

Europa: um novo plano para os direitos sociais

“Ainda que a UE possa desempenhar uma função importante em todo o processo, nomeadamente em matéria legislativa, a responsabilidade pela implementação do novo pilar europeu cabe em grande medida, como referimos, aos seus Estados-membros”

Nuno Gama de Oliveira Pinto | VER | 30 de abril de 2021

A Comissão Europeia apresentou recentemente um plano de ação destinado a promover a implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Com esta iniciativa, que antecede a realização da Cimeira Social organizada pela Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia (UE), em maio, na cidade do Porto, a Comissão espera conseguir traduzir em ações concretas um conjunto de princípios, adotados pelos Estados-membros em 2017, que tardam em sair do papel

Aprovado na Cimeira Social para o Emprego Justo e o Crescimento, realizada em Gotemburgo, em novembro de 2017, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais define 20 princípios e direitos essenciais que visam assegurar a equidade e o funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social na União Europeia. Trata-se do primeiro conjunto de direitos, proclamados pelas instituições europeias, desde a Carta dos Direitos Fundamentais da UE. No entanto, a sua efetiva aplicação está ainda (muito) longe de ser uma realidade.

Os constrangimentos impostos pela pandemia no funcionamento do Mercado Único, nomeadamente no âmbito das diferentes liberdades de circulação, a desregulamentação dos mercados de trabalho, a deterioração das condições de vida e das relações laborais, o dumping social, a utilização de novas formas de trabalho¹, são apenas algumas das (muitas) questões que continuam em aberto.

Como reconheceu Angela Merkel, em julho de 2020, na apresentação dos objetivos da presidência alemã do Conselho da UE, que decorreu no segundo semestre de 2020, a Europa só superará com êxito a crise se conseguir ultrapassar as suas diferenças e identificar soluções comuns.

«Acredito firmemente que a dimensão social é tão importante quanto a dimensão económica. Precisamos de uma Europa justa em termos económicos e sociais», referiu a chanceler alemã no Parlamento Europeu.

Num parecer, adotado em julho de 2019, o Comité Económico e Social Europeu propôs a renovação do sistema de coordenação e governação em matéria de política económica da União Europeia, defendendo a aposta numa nova estratégia europeia para o desenvolvimento sustentável.

Relativamente ao Semestre Europeu² e aos objetivos definidos para a política de coesão, o Comité manifestou o seu acordo com a proposta apresentada pela Comissão

Europeia no sentido de reforçar a ligação entre o Semestre Europeu e o financiamento da política de coesão no novo Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027³. O valor total aprovado para este período representa mais de 5% do Produto Interno Bruto da União Europeia. No entanto, dificilmente será suficiente, em nosso entender, para conseguir responder a uma crise sem precedentes à escala global.

A reforma do sistema de recursos próprios da União Europeia

Em fevereiro de 2021, o Parlamento Europeu aprovou um roteiro para a introdução de novas fontes de financiamento ao longo dos próximos sete anos. Além da contribuição proveniente de um imposto sobre plásticos, já em vigor a partir de 2021, o texto aprovado prevê igualmente a introdução de novos recursos próprios baseados no regime de comércio de licenças de emissões, com a criação, em 1 de janeiro de 2023, de um mecanismo de ajustamento das emissões de carbono nas fronteiras. Também no início de 2023 deverá passar a ser aplicada uma taxa digital, estando prevista para mais tarde a introdução de um imposto sobre as transações financeiras e uma nova base comum para o imposto sobre as sociedades.

As fontes de receita do orçamento da União Europeia (também designadas como “recursos próprios”) têm permanecido inalteradas há vários anos. Englobam, por exemplo, os direitos aduaneiros e as contribuições nacionais baseadas nas receitas do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) e no Rendimento Nacional Bruto (RNB).

A introdução de novas fontes de receita no orçamento da UE pretende, assim, complementar os recursos próprios já existentes:

- recursos próprios tradicionais: provenientes, principalmente, dos direitos aduaneiros e das quotizações sobre o açúcar (os Estados-membros passarão a reter no futuro, a título de despesas de cobrança, 25% dos montantes cobrados, em vez dos 20% retidos entre 2014 e 2020);
- recursos próprios baseados no IVA: resultantes da aplicação de uma taxa uniforme de 0,3% à matéria coletável do imposto sobre o valor acrescentado de cada Estado-membro, estando a matéria coletável do IVA limitada a 50% do RNB de cada país (a metodologia utilizada deverá, no futuro, ser simplificada);
- recursos próprios baseados no RNB: resultantes da aplicação de uma taxa uniforme ao rendimento nacional bruto dos Estados-membros, ajustada todos os anos, com o objetivo de equilibrar as receitas e as despesas registadas (devendo estes recursos, em princípio, manter-se inalterados).

New own resources

Four-phase approach:



Council of the European Union
General Secretariat

© European Union, 2020
Reproduction is authorised, provided the source is acknowledged

A introdução de novos recursos próprios na União Europeia deverá destinar-se, sobretudo, a cobrir os custos de refinanciamento do novo instrumento europeu de recuperação – «Next Generation EU» –, a evitar reduções acentuadas nas despesas orçamentais europeias, e a garantir que a resposta à COVID-19 não se transforme, como tem chamado à atenção o Parlamento Europeu, num encargo demasiado pesado para as gerações futuras.

Com esse objetivo, a Comissão Europeia comprometeu-se a apresentar, até junho de 2021, uma proposta de criação de um mecanismo de ajustamento das emissões de carbono nas fronteiras, estando igualmente prevista, como referimos, a introdução de uma taxa digital, em 1 de janeiro de 2023. Paralelamente, Bruxelas irá proceder à revisão do sistema de comércio de licenças de emissão da União Europeia, que poderá vir a ser alargado aos sectores da aviação e do transporte marítimo, e irá também propor, até junho de 2021, a criação de um novo recurso próprio baseado neste sistema.

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência

Para financiar os investimentos previstos no âmbito do Plano de Recuperação para a Europa, a Comissão Europeia irá emitir obrigações nos mercados financeiros em nome da União Europeia.

Com uma dotação de 672,5 mil milhões de euros em subvenções e em empréstimos, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, cujo regulamento foi aprovado pelo Parlamento Europeu em fevereiro de 2021, será o principal suporte financeiro do novo instrumento europeu de recuperação e dos planos nacionais de recuperação e resiliência, apresentados pelos 27 Estados-membros da União Europeia.

A avaliação realizada aos planos de recuperação e resiliência irá incidir em diversos aspetos, nomeadamente:

- a coerência com as recomendações específicas por país no âmbito do Semestre Europeu;
- o reforço do potencial de crescimento;
- a criação de emprego e a resiliência económica e social;
- o contributo efetivo para a transição ecológica e digital.

O facto de existir voto por maioria qualificada, e por unanimidade, em diversas áreas de intervenção levou a um desenvolvimento desigual do acervo comunitário em matéria de política social. Embora as normas de proteção sejam, de um modo geral, abrangentes, subsistem ainda diversas lacunas em vários domínios. Além disso, os processos legislativos especiais não conferem ao Parlamento Europeu um papel de relevo enquanto órgão codecisor, sendo apenas consultado nestes casos.

Para ultrapassar estes obstáculos, a Comissão Europeia tem defendido um recurso mais frequente à votação por maioria qualificada no domínio da política social⁴, possibilidade que se encontra prevista nos tratados europeus, e que poderá ser utilizada em algumas áreas específicas, através das denominadas “cláusulas-ponte”. O recurso a estas cláusulas permite que, em determinadas circunstâncias, seja possível passar da regra da unanimidade para a votação por maioria qualificada. No entanto, para poderem ser acionadas o Conselho Europeu terá de decidir por unanimidade, de acordo com o artigo 48.º, n.º 7, do Tratado da União Europeia, sem objeção dos parlamentos nacionais e com o consentimento do Parlamento Europeu.

Na comunicação intitulada “Um quadro financeiro plurianual novo e moderno para a concretização eficaz das prioridades pós-2020 da União Europeia”⁵, a Comissão Europeia defendeu a importância do orçamento da UE não deixar de cumprir as promessas que os líderes europeus fizeram na Cimeira de Gotemburgo, em 2017, e continuar a desenvolver a dimensão social da União Europeia, destacando a relevância assumida neste domínio pelo Pilar Europeu dos Direitos Sociais:

Pilar Europeu dos Direitos Sociais

— 20 princípios fundamentais —

Capítulo I: Igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho

1. Educação, formação e aprendizagem ao longo da vida
2. Igualdade entre homens e mulheres
3. Igualdade de oportunidades
4. Apoio ativo ao emprego

Capítulo II: Condições de trabalho justas

5. Emprego seguro e adaptável
6. Salários
7. Informações sobre as condições de emprego e proteção em caso de despedimento
8. Diálogo social e participação dos trabalhadores
9. Equilíbrio entre a vida profissional e a vida privada
10. Ambiente de trabalho são, seguro e bem adaptado, e proteção de dados

Capítulo III: Proteção e inclusão sociais

11. Acolhimento e apoio a crianças
12. Proteção social
13. Prestações por desemprego
14. Rendimento mínimo
15. Prestações e pensões de velhice
16. Cuidados de saúde
17. Inclusão das pessoas com deficiência
18. Cuidados de longa duração
19. Habitação e assistência para os sem-abrigo
20. Acesso aos serviços essenciais



Fonte: Comissão Europeia (https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pt).

Assumindo a dimensão social da Europa um papel de relevo nas prioridades definidas pela Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia espera-se que a realização de uma nova Cimeira Social, desta vez na cidade do Porto, possa contribuir não apenas para reiterar os compromissos já assumidos pelos 27 Estados-membros, em Gotemburgo, mas sobretudo para dar um contributo fundamental na implementação do plano de ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Importa, no entanto, salientar que a maior parte das competências e dos instrumentos necessários para a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais dependem, essencialmente, das autoridades nacionais e regionais dos diferentes Estados-membros

da União Europeia. Ainda que a UE possa desempenhar uma função importante em todo o processo, nomeadamente em matéria legislativa, a responsabilidade pela implementação do novo pilar europeu cabe em grande medida, como referimos, aos seus Estados-membros.

No entanto, a Comissão Europeia não poderá deixar de assumir também, em nosso entender, um papel particularmente ativo em várias áreas relevantes. Melhorando, por exemplo, a aplicação do direito da União Europeia, favorecendo o diálogo social nos Estados-membros, e analisando os progressos registados em diferentes domínios. Nesse sentido, consideramos fundamental que o ciclo de coordenação, iniciado com o Semestre Europeu, para além de promover o alinhamento das políticas orçamentais e económicas nacionais com as regras e os objetivos fixados a nível da União Europeia, possa também acompanhar, com a devida atenção, a evolução de diversos indicadores em matéria de desenvolvimento social, nomeadamente decorrentes da aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

1 Refira-se, a título de exemplo, o teletrabalho, definido no Código do Trabalho como uma “prestação laboral realizada com subordinação jurídica, habitualmente fora da empresa do empregador, e através do recurso a tecnologias de informação e de comunicação”. O acordo-quadro europeu, assinado em 2002 pela ETUC, UNICE/UEAPME e CEEP, constitui ainda a principal referência para a regulamentação do trabalho virtual por meio de negociação coletiva e regulamentação estatal.

2 Instituído em 2010, o Semestre Europeu consiste na designação dada ao primeiro semestre do ano, no âmbito do qual os Estados-membros promovem uma maior coordenação das políticas de carácter económico e orçamental, assim como das reformas a realizar. As prioridades definidas e as reformas que se pretendem realizar constam, respetivamente, dos Programas de Estabilidade (Programas de Convergência no caso dos países que não pertencem à Zona Euro) e dos Programas Nacionais de Reformas.

3 O orçamento global da União Europeia para 2021-2027 foi aprovado na sessão plenária do Parlamento Europeu, realizada em 16 de dezembro de 2021: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201211IPR93621/parliament-approves-seven-year-eu-budget-2021-2027>

4 COM(2019) 186 final.

5 COM(2018) 98 final.

<https://www.ver.pt/europa-um-novo-plano-para-os-direitos-sociais/>