfavorecidos a integrar-se no mercado de trabalho ou de prestar assistência e apoio a determinados grupos em risco de exclusão social, como as pessoas idosas, as pessoas com deficiência, os indivíduos migrantes e refugiados e as pessoas afastadas do mercado de trabalho. O potencial das organizações sem fins lucrativos e das entidades filantrópicas continua por aproveitar no contexto do mercado único, sendo desenvolvido principalmente em contextos locais. A iniciativa em apreço visa facilitar a criação de um ecossistema europeu para este tipo de entidades e contribui significativamente para tornar o mercado único mais «social».

2.10. A atual Comissão deve mostrar-se ambiciosa no seu empenho em desenvolver a iniciativa legislativa em apreço e visar a criação de um mercado único com condições de concorrência equitativas para os diferentes tipos de organizações que prosseguem objetivos de interesse geral, criando um benefício comum na comunidade em que operam. A par do Plano de Ação para a Economia Social, a iniciativa em apreço deve ser um verdadeiro fator de mudança para permitir que a sociedade civil europeia, as entidades sem fins lucrativos e a filantropia europeia contribuam para uma sociedade ao serviço das pessoas e do planeta. Deverá ainda permitir que a economia social no seu conjunto trabalhe no sentido de uma União inclusiva e diversificada, que funcione de forma eficaz e inclusiva. A este respeito, o CESE insta os legisladores a adotarem rapidamente a proposta.

2.11. É fundamental melhorar as possibilidades de reconhecimento da personalidade jurídica das associações sem fins lucrativos noutros Estados-Membros, garantindo assim a igualdade de tratamento no mercado interno. É igualmente importante que o estatuto de ECBA seja voluntário e que nenhuma associação se veja obrigada a alterar a sua natureza jurídica.

2.12. Entre as entidades da economia social, as mútuas são empresas que prestam serviços de seguros de vida e não vida, bem como regimes complementares de proteção social. Uma vez que a forma jurídica das mútuas não é reconhecida em todos os Estados-Membros, o atual quadro jurídico europeu exclui essas empresas da possibilidade de beneficiar das vantagens proporcionadas pelo mercado interno. A associação transfronteiriça é uma opção que pode constituir um passo no sentido do reconhecimento específico das mútuas.

2.13. Existem 3,8 milhões de associações sem fins lucrativos nos Estados-Membros da UE, que contribuem com 2,9 % do PIB da UE. Estima-se que, com as novas regras, as cerca de 310 000 associações sem fins lucrativos que atualmente enfrentam obstáculos quando operam noutro país vejam os seus custos administrativos diminuir até 770 milhões de EUR por ano, num total que poderá ascender a 8,5 mil milhões de EUR ao longo de 15 anos. Além disso, se os obstáculos identificados na proposta forem eliminados, prevê-se que cerca de 185 000 outras associações sem fins lucrativos possam operar a nível transfronteiriço e gerar até 4,2 mil milhões de EUR de valor acrescentado ao longo de 15 anos⁽⁴⁾.

2.14. Existem 24 regimes regulamentares diferentes aplicáveis às associações sem fins lucrativos na UE, aos quais acrescem ainda em muitos casos regulamentos regionais. Esta manta de retalhos jurídica cria obstáculos à participação cívica transfronteiriça e, em última análise, limita o espaço cívico. Atualmente, quando operam num Estado-Membro diferente daquele em que estão estabelecidas, as associações sem fins lucrativos não obtêm um reconhecimento uniforme da sua personalidade jurídica nem da sua capacidade jurídica e têm frequentemente de se registar uma segunda vez ou mesmo criar uma nova entidade jurídica nesse Estado-Membro.

(4) COM(2023) 516 final.

2.15. Algumas associações constituídas por redes de organizações nacionais e europeias, operando amiúde com membros na Europa alargada, ultrapassam as fronteiras da União. Para que estas organizações possam obter a certidão ECBA, importa rever a limitação estabelecida no artigo 7.º da proposta de diretiva, que prevê que apenas as pessoas singulares que são cidadãos da União Europeia podem ser membros do órgão executivo de uma ECBA. Esta restrição afigura-se excessiva. Na opinião do CESE, o alargamento ao Espaço Económico Europeu é necessário para alcançar o objetivo de participação no mercado único, em conformidade com o artigo 114.º do TFUE.

2.16. Em conformidade com o princípio democrático, importa igualmente assegurar flexibilidade na atribuição do direito de voto, a fim de respeitar a diversidade dos tipos de filiação das associações que operam a nível europeu, pois a atual redação do artigo 8.º, que prevê que cada membro de uma ECBA tem um voto, afigura-se demasiado restritiva.

3. Papel da ECBA

3.1. A proposta da Comissão prevê que cada Estado-Membro estabeleça na sua ordem jurídica a forma jurídica da associação europeia transfronteiriça (ECBA na sigla em inglês), cujas vastas diferenças são amplamente analisadas nos documentos que acompanham a proposta e no articulado da proposta de diretiva. O estatuto de ECBA é especificamente concebido para fins transfronteiriços e reduzirá os encargos jurídicos e administrativos no que diz respeito ao reconhecimento e à criação de associações sem fins lucrativos que operam noutro Estado-Membro.

3.2. Além de criar uma forma jurídica adicional para as associações transfronteiriças, importa ponderar a criação de um instrumento adequado para as fundações. Em 2012, já se havia tentado adotar, sem sucesso, o Estatuto da Fundação Europeia. Agora, graças à dinâmica criada pelo plano de ação e pela recomendação sobre a economia social, poderá ser o momento oportuno de relançar uma iniciativa que retome essa via.

3.3. O CESE reconhece a importância de eliminar todas as restrições injustificadas à liberdade de estabelecimento, à livre circulação de serviços, à livre circulação de mercadorias e à livre circulação de capitais que ainda são aplicáveis no direito de certos Estados-Membros. A este respeito, considera particularmente útil que o artigo 12.º da proposta de diretiva preveja que os Estados-Membros devem assegurar que as ECBA só são obrigadas a registar-se uma vez.

3.4. As associações sem fins lucrativos que pretendam exercer atividades económicas noutro Estado-Membro são obrigadas a criar e registar uma nova associação sem fins lucrativos no Estado-Membro em causa, implicando custos administrativos e formalidades adicionais.

3.5. Esta lacuna tem também consequências no que diz respeito à canalização dos capitais entre associações sem fins lucrativos, impedindo um fluxo ininterrupto dos capitais e comprometendo a capacidade de as associações sem fins lucrativos realizarem as suas atividades noutro Estado-Membro. As regras também diferem no que diz respeito ao acesso ao capital, havendo dificuldade no acesso a empréstimos, créditos e garantias financeiras nas instituições de crédito.

3.6. O CESE considera que a criação de uma nova forma jurídica de associação sem fins lucrativos que possa ser reconhecida por todos os Estados-Membros permitirá libertar o potencial das organizações da sociedade civil, independentemente da sua dimensão, e fomentará o seu contributo essencial para a nossa sociedade. Este poderá ser um instrumento crucial para mobilizar a participação coletiva dos cidadãos, em especial através de associações e fundações, para realizar mais atividades de utilidade pública e colaborar em todos os quadrantes da sociedade. Além disso, as associações de regiões transfronteiriças poderão continuar a cooperar, construindo um sentimento cada vez mais profundo do espírito europeu e da cidadania nestes domínios únicos. Esta iniciativa contribuirá para o reconhecimento do papel das associações sem fins lucrativos de interesse geral na Europa e pode servir de referência para iniciativas futuras que envolvam outros tipos de entidades, como as fundações.

3.7. O CESE considera particularmente oportuno — e aprecia — o facto de a proposta de diretiva prever que a personalidade jurídica e a capacidade jurídica são concedidas a uma ECBA a seguir ao registo da mesma num Estado-Membro. Uma vez estabelecida num Estado-Membro, uma associação europeia transfronteiriça será automaticamente reconhecida e poderá operar em todos os Estados-Membros, incluindo exercendo atividades económicas, o que permitirá às ECBA libertar todo o seu potencial social e económico na UE.

3.8. As ECBA coexistirão com outras associações nacionais a nível dos Estados-Membros. No que toca aos aspetos não abrangidos pela proposta de diretiva, como o tratamento fiscal, os Estados-Membros devem tratar as ECBA da mesma forma que tratam as associações nacionais sem fins lucrativos semelhantes, em conformidade com as tradições de cada Estado-Membro neste setor e sem afetar as associações existentes.

3.9. Graças à certidão ECBA, as novas regras possibilitarão um reconhecimento rápido desta nova forma jurídica em toda a União, assim que uma ECBA seja registada num Estado-Membro. Além disso, prevê-se regras harmonizadas em matéria de transferência da sede social, o que significa que as ECBA poderão extrair todos os benefícios da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços, bens e capitais na União.

3.10. A ECBA tirará pleno partido das vantagens do mercado interno, independentemente do Estado-Membro de registo, tendo acesso livre e não discriminatório ao financiamento público nos Estados-Membros em que opera.

3.11. O CESE considera necessário aumentar a disponibilidade de dados sobre entidades elegíveis para ECBA, a fim de melhorar as informações e o conhecimento das várias formas de associação de entidades sem fins lucrativos, e incentiva à criação de registos e sistemas estatísticos adequados e comparáveis. Os registos e os sistemas de classificação das associações com fins lucrativos devem ter por objetivo evitar a utilização abusiva dos benefícios concedidos às ECBA, mas não podem ser utilizados para impor restrições, como claramente previsto no artigo 15.º da proposta de diretiva.

3.12. Juntamente com a proposta de diretiva, a Comissão adotou igualmente um regulamento de natureza técnica que altera o Regulamento Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) e o Regulamento Plataforma Digital Única, a fim de permitir a cooperação e o intercâmbio de informações entre as autoridades competentes através do sistema IMI e de realizar operações digitais através da plataforma digital única, permitindo assim ao público aceder a informações disponíveis em linha relacionadas com as ECBA.

3.13. O CESE acolheu favoravelmente a criação e gestão de uma plataforma digital única que proporciona aos cidadãos, às empresas e às outras pessoas coletivas que não as empresas um acesso fácil a informações de elevada qualidade, a procedimentos eficazes e a serviços eficientes de assistência e de resolução de problemas no que se refere às regras nacionais e da União aplicáveis aos cidadãos, às empresas e às outras pessoas coletivas.

Bruxelas, 17 de janeiro de 2024.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE