

Edição  
em língua portuguesa

## Comunicações e Informações

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicações</i>	
	.....	
	II <i>Actos preparatórios</i>	
	<b>Comité Económico e Social</b>	
	<b>401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003</b>	
2003/C 234/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de crédito aos consumidores» (COM(2002) 443 final — 2002/0222 (COD)) .....	1
2003/C 234/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção dos peões e outros utentes da estrada vulneráveis em caso de colisão com um veículo a motor e que altera a Directiva 70/156/CEE» (COM(2003) 67 final — 2003/0033 (COD)) .....	10
2003/C 234/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu: Ciências da vida e biotecnologia — Uma estratégia para a Europa Relatório de progresso e orientações para o futuro» (COM(2003) 96 final) .....	13

Preço: 22,00 EUR

PT

(Continua no verso da capa)

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2003/C 234/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao dispositivo de retenção para os passageiros dos veículos a motor de duas rodas» (COM(2003) 145 final — 2003/0058 (COD)) .....	19
2003/C 234/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao descanso dos veículos a motor de duas rodas» (COM(2003) 147 final — 2003/0059 (COD)) .....	20
2003/C 234/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à negociação e aplicação de acordos de serviços aéreos entre Estados-Membros e países terceiros» (COM(2003) 94 final — 2003/0044 (COD)) .....	21
2003/C 234/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2236/95 do Conselho, que determina as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário no domínio das redes transeuropeias» (COM(2003) 220 final — 2003/0086 (COD)) .....	23
2003/C 234/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos controlos oficiais dos alimentos para animais e para consumo humano» (COM(2003) 52 final — 2003/0030 (COD)) .....	25
2003/C 234/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Cooperação Ambiental pan-europeia após a Conferência de Kiev de 2003» (COM(2003) 62 final) .....	30
2003/C 234/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos teores máximos de pesticidas nos produtos de origem vegetal ou animal» (COM(2003) 117 final — 2003/0052 (COD)) .....	33
2003/C 234/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Os cuidados de saúde» .....	36
2003/C 234/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Segundo relatório intercalar sobre a coesão económica e social» (COM(2003) 34 final) .....	45
2003/C 234/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 92/79/CEE e 92/80/CEE com vista a autorizar a França a prorrogar a aplicação de uma taxa reduzida de impostos especiais sobre os produtos de tabaco introduzidos no consumo na Córsega» (COM(2003) 186 final — 2003/0075 (CNS)) .....	49

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2003/C 234/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um mecanismo de vigilância das emissões comunitárias de gases com efeito de estufa e à implementação do Protocolo de Quioto» (COM(2003) 51 final — 2003/0029 (COD)) .....	51
2003/C 234/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Estratégia do Mercado Interno — Prioridades 2003-2006”» (COM(2003) 238 final) .....	55
2003/C 234/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel da sociedade civil na política europeia de desenvolvimento» .....	61
2003/C 234/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As relações entre a UE e a China» .....	66
2003/C 234/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Política Industrial na Europa Alargada» (COM(2002) 714 final) .....	76
2003/C 234/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro geral para o financiamento de actividades comunitárias em apoio à política dos consumidores da União Europeia para o período de 2004-2007» (COM(2003) 44 final — 2003/0020 (COD)) .....	86
2003/C 234/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2002/96/CE relativa aos resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos» (COM(2003) 219 final — 2003/0084 (COD)) .....	91
2003/C 234/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece a organização comum de mercado no sector do tabaco em rama» (COM(2003) 243 final — 2003/0096 (CNS)) .....	93
2003/C 234/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de suíno» (COM(2003) 297 final — 2003/0104 (CNS)) .....	94
2003/C 234/23	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Preparação da 5.ª Conferência Ministerial da OMC — Posição do CESE» .....	95

## II

(Actos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

### 401.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 16 E 17 DE JULHO DE 2003

#### **Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de crédito aos consumidores»**

(COM(2002) 443 final — 2002/0222 (COD))

(2003/C 234/01)

Em 8 de Outubro de 2002, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu nos termos do artigo 95.º do Tratado CE sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 25 de Junho de 2003, sendo relator J. Pegado Liz.

Na 401.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 91 votos a favor, 1 contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

#### SUMÁRIO

Reconhecendo embora a oportunidade da iniciativa da Comissão de rever a Directiva relativa ao crédito ao consumo, a qual, se pecou, foi apenas por atraso, e confluindo na análise da sua necessidade para fazer face às transformações operadas nos domínios que pretende regular e nos objectivos tidos em vista, o Comité Económico e Social Europeu não pode dar um parecer favorável à sua aprovação e adopção no estado em que a presente Proposta é apresentada, sem que a mesma seja previamente submetida a profundas modificações ditadas fundamentalmente pela necessidade de :

- garantir a sua compatibilização com o disposto em outros instrumentos legislativos comunitários que tratam de matérias conexas;
- proceder a uma detalhada simulação do impacto das medidas sugeridas, em todas as suas vertentes e dimensões, em particular no que se refere aos progressos na realização do mercado único dos serviços financeiros e ao incremento da confiança dos consumidores;
- afinar toda uma série de disposições previstas à luz dos princípios da proporcionalidade e da necessidade, assegurando que a opção por uma harmonização total se

não traduza numa potencial diminuição do nível de protecção dos consumidores, tal como é conseguida já hoje pela manutenção de uma cláusula minimal.

Os aspectos mais relevantes a merecerem um tratamento mais adequado às finalidades da Proposta, tal como resulta da apreciação a que o CESE procedeu, dizem respeito:

- à base jurídica usada para a adopção da Directiva;
- ao seu âmbito de aplicação, quer quanto ao que inclui como ao que exclui;
- à forma como utiliza o método da harmonização total sem garantir a manutenção de um elevado nível de protecção dos consumidores;
- ao modo como se alheia da consideração do fenómeno do sobreendividamento, como se tudo se resolvesse com uma desadequada e, em certos casos, desproporcionada lista de obrigações de informação, com eliminação de outras verdadeiramente essenciais;

— à necessidade de aprofundar a estrutura, o funcionamento e as garantias da utilização das bases centralizadas de dados;

para além de toda uma série de questões de técnica jurídica que se deixam enunciadas, de forma aliás não exaustiva, na análise a que procedeu na especialidade.

## 1. Introdução: Razão de ser da directiva

1.1. A presente proposta de directiva que a Comissão apresenta ao PE e ao Conselho, e relativamente à qual é obrigatório o parecer deste Comité (artigo 95.º do Tratado), funda-se na necessidade de revisão da Directiva 87/102/CEE de 22 de Dezembro de 1986, sucessivamente alterada pelas Directivas 90/68/CEE de 22 de Fevereiro de 1990 e 98/7/CE de 16 de Fevereiro de 1998.

1.1.1. Com efeito, várias razões, algumas reconhecidas na própria exposição de motivos da proposta, outras enunciadas em diversos relatórios e pareceres do CES<sup>(1)</sup>, vinham, de há muito, sendo invocadas pela sociedade civil e pelas autoridades dos Estados-Membros, no sentido da necessidade da revisão da mencionada directiva de 1987<sup>(2)</sup>.

(<sup>1</sup>) Destacam-se, entre os mais importantes:

- o Relatório de Informação da Secção INT sobre o Sobreendividamento das Famílias;
- o parecer relativo ao «Sobreendividamento das Famílias» (JO C 149 de 21.6.2002);
- o parecer sobre a proposta de directiva que modificou a Directiva 87/102/CEE (JO C 337 de 31.12.1988);
- o parecer sobre o Livro Verde relativo a «Serviços Financeiros: dar resposta às expectativas dos consumidores» (JO C 56 de 24.2.1997);
- o parecer sobre a proposta de directiva relativa a certos aspectos jurídicos do comércio electrónico (JO C 169 de 16.6.1999);
- o parecer sobre o Relatório de Aplicação da Directiva 90/88/CEE e da proposta de directiva que modificou a Directiva 87/102/CEE tal como modificada pela Directiva 90/88/CEE (JO C 30 de 30.1.1997);
- o parecer sobre a proposta de directiva relativa à comercialização à distância de serviços financeiros (JO C 169 de 16.6.1999).

(<sup>2</sup>) Alguns dos principais eventos onde esta necessidade de revisão foi salientada foram:

- A audição com peritos governamentais em 4 de Julho de 2001 e com as organizações de consumidores em 5 de Julho de 2001, em Bruxelas (Centro Borschette).
- A audição promovida pelo CES em Estocolmo, em 18 de Julho de 2001.
- A conferência promovida pelo Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, em Milão, em 2 de Julho de 2001.
- O Colóquio sobre «Os créditos ao consumo e a harmonização comunitária», organizado pela Presidência Belga, em Charleroi, a 13 e 14 de Novembro de 2001.

1.1.2. A Comissão destacou, designadamente:

- a) a necessidade de incluir novas formas de crédito ao consumo, desconhecidas em 1987;
- b) a necessidade de reequilibrar os direitos e as obrigações, quer dos consumidores quer dos mutuantes;
- c) dificuldades técnicas de penetração noutros mercados.

1.1.3. Por seu turno o CESE tinha identificado, designadamente:

- a) o próprio incremento do volume do crédito ao consumo;
- b) o surgimento do fenómeno do sobreendividamento;
- c) as disparidades existentes entre as regulamentações e as práticas nacionais em aplicação da directiva de 1987 e das suas alterações;
- d) a incapacidade da regulamentação da directiva para assegurar uma efectiva comparabilidade dos custos efectivos dos créditos ao consumo (TAEG);
- e) a indefinição, a nível comunitário, de parâmetros para a uniforme identificação dos fenómenos usurários e da sua eventual prevenção e repressão;
- f) a necessidade de compatibilizar a sua regulamentação com a publicação de directivas recentes sobre transferências transfronteiras (Directiva 97/5/CE de 27 de Janeiro de 1997), comércio electrónico (Directiva 2000/31/CE de 8 de Junho de 2000) e vendas à distância de serviços financeiros (Directiva 2002/65/CE de 23 de Setembro de 2002).

1.1.4. Estas falhas, entre outras, do regime comunitário do crédito ao consumo, foram consideradas motivo de preocupação por parte dos Estados-Membros e da sociedade civil, na medida em que:

- a) estão na origem de diferenças profundas no nível de protecção dos consumidores e do baixo índice de confiança dos consumidores no Mercado Único dos serviços financeiros;
- b) são causa de distorções à concorrência e de instabilidade do mercado europeu do crédito;
- c) são impeditivas do efectivo funcionamento do mercado interno na área dos serviços financeiros.

1.2. O CESE por isso, concorda com o grande objectivo da Proposta, de «permitir a criação de um mercado mais transparente, mais eficaz e com um grau de defesa dos consumidores considerado suficiente para que a livre circulação das ofertas de crédito possa decorrer nas melhores condições, quer do lado da oferta quer da procura».

Com efeito, a importância do crédito ao consumo para o desenvolvimento do mercado interno pressupõe, de um lado, a definição de regras de conduta dos diferentes intervenientes, baseadas na lealdade e na transparência, e de outro lado, o estabelecimento de obrigações mútuas de informação correcta e completa por parte quer dos profissionais, quer dos consumidores.

1.3. O Comité conflui, assim, nas orientações de base imprimidas à iniciativa, e que são, em resumo:

- a) uma melhor definição do âmbito de aplicação da directiva;
- b) a minimização dos riscos do mutuante;
- c) uma melhor informação dos consumidores e dos seus garantes;
- d) uma repartição equitativa das responsabilidades dos vários intervenientes no processo;
- e) o estabelecimento de regras comuns em matéria de recuperação dos créditos não pagos.

1.4. Para consecução deste objectivo e de acordo com as grandes linhas directrizes antes enunciadas, a Proposta de Directiva propõe, em síntese, e como principais inovações a introduzir no regime actual, o seguinte:

- a) uma tentativa de harmonização total que garanta um elevado nível de protecção aos consumidores e assegure a identidade dos regimes nos diferentes Estados-Membros (artigos 1.º e 30.º);
- b) a extensão pessoal da aplicação do regime aos garantes e aos intermediários dos créditos (artigo 2.º alíneas d) e f) e artigos 10.º, 23.º, 28.º e 29.º);
- c) o alargamento do âmbito material a todas as formas de crédito a consumidores e às suas garantias, quer pessoais quer reais, incluindo os contratos promessa e o crédito relativo à prestação de serviços, com excepção do crédito hipotecário para aquisição de casa (artigos 2.º al. b) e e), 3.º e 5.º);
- d) o conceito de «empréstimo responsável» (artigo 9.º), com o intuito de tornar as instituições financiadoras responsáveis pela avaliação da capacidade do consumidor-mutuário de honrar os seus compromissos e de informar disso mesmo o consumidor seu cliente ou o seu garante;
- e) a proibição expressa de negociar créditos fora dos estabelecimentos comerciais (artigo 5.º);
- f) uma nova formula de cálculo da TAEG (artigo 12.º), abrangente e compreensiva de todos os custos do crédito, por forma a assegurar a sua transparência e comparabilidade;

- g) o aprofundamento do rol das informações a prestar aos consumidores, quer antes quer no acto da celebração dos contratos, compatibilizando-o com o disposto na Directiva 2000/31/CE de 8 de Junho de 2000 relativa ao comércio electrónico e na Directiva 2002/65/CE de 23 de Setembro, relativa às vendas à distância de serviços financeiros (artigos 6.º, 10.º e 21.º);
- h) a proibição da utilização de qualquer título de crédito (letra, livrança ou cheque pré-datado) para substanciar, em abstracto, a dívida (artigo 18.º);
- i) a introdução de uma especial obrigação de aconselhamento aos consumidores nas suas opções de recurso ao crédito (artigo 6.º, n.º 3);
- j) a estipulação de um direito de retractação de 14 dias, a contar do dia em que o exemplar do contrato de crédito seja transmitido ao consumidor (artigo 11.º);
- k) a imposição da existência e do acesso, em todos os Estados-Membros, a uma base centralizada de dados, com o registo dos incidentes de pagamentos verificados, e a consequente obrigação das instituições de crédito de consultar, previamente à concessão de crédito (artigo 8.º);
- l) a responsabilização dos mutuantes pelo não fornecimento, fornecimento parcial ou desconformidade com o estabelecido no contrato financiado, sempre que o fornecedor de bens seja simultaneamente intermediário de crédito (artigo 19.º);
- m) a definição de um conjunto de cláusulas contratuais gerais abusivas, específicas para os contratos de crédito a consumidores (artigo 15.º), no seguimento aliás de recomendação do CESE nesse sentido<sup>(1)</sup>.

## 2. Observações na generalidade

2.1. Relativamente aos aspectos antes mencionados, o Comité apoia as inovações introduzidas no regime do crédito aos consumidores que, em particular, representam:

2.1.1. Progresso realizado em relação ao regime instituído pela Directiva 87/102/CEE, mesmo depois das alterações introduzidas pelas Directivas 90/88/CEE e 98/7/CE;

2.1.2. Melhoria sensível na definição dos instrumentos e dos meios de informação, quer para os mutuantes quer para os mutuários e os seus garantes;

<sup>(1)</sup> Cf. Parecer sobre o Relatório da Comissão sobre a aplicação da Directiva 93/13/CE do Conselho de 5 de Abril de 1993 (JO C 116 de 20.4.2001) e parecer sobre os Consumidores e o Mercado de Seguros (JO C 95 de 30.3.1998).

2.1.3. Particular cuidado na definição e na integração das várias realidades actuais do crédito a consumidores as quais, no entanto, poderiam ser melhoradas;

2.1.4. Atenção dispensada na definição de noções fundamentais como a «taxa mutuante total», a «taxa de juro devido» e os «montantes recebidos pelo mutuante», sem embargo da multiplicação de conceitos poder suscitar confusões no consumidor, não contribuindo para a transparência da informação;

2.1.5. Esforço na tentativa do estabelecimento de um método de cálculo da TAEG que a torne efectivamente transparente e comparável em qualquer Estado-Membro;

2.1.6. Limitação das exclusões ao regime estabelecido;

2.1.7. Consagração mais rigorosa de deveres de informação do mutuante face ao consumidor e ao garante;

2.1.8. Opção de suprimir completamente a utilização de letras, livranças e cheques como meio de garantia nos contratos de crédito.

2.2. No entanto, o Comité lamenta que a Comissão não tenha aproveitado a oportunidade para ir mais longe no sentido da concretização do seu objectivo e no cumprimento das orientações fundamentais que traçou, em aspectos que considera igualmente essenciais, como:

2.2.1. A definição, mais pormenorizada, da natureza e do modo de funcionamento das bases de dados dos incidentes de pagamento, com o estabelecimento de regras uniformes de garantia dos direitos dos consumidores — direito de consulta, direito de rectificação, autorização individual clara e inequívoca, delimitação do âmbito e do alcance da utilização dos dados, etc.;

2.2.2. O estabelecimento, por modo inequívoco, da obrigação de, em qualquer forma de comunicação comercial relativa a créditos a consumidores, ser indicada a TAEG e outros elementos essenciais definidores do tipo de crédito concedido;

2.2.3. Uma tentativa de tipificação de alguns contratos de crédito a consumidores, harmonizando as múltiplas fórmulas de concessão de créditos e contemplando certos métodos como o «sistema de débitos directos», conjugado com o financiamento ao devedor e a autorização do débito em conta;

2.2.4. Uma definição, a nível da UE, dos critérios para a definição das taxas máximas de juro e das taxas usurárias, em função das mesmas variáveis, embora não necessariamente nos mesmos montantes absolutos.

Pela sua importância é esta uma questão que merece um particular desenvolvimento. Com efeito,

2.2.4.1. A taxa usurária é uma taxa de juro anormal em relação à taxa de juro fixada pela Lei ou em relação à honestidade e lealdade em matéria comercial, bem como aos conceitos de ordem pública e bons costumes, ou imposta aproveitando-se do estado de necessidade de quem pede o empréstimo.

2.2.4.2. A regulamentação sobre a usura, como parte integrante do ordenamento jurídico que regula a organização económica de mercado, é, assim, considerada pelos Estados matéria de ordem pública. Por outro lado, faz parte integrante das regras de interesse geral comunitário. Na verdade, os mutuantes devem respeitar a lei em vigor do Estado de acolhimento no que toca à usura, em particular no caso dos contratos transfronteiriços. Dado o carácter de ordem pública da regulamentação sobre a usura, podem suscitar-se conflitos entre os ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros.

2.2.4.3. Contra o movimento de harmonização da regulamentação sobre a usura argumenta-se que o respeito pelo dever de informação por parte dos mutuantes, designadamente da informação sobre a taxa de juro praticada, é suficiente, permitindo ao consumidor escolher. Contudo, verifica-se que na prática a usura acontece em situações em que o consumidor não tem liberdade de escolha. Argumenta-se ainda que a regulamentação da usura poderá levar a uma restrição do mercado, privando do crédito os consumidores que mais necessitam. No entanto os consumidores que se encontram numa situação difícil devem ser protegidos dos prestamistas menos honestos.

2.2.4.4. Acresce que, com a introdução da moeda única, as variações nas diferentes taxas de juro praticadas tendem a ser cada vez menos diferenciadas, favorecendo a harmonização das legislações nesta matéria.

2.2.4.5. Assim, o CESE entende que é aconselhável regular o mercado no que toca a esta matéria, devendo a intervenção processar-se ao nível comunitário, com vista a evitar situações de distorção e de restrição da concorrência, e julgando-se que o meio mais eficaz poderá passar pela fixação de taxas máximas para as várias modalidades de crédito ao consumo.

2.2.5. Finalmente, o CESE lembra a necessidade de prever de forma integrada condições especiais para os consumidores deficientes, nomeadamente no acesso ao crédito.

2.3. O Comité aproveita ainda a oportunidade para recomendar à Comissão a necessidade de criar mecanismos eficazes de protecção dos consumidores no domínio do crédito hipotecário para aquisição de habitação própria e permanente, o qual representa mais de 70 % dos montantes dos créditos concedidos aos consumidores.

2.4. Por outro lado, o CESE não pode deixar de manifestar a sua discordância quanto à forma como certas soluções foram encontradas e certas situações foram equacionadas, e que não são consentâneas com o objectivo mesmo que se propôs.

Será o caso:

2.4.1. Desde logo, da base jurídica enunciada para a adopção da Proposta — artigo 95.º do Tratado, quando, pela sua natureza, não exclusivamente relacionada com a realização do mercado único, deveria ser antes o actual artigo 153.º do Tratado, o qual inclui as medidas no âmbito da realização do mercado interno, mas é mais abrangente na protecção dos interesses económicos dos consumidores.

2.4.2. Por outro lado a forma como pretende realizar uma harmonização total, isto é, completa e imperativa, sem o recurso a um regulamento e sem assegurar o mais elevado nível de protecção dos consumidores, mas deixando, ao contrário, à discrição dos Estados-Membros a possibilidade de optar por tomar ou não medidas de aplicação, em aspecto essenciais, como:

- a) a inversão do ónus de prova (art. 30.º, n.º 1, al. b) e 33.º)
- b) a inclusão na publicidade das taxas de juro devedor, taxa mutuante total e TAEG (art. 4.º)
- c) o regime das sanções (art. 31.º)
- d) o conteúdo das bases centralizadas de dados (art. 8.º, n.º 4 e 30.º, n.º 1, al. a))
- e) a obrigação de entrega de um exemplar do contrato de crédito ao consumidor como requisito da sua validade (art. 10, n.º 1)

criando, assim, situações propícias a uma efectiva diferenciação de regimes jurídicos nacionais, que poderão conduzir a distorções no mercado e a níveis diferenciados de protecção do consumidor.

2.4.3. Acresce que a proposta de directiva é tributária de uma filosofia geral segundo a qual «protecção dos consumidores» é igual a «informação dos consumidores». O CESE, pelo contrário, referiu já por diversas vezes que, sendo essencial a informação, ela tem de ser complementada por formas positivas de protecção e de defesa dos consumidores. Entende-se assim que, a não serem expressamente consagradas tais medidas, uma adequada protecção dos consumidores só poderá ser alcançada com a manutenção de uma cláusula minimal, eventualmente em relação a certos aspectos da directiva a especificar.

2.4.4. Faltam, igualmente, e devem ser previstas, medidas acrescidas de aconselhamento através de meios adequados aos consumidores de mais reduzidos conhecimentos financeiros e menor literacia.

2.4.5. Também não existe referência suficiente ao fenómeno do sobreendividamento<sup>(1)</sup>, como se a situação fosse totalmente alheia à concessão do crédito ao consumo, e se resolvesse simplesmente com o cumprimento das obrigações de informação que a Proposta pretende impor, quando é sabido que a persistente falta de vontade da Comissão em avançar com propostas de harmonização legislativa neste domínio está a contribuir para o agravamento das disparidades dos regimes nacionais, impeditivas de uma efectiva realização do mercado interno, e que não deixarão de ser mais sensíveis com a adesão dos novos Estados-Membros, onde o fenómeno já grassa.

2.4.6. Igualmente inaceitável é a manutenção da possibilidade de ser exigida uma indemnização em caso de reembolso antecipado do crédito, sem a definição exacta dos termos da sua determinação, antes deixando aos Estados-Membros a concretização do que seja uma indemnização «objectiva, equitativa e calculada com base em princípios actuariais» (artigo 16.º), o que pode produzir, além de fortes diferenças de tratamento entre os consumidores, até mesmo condições de distorção do mercado do crédito entre os diversos países.

2.4.7. De um modo geral, também não parece aceitável a definição de parâmetros que, por se tratar de uma harmonização total, não poderão ser excedidos pelos Estados-Membros e que consagram soluções de protecção dos consumidores de nível inferior às que já são praticadas em vários Estados-Membros — casos, por exemplo, da obrigação de devolução do preço com juros no seguimento do exercício do direito de retractação ou o desaparecimento da menção obrigatória da TAEG na publicidade.

2.4.8. Acresce que a proposta avança com alguns preceitos onde se pretendem responsabilizar os intermediários de crédito em certas situações, mas fá-lo de forma dispersa e não sistemática.

2.4.8.1. O CESE entende que a regulamentação dos intermediários de crédito constitui uma prioridade e deve ser levada a cabo à semelhança do que foi feito quanto aos intermediários de seguros<sup>(2)</sup>.

(1) Objecto dos pareceres do CESE na referida nota 1, p. 2.

(2) Directiva 2002/92/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Dezembro de 2002, JO L 9 de 15.1.2003. Sobre a proposta desta Directiva (JO C 221 de 7.8.2001).

2.4.8.2. Várias razões sustentam esta posição. Desde logo, o facto dos intermediários ocuparem uma posição importante na relação de consumo, uma vez que medeiam as relações entre o mutuante e o consumidor. Por outro lado, a regulação dos intermediários de crédito é muito heterogénea nos vários ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros.

Acresce que a jurisprudência dos Tribunais europeus não é consensual no que toca à responsabilidade dos intermediários, nomeadamente no domínio do comércio electrónico e das vendas à distância.

2.4.9. Quanto ao âmbito de aplicação, não é aceitável a supressão de um limite mínimo de crédito para a sujeição à regulamentação proposta, na medida em que tal poderá ser dissuasor da outorga de micro-créditos ao consumo para a aquisição de bens ou serviços de primeira necessidade, sendo desproporcionadas as exigências da directiva em relação aos interesses envolvidos.

2.4.9.1. O Comité sugere, assim, que seja retomado o princípio previsto no n.º 1 do artigo 2.º da anterior directiva, com a definição de um patamar mínimo de aplicação de 500 EUR.

2.4.10. Por outro lado, a conformação contratual de alguns tipos de crédito ao consumo, designadamente do contrato de leasing, a manter-se a sua inclusão na regulamentação da directiva, necessita de uma disposição que permita adaptar determinados efeitos do regime proposto à especificidade da sua própria natureza jurídica, em aspectos como o direito de retractação, o cálculo da TAEG, o plano de amortização, o reembolso antecipado ou a retoma do bem em caso de incumprimento do contrato.

2.5. Finalmente, existem fundadas dúvidas quanto à compatibilidade de algumas disposições da Proposta, ou, pelo menos, quanto a interpretações possíveis das mesmas, relativamente ao regime de outras Directivas, nomeadamente as que se referem à protecção de dados, às vendas à distância, ao comércio electrónico, à comercialização à distância de serviços financeiros e às cláusulas abusivas, aspecto a merecer uma análise técnico-jurídica minuciosa.

### 3. Observações na especialidade

#### 3.1. Definições

##### 3.1.1. Definição de intermediário de crédito (art. 2.º, al. d))

A definição dos intermediários de crédito, incluída no artigo 2.º, alínea d), deve ser redigida da seguinte forma:

«intermediário de crédito»: qualquer pessoa singular ou colectiva que, em troca de uma remuneração, exerça habitualmente uma actividade de mediação junto do consumidor que consista em apresentar ou propor contratos de crédito, realizar acções preparatórias para a sua celebração ou celebrá-los.»

##### 3.1.2. Definição de contrato de garantia (art. 2.º, al. e))

Na definição de contrato de garantia deve esclarecer-se que, na sua formalização, ele pode integrar-se no próprio contrato de crédito, o que não resulta claro.

##### 3.1.3. Definição de levantamento de crédito (art. 2.º, al. m))

O conceito de «levantamento de crédito» deve atender ao momento do(s) levantamento(s) efectivo(s) do(s) montante(s) do crédito, e não à «colocação à disposição do consumidor».

#### 3.2. Âmbito de aplicação (Contratos excluídos)

3.2.1. Eliminar a expressão «de uma só vez» na alínea c) do artigo 3.º

3.2.2. Eliminar a alínea d) do n.º 2 do artigo 3.º, ou tornar bem explícito que as condições previstas em (i), (ii) e (iii) são cumulativas.

#### 3.3. Informação Pré-contratual

##### 3.3.1. Publicidade (artigo 4.º)

Impor a obrigação da indicação da TAEG e da taxa mutuante total em todas as formas de comunicação comercial relativas a crédito a consumidores.

##### 3.3.2. Proibição da negociação de contratos de crédito fora dos estabelecimentos comerciais (artigo 5.º)

Explicitar que a proibição se refere exclusivamente aos casos de ofertas não solicitadas.

##### 3.3.3. Informação prévia (artigo 6.º)

3.3.3.1. Eliminar a exclusão prevista no n.º 4 ou, quando não, pelo menos clarificar a expressão «que intervém apenas a título acessório», que é equívoca e necessita adequada clarificação.

3.3.3.2. Substituir as expressões «se necessário», nos n.ºs 1 e 2, 1.ª parte do artigo 6.º, pela expressão «se for caso disso»;

3.3.3.3. Substituir a expressão «das suas vantagens e, se necessário dos seus inconvenientes» pela expressão «dos seus aspectos relevantes e características», no n.º 2, 2.ª parte do artigo 6.º;

3.3.3.4. Substituir a expressão «eventualmente» por «se for caso disso» no n.º 3 do artigo 6.º;

3.3.3.5. Substituir a expressão «vantagens e desvantagens relativas ao produto» pela expressão «aspectos relevantes e características do produto» (n.º 3 do artigo 6.º).

#### 3.4. *Consulta da base centralizada de dados (artigo 8.º)*

3.4.1. A Directiva deve estabelecer com clareza as consequências da não consulta e da não tomada em consideração dos dados constantes da base, em termos de responsabilidade do mutuante<sup>(1)</sup>, como forma de garantir a efectividade da obrigação da consulta.

3.4.2. Deve igualmente tomar em consideração a realidade do micro-crédito, definindo um montante mínimo a partir do qual é obrigatória a consulta das bases de dados, em alternativa a não ser aceite o estabelecimento do patamar mínimo recomendado no ponto 2.4.9.1.

3.4.3. A obrigação de fornecimento ao consumidor do resultado da consulta deverá ser complementada com o direito de rectificação pelo consumidor, devidamente tutelado por sanção adequada em caso de incumprimento.

3.4.4. A destruição imediata e automática dos dados recolhidos pode impedir a definição do perfil da clientela e impossibilitar o aconselhamento dos produtos mais adequados.

3.4.4.1. O CESE sugere a compatibilização deste dispositivo com o estabelecido no Acordo de Basileia revisto, estabelecendo um prazo máximo para a manutenção dos dados, salvo se o consumidor manifestar a sua vontade de serem imediatamente destruídos.

#### 3.5. *Empréstimo responsável (artigo 9.º)*

3.5.1. A expressão «parte-se do princípio de», carecendo de rigor jurídico, deve antes ser substituída pela expressão «presume-se», com isso se invertendo o ónus da prova.

3.5.2. Acrescentar um período novo com a seguinte redacção:

«Igualmente se presume que tanto o consumidor como o garante revelaram fielmente a sua situação financeira».

#### 3.6. *Informação a mencionar no contrato de crédito e de garantia (artigo 10.º)*

3.6.1. A obrigação de entrega de um exemplar do contrato ao consumidor deve ser sancionada em sede de validade contratual.

#### 3.7. *Direito de retractação (artigo 11.º)*

3.7.1. Substituir, no n.º 1, a expressão «seja transmitido ao consumidor» por «seja recebido pelo consumidor».

Só a partir da data da recepção confirmada pode ser contado o prazo.

3.7.2. É indispensável clarificar a redacção do n.º 3, nomeadamente no que se refere à possibilidade de devolução de bens, a qual só parece fazer sentido relativamente aos créditos ligados à venda de bens.

3.7.2.1. Aceita-se, em princípio, a regra segundo a qual o contrato financiado não deve estar sujeito aos efeitos da retractação do contrato de crédito, mas importa acautelar situações de fraude por parte do consumidor de má fé.

3.7.2.2. A opção por reter a propriedade do bem financiado até ao decurso do prazo de retractação, independentemente da transferência da posse para o consumidor, penaliza a regra da transferência da propriedade por efeito do sinalagma, o que não é adequado em face do princípio da subsidiariedade que rege nesta matéria.

(1) Cf. a propósito Bernd Stauber, «La consécration légale d'un devoir de diligence du donneur de crédit», em «La responsabilité du donneur de crédit aux particuliers», Observatoire du Crédit et de l'Endettement, Outubro, 1996 e «La prévention du surendettement du consommateur la nouvelle approche de la LCC 2001», em «La nouvelle loi fédérale sur le crédit à la consommation», Ed. CEDIDAC, n.º 51 Lausanne 2002.

Parece mais adequado fazer depender o exercício do direito de retractação em relação ao contrato do crédito da prévia quitação do bem financiado ou do efectivo reembolso do crédito se este tiver sido dado directamente ao comprador-consumidor do bem adquirido.

### 3.8. Reembolso antecipado (artigo 16.º)

3.8.1. A proposta mantém a possibilidade de ser exigido ao consumidor o pagamento de uma indemnização, cujos contornos não são definidos com o necessário rigor e objectividade.

3.8.1.1. A solução que se propõe será a da eliminação da possibilidade de ser exigida qualquer indemnização.

3.8.1.2. No caso contrário, deve prever-se que a possibilidade de indemnização por reembolso antecipado deve ser previamente determinada no contrato de crédito, referindo-se exclusivamente aos encargos de arranque e gestão do crédito repartidos pelas prestações totais, aos riscos associados à taxa de refinanciamento do mutuante e ao risco da necessidade de recolocar o capital a uma taxa inferior, para além de deverem ser previstas penalizações reduzidas para as situações em que se proceda a novo acordo de crédito com vista ao pagamento de crédito anterior.

### 3.9. Responsabilidade solidária (artigo 19.º)

3.9.1. O dispositivo deve ser completado com o disposto no actual n.º 2 do artigo 11.º da Directiva 87/102/CEE <sup>(1)</sup>.

3.9.2. A expressão «compensar» no n.º 2 deve ser substituída pela expressão «indemnizar».

<sup>(1)</sup> «(2) O consumidor terá o direito de demandar o mutuante quando:

- a) Com vista a adquirir bens ou obter serviços, um consumidor celebrar um contrato de crédito com terceira pessoa diversa do fornecedor desses bens e serviços, e
- b) O mutuante e o fornecedor de bens ou serviços tiverem um acordo pré-existente ao abrigo do qual o mutuante põe o crédito à disposição exclusiva dos clientes desse fornecedor para aquisição de bens e serviços ao mesmo fornecedor, e
- c) O consumidor a que se refere a alínea a) obtiver tal crédito em conformidade com o referido acordo pré-existente, e
- d) Os bens ou serviços abrangidos pelo contrato de crédito não sejam fornecidos ou só parcialmente o sejam ou não sejam conformes com o contrato de fornecimento, e
- e) O consumidor tiver demandado o fornecedor mas não tenha obtido a satisfação a que tiver direito.»

### 3.10. Execução do contrato de garantia (artigo 23.º)

3.10.1. Afigura-se necessário aclarar o sentido do conceito de «actuar» na versão espanhola, por forma a significar exactamente que se trata de uma demanda judicial. Por outro lado, o prazo deve ser encurtado para 30 dias.

3.10.2. Também não está justificado no n.º 3 que se limite a importância garantida ao saldo do crédito e aos atrasos em dívida, já que a garantia deve poder estender-se a qualquer custo que o consumidor deva suportar em consequência do incumprimento do contrato (por exemplo, as despesas de execução).

### 3.11. Harmonização total (artigo 30.º)

3.11.1. A questão de harmonização total e as condições para o acordo do CESE a esta solução foram referidas anteriormente, na generalidade.

3.11.2. Aqui importa referir apenas que, de acordo com o referido no ponto 3.13 relativamente ao artigo 33.º, deverá ser eliminada a alínea b) do artigo 30.º

### 3.12. Sanções (artigo 31.º)

3.12.1. A questão de fundo do regime sancionatório foi tratada na generalidade.

3.12.2. Aqui importa apenas referir que as frases

«As sanções previstas devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas. Podem nomeadamente prever a perda de juros e de despesas ...»

devem ser substituídas por:

«As sanções previstas devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas e prever a perda de juros e de despesas ...».

### 3.13. Ónus da prova (artigo 33.º)

3.13.1. Substituir a expressão

«Os Estados-Membros podem prever que o ónus da prova ...»

por:

«Os Estados-Membros devem prever que o ónus da prova ...».

#### 4. Conclusões

4.1. A proposta de Directiva visa responder a um conjunto de expectativas e necessidades em matéria de protecção do consumidor, designadamente o alargamento do âmbito de aplicação aos contratos de garantia, a previsão de novas formas de crédito, mas também a clarificação de conceitos essenciais na relação de crédito, no que se assume que possa contribuir para melhorar a confiança dos consumidores no mercado único de serviços financeiros.

4.2. Lamenta-se, no entanto, que a iniciativa da revisão não tivesse sido precedida de simulação que permitisse confirmar o impacto da sua adopção em termos de mercado (volume de transacções, montantes e tipos de crédito, etc.) quer do lado da procura, quer do lado da oferta.

4.3. Também não se aceita que a proposta mantenha, à semelhança da Directiva 87/102/CEE, como preocupação de primeira linha, o desenvolvimento do mercado interno, e que a protecção dos consumidores só releve na medida em que ela possa proporcionar o fomento da livre circulação da oferta de crédito, não constituindo um fim em si própria mas apenas um instrumento de desenvolvimento do mercado interno.

4.3.1. Sugere-se, em consequência, que a base jurídica da proposta seja o artigo 153.º do Tratado.

4.4. Por outro lado, reconhecem-se como positivas algumas medidas pontuais com impacto na questão do sobreendividamento, nomeadamente o princípio do empréstimo responsável, o dever de aconselhamento, a regulamentação do direito de retractação, o dever de fornecimento de um plano de amortizações e a regulamentação da cobrança extrajudicial.

4.5. Teria sido, no entanto, desejável que se tivesse aproveitado a oportunidade para se ir mais longe, prevendo mecanismos de actuação para fazer face às situações declaradas de sobreendividamento.

4.6. A proposta continua a não regular uma parte substancial do crédito, não prevê a regulamentação da usura, continua a não definir uma tipologia contratual e mantém a desresponsabilização dos intermediários de crédito.

4.7. Regista-se mesmo algum recuo em face do regime anterior em vários aspectos, de que se destaca o desaparecimento da menção obrigatória da TAEG na publicidade, retirando ao consumidor a possibilidade de comparar os preços do crédito antes da fase de negociação do mesmo, para além de o regime proposto, no seu todo, ser, em muitos aspectos, menos protector do que o que já é praticado em vários Estados-Membros.

4.8. Não se aceita que a imposição de deveres de informação ao mutuante corresponda à sua desresponsabilização face ao consumidor, até porque os deveres de informação não esgotam a protecção do consumidor.

4.9. Recomenda-se que a aplicação efectiva do regime da proposta de directiva no mercado interno seja complementada com uma aposta na formação, especialmente no que toca aos intermediários de crédito em geral e aos comerciantes em particular, mas também relativamente aos próprios consumidores, em especial os de níveis culturais menos elevados, onde o aconselhamento personalizado e a educação desde os níveis mais elementares da escolaridade, assumem papel decisivo para a compreensão dos mecanismos e das consequências do recurso ao crédito ao consumo, em particular no que se refere a uma gestão prudente dos orçamentos familiares.

4.10. Recomenda-se, igualmente, que o estudo do impacto referido no ponto 4.2 seja agora extensivo aos Estados-Membros em vias de adesão, sugerindo-se que tal estudo, a realizar pela Comissão e a submeter ao CESE e ao Parlamento Europeu, comporte as seguintes valências:

- o impacto económico do regime proposto no sector bancário, no comércio e na indústria,
- o impacto sobre os consumidores, em especial, sobre os consumidores mais desfavorecidos,
- um estudo sobre o efeito da proposta no eventual desenvolvimento do comércio transfronteiriço.

4.11. A opção pela harmonização total só deve merecer apoio se ela corresponder a um efectivo alinhamento pelo nível mais elevado possível de protecção dos consumidores e desde que não se traduza numa diminuição real das suas garantias, ao contrário do que resulta da proposta.

4.12. Sugere-se, assim, a manutenção da cláusula minimal, acompanhada de uma definição precisa das áreas onde os Estados-Membros podem proteger mais adequadamente os consumidores nas relações de crédito ao consumo.

4.13. Em resumo, e no estado actual da Proposta de Directiva, recomenda-se ao Conselho e aos Estados-Membros que não a adoptem sem, previamente, a Comissão ter reponderado devidamente as soluções apresentadas, à luz designadamente das observações do CESE, verificado a compatibilização dos preceitos da proposta com o disposto em vários instrumen-

tos comunitários que tratam de matérias conexas e avaliado detalhadamente o impacto das medidas sugeridas, em todas as suas vertentes e dimensões, em particular no que se refere aos

progressos na realização do mercado único dos serviços financeiros e a um efectivo incremento da confiança dos consumidores na sua utilização transfronteiras.

Bruxelas, 17 de Julho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção dos peões e outros utentes da estrada vulneráveis em caso de colisão com um veículo a motor e que altera a Directiva 70/156/CEE»**

(COM(2003) 67 final — 2003/0033 (COD))

(2003/C 234/02)

Em 7 de Março de 2003, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção do Mercado Interno, Produção e Consumo emitiu o presente parecer em 25 de Junho de 2003, sendo relator P. Levaux.

Na 401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 109 votos a favor e 4 votos contra, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

### 1.1. Objectivo da proposta

1.1.1. A presente proposta tem por objectivo reduzir o número de mortes e de feridos em resultado de acidentes que envolvam peões e ciclistas, mediante a modificação da parte frontal dos automóveis particulares e das furgonetas de menos de 2,5 toneladas.

1.1.2. A necessidade de uma directiva justifica-se pela grande quantidade de acidentes verificados — 8 000 peões e ciclistas mortos e 300 000 feridos todos os anos na Comunidade em acidentes na estrada — e pelo estabelecimento de requisitos técnicos harmonizados para a homologação dos veículos a motor que são objecto da Directiva 70/156/CEE, que convém alterar.

1.1.3. Durante o ano de 2001, a Comissão concluiu negociações com as associações que representam os fabricantes europeus, japoneses e coreanos da indústria automóvel (ACEA, JAMA e KAMA), bem como com os representantes dos veículos americanos vendidos na Europa, com vista à obtenção de um compromisso por parte desta indústria no sentido de introduzir medidas para aumentar a protecção dos peões. Este compromisso foi tema de uma comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu, em 11 de Julho de 2001. Tendo em conta os pareceres apresentados, a Comissão tinha proposto aceitar o compromisso dos fabricantes através de uma recomendação ou propor uma directiva baseada no conteúdo deste compromisso, tendo sido esta última a solução finalmente adoptada.

1.1.4. Assim, a directiva proposta inscreve num quadro formal os elementos pertinentes do compromisso da indústria, o que confere segurança jurídica no que diz respeito à sua aplicação. Além disso, estes novos requisitos serão integrados no sistema de homologação CE, implicando, portanto, as autoridades dos Estados-Membros na aplicação das disposições legais.

## 1.2. Teor da proposta

1.2.1. A maioria dos acidentes ocorre nas zonas urbanas e admite-se que, a velocidades inferiores a cerca de 40 km/h, é possível reduzir significativamente a gravidade dos mesmos nas colisões entre os peões e os veículos através da melhoria das estruturas frontais destes últimos.

1.2.2. As disposições adoptadas baseiam-se no trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho n.º 17 do EEVC (Comité Europeu para os Veículos Experimentais) e do Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia.

1.2.3. Para respeitar os valores-limite propostos, os veículos (automóveis e furgonetas) terão de ser sujeitos a determinados ensaios:

- a partir de 1 de Outubro de 2005, os novos tipos de veículos terão de ser submetidos a dois ensaios relativos à protecção contra ferimentos na cabeça e nas pernas;
- a partir de 1 de Setembro de 2010, serão exigidos quatro ensaios mais severos para os novos tipos de veículos;
- nos cinco anos seguintes, todos os veículos novos terão de respeitar estes requisitos de ensaios.

1.2.4. Concedeu-se que, relativamente aos veículos pesados (camiões e autocarros), a aplicação dos critérios adoptados para os veículos particulares e as furgonetas apenas teria um interesse limitado. Por conseguinte, estes veículos não são contemplados na directiva.

1.2.5. A Comissão esclarece que os requisitos técnicos previstos na directiva exigem alterações profundas na concepção dos veículos, mas que os prazos concedidos e a introdução de várias fases permitirão que os fabricantes os integrem no quadro da concepção dos veículos novos, em vez de introduzir alterações a custos muito elevados nos veículos já em produção.

1.2.6. A Comissão antecipa-se à evolução tecnológica provável neste domínio, prevendo a possibilidade de desenvolver medidas alternativas aos requisitos estabelecidos na proposta de directiva. Assim, antes de 1 de Julho de 2004, proceder-se-á a uma avaliação da exequibilidade dos requisitos técnicos propostos e será estudada a hipótese de uma eventual alteração da presente directiva.

1.2.7. Por fim, a Comissão recorda na exposição de motivos que os fabricantes de veículos a motor se comprometeram a introduzir medidas de segurança activa e passiva para aumentar a protecção dos peões:

- a partir de 1 de Julho de 2004, todos os novos veículos a motor serão equipados com um sistema de travagem antibloqueio (ABS), que se aplica actualmente e que é objecto de controlos específicos;

- equipar todos os novos veículos a motor com luzes de circulação diurna (DRL) a partir de 1 de Outubro de 2003; a Comissão decidiu não recomendar a sua introdução pela indústria antes de se conseguir uma abordagem comunitária harmonizada;
- estudar a possibilidade de instalar barras de protecção frontal não rígidas nos novos veículos a motor e suprimir rapidamente a venda de equipamento rígido deste tipo. A Comissão tenciona propor uma directiva que inclui um método de ensaio para homologar as barras de protecção que circulam no mercado;
- equipar gradualmente os veículos com dispositivos derivados das tecnologias da informação e da comunicação (TIC).

## 2. Observações na generalidade

2.1. O Comité aprova e apoia a iniciativa da Comissão, pois convém adoptar todas as medidas consideradas úteis para tentar reduzir as consequências dos acidentes na estrada de que são vítimas os peões e os ciclistas. Aprecia o facto de, em anexo à directiva, constar uma ficha de avaliação de impacto que permite, no futuro, medir melhor os efeitos do texto proposto. Por outro lado, o Comité deseja recordar, todavia, que a protecção dos peões e dos ciclistas contra os acidentes da circulação deve inscrever-se numa iniciativa global. É evidente que urge adoptar todas as disposições necessárias para minimizar as consequências de uma colisão accidental com um veículo a motor, mas também não deixa de ser necessário fazer todos os possíveis por evitar, preventivamente, todas as possibilidades de colisão.

2.2. Em particular, devem ser recordadas e desenvolvidas, de modo sistemático, as três vertentes seguintes da prevenção das colisões entre peões, ciclistas e veículos:

2.2.1. A responsabilização dos actores, sublinhando que a imprudência dos peões, dos ciclistas e dos condutores de veículos está muitas vezes na origem das colisões e recordando que, por vezes, não são só os condutores de veículos que estão na origem dos acidentes; assim se favorece um comportamento responsável dos outros utentes.

2.2.2. A educação e informação dos utentes, os quais devem ser permanentemente alvo de formações desde a escola primária e de repetidas campanhas de comunicação no sentido de respeitarem melhor o código da estrada e de incitar os actores a um comportamento correcto.

2.2.3. A separação física entre os utentes da estrada e os da rua, que constitui sem dúvida o modo de prevenção mais eficaz para evitar que os peões, os ciclistas e os veículos

colidam quando circulam. Para tal, convém encorajar, através da realização generalizada de estudos, o ordenamento das cidades nas quais esta coexistência é mais marcante e mais constante. Os projectos resultantes destes estudos para a realização de passagens para peões protegidas, de pontes, de pistas para ciclistas, de vias de circulação reservadas, de luzes e de sinalizações luminosas adaptadas, ... deverão ser acompanhados por dispositivos de ajudas financeiras públicas. Além do interesse directo destas instalações para reduzir o número de acidentes, permitirão constituir um ambiente urbano mais adaptado a situações particulares, como a dos deficientes, e contribuirão para a qualidade de vida das populações urbanas.

2.3. O Comité compreendeu bem que o objecto da directiva proposta é de natureza técnica e que o mesmo incide num aspecto específico: «a modificação da parte frontal dos veículos». O Comité aprecia a prática que consiste em resolver os problemas caso a caso, mas pretende recordar os objectivos visados, bem como a estratégia global adoptada para a sua consecução, para favorecer melhor a apropriação das novas medidas pelos actores. Por conseguinte, o Comité solicita que a Comissão complete a exposição de motivos da presente directiva, recordando que a mesma se inscreve numa política global cujas três vertentes principais são referidas no ponto 2.2 supra.

2.4. A directiva proposta altera a Directiva 70/156/CEE de 6 de Fevereiro de 1970, que define o quadro do sistema de homologação CE dos veículos a motor. Em 33 anos, esta directiva foi rectificada, modificada ou completada cerca de 30 vezes, o que revela que o Conselho pretende ter em conta todos os dados novos susceptíveis de melhorar a eficácia do dispositivo. Considerando a antiguidade desta directiva e a quantidade de alterações introduzidas, o Comité gostaria que a Comissão tornasse a examiná-la na globalidade, que a reestruturasse e que, eventualmente, a actualizasse sob a forma de uma nova directiva. Seria uma oportunidade para tornar a esclarecer o teor da política global de prevenção dos utentes da estrada, dos peões, dos ciclistas e dos motociclistas, que curiosamente não foram contemplados, e dos condutores de veículos. Ao mesmo tempo, os instrumentos estatísticos e de avaliação sobre as causas e as consequências dos acidentes poderiam ser completados para que seja finalmente possível identificar claramente as causas e as responsabilidades nos acidentes da circulação.

2.5. A proposta de directiva esclarece o seguinte no ponto 3 da introdução:

«A presente directiva prevê ensaios e valores-limite baseados nas recomendações do EEVC.»

O Comité solicita que este ponto seja completado como segue:

«que constituem o objectivo final da directiva se, até 1 de Julho de 2004, não forem elaboradas medidas novas e alternativas com os mesmos efeitos.»

### 3. Observações na especialidade

3.1. A proposta de directiva foi construída em parceria com o mundo económico da construção de veículos a motor, em particular com a ACEA, e inclui o essencial dos compromissos apresentados em 11 de Julho de 2001, numa comunicação da Comissão.

3.2. Os fabricantes europeus começaram imediatamente a aplicar os requisitos da directiva. Pretendem que aquela seja adoptada rapidamente para disporem de segurança jurídica. O Comité adere a este pedido, pois eventuais atrasos correm o risco de comprometer os investimentos realizados e o respeito dos prazos previstos para as várias fases (Julho de 2004, Setembro de 2010 ...).

3.3. O Comité apoia igualmente a Comissão e os construtores nas suas iniciativas comuns, artigo 5.º, n.º 1, de avaliar os progressos efectuados no domínio da protecção dos peões a partir de informações e de estudos independentes. Do mesmo modo, aprova o princípio de um estudo de exequibilidade previsto para Julho de 2004, o que deverá permitir que se disponha de um conjunto de medidas novas e alternativas (no mínimo, com os mesmos efeitos em termos de protecção do que as recomendações previstas nos ensaios preconizados pelo EEVC.

3.4. Tendo verificado que estes estudos já foram imediatamente iniciados neste quadro graças à aplicação por antecipação das medidas propostas, o Comité sublinha a necessidade de adoptar a presente directiva com o máximo de urgência para respeitar os prazos previstos, que já foram ultrapassados.

3.5. Por fim, o Comité interroga-se sobre o futuro dos veículos antigos não contemplados pela directiva e que ainda estarão em circulação depois de 2015. O Comité pretende que a Comissão proponha, a partir de 2010, um dispositivo de retirada da circulação ou de adaptação por um período de cinco anos, para que os veículos conformes e os veículos não conformes não circulem ao mesmo tempo durante vários anos. Todavia, para os novos Estados-Membros deveria ser prevista uma fase transitória até 2020.

### 4. Conclusões

4.1. O Comité aprova a presente directiva e anseia por que este documento seja adoptado rapidamente. Com efeito, o Comité considera que a directiva vai contribuir para minimizar as consequências dos acidentes que envolvem peões e ciclistas que entram em colisão com um veículo a motor (viatura particular ou furgoneta) de menos de 2,5 toneladas.

4.2. O Comité sublinha que o conteúdo da proposta de directiva é fruto de um considerável trabalho preparatório com os fabricantes de veículos a motor. A partir de 2001, para melhorar a segurança dos utentes, serão concebidos e aplicados certos compromissos de acordo com a componente técnica do texto.

4.3. O Comité solicita que, na exposição de motivos da presente directiva, a Comissão recorde que esta política global de prevenção comporta três vertentes principais:

- A responsabilização de todos os utentes da estrada e da rua (peões, ciclistas, motociclistas, condutores de veículos ...).
- A educação e informação sob a forma de acções repetidas tendentes a fazer respeitar o código da estrada.
- O ordenamento das estradas e das ruas para privilegiar a separação física entre as categorias de utentes, pois a melhor prevenção consiste em evitar, sempre que possí-

vel, as colisões entre veículos, peões, ciclistas ... Este ordenamento deve ser sistemático quando da realização dos trabalhos de renovação das vias públicas e deve ser apoiado por dispositivos de incentivo financeiro apropriados acessíveis às pessoas colectivas locais.

4.4. Apraz ao Comité que a Comissão se tenha empenhado na revisão geral da Directiva 70/156/CEE, que foi alterada umas trinta vezes desde a sua primeira edição. Esta actualização deve ser feita em coordenação, nomeadamente, com a indústria automóvel e as associações de utentes. O Comité considera que isto constituiria uma oportunidade para definir melhor o teor de uma política global de prevenção dos acidentes na via pública.

Bruxelas, 16 de Julho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu: Ciências da vida e biotecnologia — Uma estratégia para a Europa Relatório de progresso e orientações para o futuro»**

(COM(2003) 96 final)

(2003/C 234/03)

Em 6 de Março de 2003, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que adoptou parecer em 25 de Junho de 2003, sendo relator P. Braghin.

Na 401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 111 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. Em Janeiro de 2002, a Comissão adoptou uma Estratégia para a Europa relativa às Ciências da Vida e à Biotecnologia, composta por duas partes: orientações políticas e um plano de 30 pontos para a concretização de políticas em acções.

1.2. As Instituições Europeias apoiaram a abordagem integrada proposta pela Comissão e o CESE pronunciou-se

exaustivamente sobre os documentos que lhe foram apresentados <sup>(1)</sup>.

1.2.1. No parecer sobre a Comunicação «Ciências da vida e biotecnologia — Uma estratégia para a Europa», o CESE apresentou um conjunto de propostas, das quais se destacam as seguintes: prevalência do princípio da precaução, inclusive no âmbito da biovigilância, e sua aplicação em todas as fases;

<sup>(1)</sup> Pareceres do CESE: JO C 96 de 18.4.2002 e JO C 61 de 14.3.2003.

explicitação do princípio de imputar aos responsáveis os custos dos danos e dos inconvenientes decorrentes da utilização das tecnologias em questão; valorização da estratégia com aspectos como a educação e a sensibilização de todos os jovens no que respeita às ciências da vida; definição inequívoca das responsabilidades das diversas partes interessadas; transparência em todas as fases da investigação; rastreabilidade e rotulagem clara e compreensível; adopção de critérios riscos/benefícios em todas as instâncias de negociação, para que sejam reconhecidas, a nível internacional, as expectativas dos consumidores; lançamento de um debate permanente para avaliar os progressos científicos; definição de uma estratégia de comunicação; uma informação objectiva.

1.3. O Conselho Europeu de Barcelona analisou o plano de acção e acentuou a importância das tecnologias de ponta enquanto factores-chave para o crescimento futuro. Solicitou, ainda, que fossem desenvolvidas medidas e um calendário que permitissem às empresas da Comunidade explorar o potencial da biotecnologia, tendo em devida conta o princípio da precaução e as preocupações de ordem ética e social.

1.4. O Conselho «Competitividade» de 26 de Novembro de 2002 adoptou um conjunto de conclusões importantes abrangendo um vasto leque de medidas, que vão do desenvolvimento dos recursos humanos ao reforço das verbas a atribuir à investigação, da protecção da propriedade intelectual à colocação em rede das plataformas disponíveis na Internet, do papel proactivo das autoridades públicas à participação da sociedade civil e ao diálogo social, do quadro regulamentar à cooperação internacional.

1.5. A Comunicação em apreço constitui o primeiro dos relatórios solicitados naquela ocasião, apresentando os resultados obtidos no plano da elaboração de uma política, bem como as realizações concretas, e antecipando algumas questões fundamentais emergentes que são cruciais para o êxito do plano de acção.

1.6. Alguns Estados-Membros ainda não lograram traduzir os objectivos das conclusões do Conselho em acções nos domínios que são fundamentais para o desenvolvimento da biotecnologia e das ciências da vida.

1.7. O sector da biotecnologia, considerado um dos sectores com melhores perspectivas de desenvolvimento a médio e a longo prazo, constitui uma rede de tecnologias em que a inovação e a competitividade desempenham um papel fundamental. As empresas biotecnológicas resultam, fundamentalmente, de *spin offs* universitários ou de grandes empresas (na sequência de fusões ou absorções), com capitais do tipo *venture capital* ou *business angels* (redes locais de investimentos privados que proporcionam financiamento e consultoria às jovens empresas).

1.8. As empresas biotecnológicas são predominantemente PME, caracterizadas por uma interdisciplinaridade difusa, elevada especialização (muito variável de empresa para empresa), grande capacidade inovadora e elevadas taxas de crescimento (apesar da crise que as empresas biotecnológicas do sector agroalimentar atravessam). Verificou-se <sup>(1)</sup> que uma percentagem elevada destas empresas está concentrada em *clusters*, o que permite criar uma plataforma tecnológica, atingir uma massa crítica de conhecimentos, promover interacções em termos de intercâmbio de conhecimentos e seleccionar pessoal com elevado potencial de uma forma mais eficaz.

1.9. A abertura de novas fronteiras no domínio da biologia molecular e da biotecnologia levou a uma expansão muito rápida deste sector em todo o mundo nos últimos trinta anos, com um crescimento muito significativo das actividades de I&D e a criação de elevado número de postos de trabalho. Outro factor que exerce um efeito de alavanca no desenvolvimento dos conhecimentos e das empresas é a interdisciplinaridade e a colaboração entre instituições académicas e empresas, o que cria sinergias particularmente eficazes.

1.10. As características do sector delineadas nos pontos anteriores permitem compreender as preocupações manifestadas na Comunicação em apreço em relação a alguns sectores de importância estratégica como, por exemplo, a investigação, o financiamento e o sistema de protecção da propriedade intelectual, na medida em que os incumprimentos e os atrasos podem comprometer o êxito a longo prazo da biotecnologia na UE.

## 2. Considerações sobre os principais aspectos da estratégia e sobre as propostas

### 2.1. Investigação europeia

2.1.1. A investigação europeia, nomeadamente no sector das ciências da vida e da biotecnologia, é prejudicada pela falta de recursos e pela fragmentação, bem como por uma colaboração ainda insuficiente entre programas comunitários e nacionais e entre a base científica e a indústria. Os recursos de que dispõe são demasiado limitados em comparação com os principais países concorrentes.

2.1.1.1. Os recursos comunitários atribuídos ao sector mostram-se inadequados quando comparados com o montante investido anualmente pelos principais centros de investigação americanos. Os investimentos nacionais não cobrem a diferença, e não existe uma coordenação de esforços em matéria de investigação que permita alcançar uma maior eficácia.

<sup>(1)</sup> «Innovation and competitiveness in European Biotechnology», Enterprise Papers n.º 7, 2002, Comissão Europeia.

2.1.1.2. Todavia, é facto que, no sector das ciências da vida e da biotecnologia, o investimento e o desenvolvimento não carecem, em geral, de grandes infra-estruturas centralizadas europeias ou de megaprojectos. Os progressos alcançados resultam, não raras vezes, da diversidade de abordagens e de procedimentos, o que torna possível o envolvimento de PME e de pequenos institutos de investigação nesta área. Por outro lado, importa ter em conta que, neste sector, o caminho a percorrer para transformar oportunidades de investigação prometedoras em resultados competitivos e comercializáveis é amiúde longo e arriscado (sobretudo quando os procedimentos de autorização são complexos, como, por exemplo, no caso dos medicamentos). Assim, para se lançarem nesta via, as empresas têm de dispor de sólidos recursos financeiros, grande fôlego e capacidade para assumir riscos.

2.1.1.3. A política de financiamento deveria ser mais orientada para a interacção e complementaridade entre PME e grandes empresas, já que só assim é possível acelerar a transformação em produtos de conhecimentos que, de outro modo, permanecem demasiado fragmentados e privados de recursos para o seu desenvolvimento.

2.1.1.4. A fragmentação do financiamento da investigação não é apenas uma questão de multiplicidade de fundos que não atingem uma dimensão adequada, mas também um problema de organização. Com efeito, não existe ainda uma estratégia coordenada que congregue capacidades e funções diversas e que, num quadro de diversidade e de dispersão de esforços, seja capaz de exercer uma acção de coordenação. É, pois, necessária uma colaboração interdisciplinar estreita e eficaz entre institutos de investigação e empresas industriais. Importa ainda melhorar a mobilidade e a colaboração entre a indústria e os institutos de investigação.

2.1.1.5. O enriquecimento da base científica passa, com efeito, por uma maior integração entre investigação e ensino. Neste aspecto, porém, a Europa é prejudicada por obstáculos institucionais e organizacionais como, por exemplo, a escassa mobilidade dos investigadores e o excesso de burocracia. Conviria ponderar incentivos específicos susceptíveis de atrair os investigadores académicos para projectos industriais, desenvolvendo parques científicos e capital de risco *ad hoc*.

2.1.2. O sexto programa-quadro é um ponto de partida útil, desde que os temas aceites e os critérios de selecção tenham em conta a diversificação deste sector de investigação e lhe garantam uma programação segura a longo prazo. Contudo, o contributo do sector privado necessário para se atingir o objectivo de 3 % do PIB anual até 2010 só poderá ser uma realidade se se proceder, com decisão e coerência, à definição de um conjunto de políticas apropriadas e se criarem condições (políticas, institucionais, infra-estruturais, etc.) propícias aos investimentos privados no sector da investigação e desenvolvimento (I&D).

2.1.3. O CESE considera que é prioritário criar um conjunto sinérgico de factores normativos, empresariais, fiscais e financeiros que estimulem a assunção do risco empresarial, tanto nas empresas especializadas como nas universidades e nos centros de investigação. Isto implica, concretamente, a simplificação do acesso aos financiamentos públicos, a flexibilidade num quadro de referência seguro (que se torna necessário porque a investigação é um processo de longo prazo, mas que deve adaptar-se com flexibilidade à evolução tumultuosa e imprevisível da ciência), um apoio fiscal e financeiro às empresas inovadoras e, por último, um mercado de capitais que favoreça o acesso aos capitais de risco e acompanhe as «start-ups» nas diversas fases do seu desenvolvimento, nomeadamente através de financiamentos que permitam fazer face às dificuldades conjunturais ou aos inevitáveis períodos de crise.

2.1.4. A experiência recente mostra que o mundo financeiro tende a ter como objectivo a rentabilidade a curto prazo, sem ter em conta que a investigação no sector biotecnológico exige longos períodos, por vezes superiores a uma década, em detrimento da constituição de um «activo» que pode vir a ser rentável se dispuser de mais tempo para se desenvolver. Além disso, descure-se com frequência o facto de que as empresas biotecnológicas podem oferecer, não apenas produtos, mas também serviços biotecnológicos. Neste último caso, o risco é menor, mas o acréscimo de valor e o retorno do investimento são mais lentos. Uma atitude demasiado especulativa penaliza este segundo tipo de empresas, que constituem, todavia, um património empresarial na Europa.

2.1.4.1. O CESE entende que a União Europeia deve esforçar-se por introduzir o conceito de apoio ao espírito empresarial também a longo prazo, de estratégias de desenvolvimento acompanhadas de objectivos intermédios mensuráveis e de planos de formação do pessoal, nomeadamente no plano empresarial, de forma que o conceito de investimento seja mais realista e mais sólido. Esta abordagem é tanto mais necessária quanto o capital de risco abandona, não raro, as iniciativas nascentes logo que é obtida a cotação em bolsa ou quando a rentabilidade não é extremamente elevada, prejudicando assim PME que poderiam desenvolver-se se beneficiassem de um apoio financeiro que tivesse mais em conta a dinâmica do sector.

2.1.5. O CESE está consciente de que tais políticas são da competência dos Estados-Membros, mas considera que a UE deve desempenhar um papel activo no sentido de promover um método aberto de cooperação, proceder à avaliação das políticas bem sucedidas [avaliação comparativa (*benchmarking*) dos diversos sectores], propor instrumentos que facilitem a criação de um contexto mais coerente, homogéneo, estimulante e favorável à investigação e à inovação, para além de incentivar a criação de fundos públicos para responder a esta exigência e de incluir nas políticas comunitárias todos os mecanismos indirectos que possam favorecer a investigação e a inovação.

2.1.6. A Comissão deveria instar mais energicamente os Estados-Membros a aplicarem com coerência os princípios estabelecidos e as opções estratégicas já tomadas, actuando como «facilitador» na busca de soluções adequadas e propondo fóruns, conferências e grupos de alto nível que ofereçam condições adequadas para o intercâmbio de ideias e de propostas de solução.

## 2.2. *Ciência e sociedade*

2.2.1. Na Comunicação, a Comissão afirma estar empenhada em assegurar que os aspectos éticos, jurídicos, sociais e os aspectos culturais mais gerais, bem como as diferentes formas de pensar subjacentes, sejam levados em consideração e façam parte do processo de investigação e desenvolvimento. A Comissão esforçar-se-á por que o debate ético e social continue a fazer parte integrante do processo de investigação e desenvolvimento.

2.2.2. Esta abordagem resulta da constatação de que os rápidos avanços registados nas ciências da vida geraram grandes expectativas em relação à cura de doenças e à melhoria da qualidade de vida, mas, ao mesmo tempo, suscitaram apreensão quanto às suas consequências éticas e sociais.

2.2.3. O CESE apoia a abordagem adoptada e concorda que as autoridades públicas, para além dos institutos de investigação e das empresas, devem ter em conta as preocupações quanto às condições em que são tomadas opções fundamentais neste sector. Caso contrário, as preocupações de um público pouco ou mal informado provocarão abrandamentos e crises no desenvolvimento de novas tecnologias.

2.2.4. Na opinião do CESE, é essencial um processo de educação e de formação para uma boa compreensão das ciências da vida e da biotecnologia, para além de políticas comunitárias integradas na área do ensino, como teve ocasião de expor, de forma pormenorizada, em pareceres anteriores <sup>(1)</sup>.

2.2.5. O CESE concorda com a proibição da clonagem humana prevista no artigo 3.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, reiterada pelo Grupo Europeu de Ética para as Ciências e as Novas Tecnologias (GEE), e espera que as iniciativas em curso para uma convenção mundial sobre esta matéria sejam apoiadas pelas instituições europeias.

2.2.6. O CESE considera ainda que as restrições de financiamento do sexto programa-quadro no que diz respeito à investigação sobre células estaminais de embriões humanos são uma medida de prudência que se justifica e espera que as propostas que estão a ser elaboradas pela Comissão permitam encontrar o justo equilíbrio entre as preocupações éticas e as exigências da investigação.

2.2.6.1. Nesta matéria, abordada num seminário interinstitucional em 24 de Abril de 2003, continuam a existir posições heterogéneas, não só entre instituições, mas também no próprio mundo científico. Se bem que os Estados-Membros concordem com a utilização de células estaminais adultas, alguns deles não admitem a investigação sobre células estaminais de embriões.

2.2.6.2. Com efeito, não existe consenso, para lá das problemáticas éticas envolvidas, quanto às vantagens e riscos da utilização de células estaminais de embriões em vez de células estaminais adultas. Por consequência, o princípio da precaução aconselha a manutenção da moratória relativa ao financiamento europeu da investigação sobre células estaminais de embriões até se alcançar um consenso em torno do documento que a Comissão está a elaborar sobre a matéria.

2.2.6.3. Saliente-se contudo que, nas empresas biotecnológicas, as linhas de investigação praticamente não utilizam células de embriões humanos, devido aos problemas de rejeição e aos riscos de desenvolvimento de células não desejadas e de contaminação animal, ainda que o isolamento, a cultura e a diferenciação de células estaminais adultas suscite dificuldades acrescidas.

## 2.3. *Propriedade intelectual*

2.3.1. A Comunicação afirma que a existência de um regime de patentes claro, equitativo, financeiramente comportável e eficaz, aplicado de uma forma coerente em toda a UE, é de importância crucial para se poder explorar plenamente as potencialidades das biotecnologias, e lamenta o atraso na transposição da Directiva 98/44/CE sobre a protecção jurídica das invenções biotecnológicas.

2.3.2. O CESE partilha este ponto de vista e apoia, por conseguinte, os esforços da Comissão para acelerar a aplicação da citada directiva, esperando que, na sequência do acordo político de 3 de Março de 2003 sobre a patente comunitária, o respectivo regulamento seja adoptado sem demora.

2.3.3. Embora não indo plenamente ao encontro do solicitado pelo CESE no seu parecer sobre a patente comunitária <sup>(2)</sup>, o compromisso alcançado deverá permitir preencher rapidamente o actual vazio legislativo, dando assim um apoio essencial à competitividade europeia.

2.3.4. O CESE insiste com a Comissão para que intervenha no sentido da rápida transposição da Directiva «Biopatente», já que a indústria da biotecnologia carece de protecção jurídica para a concessão de patentes às invenções no âmbito da biotecnologia.

<sup>(1)</sup> Sobre este tema, ver, em particular, o parecer sobre o documento de consulta emitido em 2002 e publicado no JO C 61 de 14.3.2003.

<sup>(2)</sup> Parecer do Comité publicado no JO C 155 de 29.5.2001.

## 2.4. Organismos Geneticamente Modificados (OGM)

2.4.1. A Comunicação congratula-se com os notáveis progressos realizados no que concerne ao quadro regulador em matéria de OGM, tendo nomeadamente em conta o acordo político alcançado sobre as duas propostas da Comissão que estabelecem um sistema comunitário global de rastreabilidade e rotulagem dos OGM, bem como com os avanços registados na aplicação do Protocolo de Cartagena.

2.4.2. O CESE regozija-se com o estado de adiantamento das duas propostas sobre os OGM, relativas à rastreabilidade e rotulagem de tais organismos, que apoiou em pareceres recentes, e com os progressos realizados na aplicação e integração na legislação europeia do Protocolo de Cartagena, que permite que todos os países signatários procedam a uma avaliação de riscos antes de aceitarem a importação de novos OGM.

2.4.3. Lamenta, por outro lado, que, até à data, apenas alguns países tenham transposto a Directiva 2001/18/CE, que prevê um procedimento de autorização de OGM mais completo, e convida a Comissão a prosseguir com firmeza as suas diligências no sentido de tornar a referida directiva mais operacional, notificando, se necessário, os Estados-Membros incumpridores.

2.4.4. O CESE considera oportuna e útil a constituição, em 4 de Dezembro de 2002, em Bruxelas, da Rede Europeia de Laboratórios OGM (ENGL), que desempenha o papel de rede de excelência científica e técnica da UE no âmbito da regulação comunitária em matéria de OGM, e aprova, em particular, o facto de o Centro Comum de Investigação (CCI) da Comissão coordenar as actividades da rede ENGL e funcionar como laboratório de referência da UE.

2.4.5. O CESE não subscreve, contudo, a afirmação da Comissão [ponto 3.d), pág. 18] de que é à indústria biotecnológica que cabe fundamentalmente explicar e comprovar os benefícios da utilização de OGM. Trata-se, com efeito, de um problema de cultura e de formação que apenas pode ser enfrentado de forma adequada por instituições públicas nacionais, locais ou comunitárias, sendo necessária a coordenação entre elas e com as partes interessadas, sob pena de perda de credibilidade, fragmentação e insuficiência de esforços, bem como de encargos financeiros para as PME que prejudicariam a equidade e a competitividade do sector.

## 2.5. Questões internacionais

2.5.1. A Comunicação em apreço constata que se multiplicam os debates sobre a biotecnologia e questões conexas numa série de fóruns internacionais e no âmbito de novas iniciativas promovidas por diversas organizações internacionais. Observa, por outro lado, que cada uma dessas organizações desempenha um papel essencial em domínios específicos e, contudo, nenhuma delas é o fórum adequado para a promoção de um diálogo aberto e transparente entre todas as partes interessadas.

2.5.2. O CESE espera que a Comissão possa desempenhar um papel activo na criação de um fórum consultivo multilateral que facilite o diálogo entre as partes interessadas, que estão hoje muito afastadas, e promova uma maior coerência dos acordos alcançados nas diversas instâncias, de forma que as novas normas vigentes ou em fase de aprovação por parte da UE possam ser entendidas no seu devido contexto e se superem as actuais divergências, especialmente no seio da Organização Mundial do Comércio (OMC).

2.5.3. O CESE apoia estas iniciativas, convicto de que, para o governo da inovação biotecnológica, é imperioso encontrar uma forma de definir à escala mundial normas e princípios comuns, respeitando sempre a prossecução de abordagens legítimas em diferentes pontos do globo.

## 2.6. Competitividade

2.6.1. Acções divergentes e não coordenadas têm reduzido o impacto, a eficácia e a coerência da estratégia europeia neste sector, levando à manutenção, quando não ao agravamento, do fosso existente entre a UE e os principais concorrentes internacionais. A indústria biotecnológica europeia continua atrasada no que diz respeito à dimensão das empresas, ao emprego directo e indirecto, às receitas e à oferta de produtos.

2.6.1.1. As autoridades públicas, tanto nacionais como comunitárias, devem estar conscientes da importância de um conjunto coerente de acções, que vão da informação clara e transparente à formação, passando por um quadro de referência seguro e por instrumentos de incentivo adequados, tendo em vista um desenvolvimento mais rápido do sector, que oferece boas perspectivas de desenvolvimento sustentável.

2.6.2. O estudo «Inovação e competitividade na biotecnologia europeia»<sup>(1)</sup>, partindo da constatação de que a competitividade do sector não depende apenas das empresas, mas de um conjunto mais vasto de instituições, infra-estruturas e políticas que influenciam de forma dinâmica as actividades empresariais, identifica situações e modalidades que deveriam ser potenciadas com uma acção pública de grande alcance. O CESE convida a Comissão e os Estados-Membros a debaterem o conteúdo e as propostas do aludido estudo e a tomarem, nessa base, opções políticas mais incisivas a concretizar de acordo com um calendário bem definido.

(1) «Enterprise Papers» n.º 7, 2002, Comissão Europeia.

### 3. Recomendações

3.1. A competitividade do sector biotecnológico é um elemento essencial para a consecução dos objectivos estratégicos de Lisboa. O CESE considera absolutamente prioritário que a UE e os Estados-Membros assumam o objectivo da competitividade, tomando as medidas oportunas para o efeito e cooperando no sentido de eliminar todos os obstáculos que se interponham.

3.2. O modelo dos «clusters» e das «incubadoras biotecnológicas» constitui um ponto de referência para compreender a dinâmica da competitividade, da sinergia na acção, da transferência tecnológica e das abordagens de financiamento mais úteis. A cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão e a aquisição e difusão das melhores práticas são particularmente necessárias neste contexto, a fim de encontrar soluções que possibilitem o início de um processo de crescimento mais acelerado.

3.3. O sector inovador da biotecnologia é constituído, predominantemente, por um elevado número de PME que estão na base do processo de inovação. Todavia, os instrumentos de incentivo à investigação, de transferência tecnológica e de financiamento verdadeiramente eficazes nem sempre são ajustados a tais empresas. Há que redobrar esforços para compreender melhor a tipologia das empresas do sector (de

produção e de serviços) e as suas necessidades específicas em matéria de financiamento, especialmente o acesso simplificado aos financiamentos europeus, que deverão abarcar também os processos tecnológicos, não se cingindo à investigação em sentido estrito (em particular para assegurar a qualidade dos processos, para além da qualidade dos produtos, a sua reprodutibilidade a nível industrial, a homogeneização dos lotes e a definição de métodos validados).

3.4. A tomada em consideração destas peculiaridades aconselha a revisão do próprio conceito de capital de risco, de forma a adequá-lo às especificidades do sector e a assegurar que são tidos em conta aspectos como a duração da investigação, a qualificação profissional do pessoal e os requisitos impostos pelos órgãos reguladores.

3.5. O CESE observa, com um certo pessimismo, que, por um lado, os Estados-Membros não têm adoptado as medidas adequadas para a realização, a breve trecho, do que está previsto nas conclusões do Conselho «Competitividade», de 26 de Novembro de 2002, e, por outro lado, o relatório da Comissão não tem especificamente em conta os atrasos e as dificuldades encontradas no desenvolvimento do plano de 30 pontos (documento de trabalho dos serviços da Comissão SEC(2003) 248). Espera, pois, que, no próximo relatório anual, se faça uma análise pormenorizada do que já foi realizado, do que ainda aguarda concretização e do que se encontra em atraso relativamente ao plano aprovado.

Bruxelas, 16 de Junho de 2003.

*O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao dispositivo de retenção para os passageiros dos veículos a motor de duas rodas»**

(COM(2003) 145 final — 2003/0058 (COD))

(2003/C 234/04)

Em 9 de Abril de 2003, o Conselho decidiu, de harmonia com o disposto no artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 25 de Junho de 2003. Foi relator P. Pesci.

Na 401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 112 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. A proposta tem por objectivo a codificação num único texto dos actos jurídicos respeitantes a dispositivos de retenção para os passageiros dos veículos a motor de duas rodas, adoptados desde 1993.
2. O Comité considera muito útil o agrupamento de todos os textos numa única Directiva. A simplificação tem grande

importância no mercado único, podendo a sua falta ser um grave obstáculo que pode afectar — como é certamente o caso neste sector — o desenvolvimento industrial. Foi garantido que esta codificação não contém quaisquer alterações de fundo, tendo como único objectivo a clareza e transparência da legislação comunitária. O Comité apoia inteiramente este objectivo; face à garantia dada, pronuncia-se favoravelmente à proposta.

Bruxelas, 16 de Julho de 2003.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao descanso dos veículos a motor de duas rodas»**

(COM(2003) 147 final — 2003/0059 (COD))

(2003/C 234/05)

Em 9 de Abril de 2003, o Conselho, decidiu, de harmonia com o disposto no artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 25 de Junho de 2003. Foi relator P. Pesci.

Na 401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 111 votos a favor, sem votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. A proposta tem por objectivo a codificação num único texto dos actos jurídicos respeitantes a dispositivo de descanso dos veículos a motor de duas rodas.
2. O Comité considera muito útil o agrupamento de todos os textos numa única Directiva. A simplificação tem grande importância no mercado único, podendo a sua falta ser um

grave obstáculo que pode afectar — como é certamente o caso neste sector — o desenvolvimento industrial. Foi garantido que esta codificação não contém quaisquer alterações de fundo, tendo como único objectivo a clareza e transparência da legislação comunitária. O Comité apoia inteiramente este objectivo e, face à garantia dada, pronuncia-se favoravelmente à proposta.

Bruxelas, 16 de Julho de 2003.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à negociação e aplicação de acordos de serviços aéreos entre Estados-Membros e países terceiros»<sup>(1)</sup>**

(COM(2003) 94 final — 2003/0044 (COD))

(2003/C 234/06)

Em 14 de Março de 2003, o Conselho decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 80.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 26 de Junho de 2003, sendo relator H. Ghigonis.

Na 401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 119 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer.

## 1. Introdução e contexto

1.1. Nos últimos quinze anos, a União Europeia empreendeu um programa vastíssimo de liberalização e integração do transporte aéreo. A Comunidade fundiu uma série de mercados do tráfego aéreo de modo a criar um espaço «interno» único. Ao adoptar medidas liberalizadoras do transporte aéreo, conhecidas por «terceiro pacote», aplicou a esta indústria os princípios subjacentes ao programa do mercado interno.

1.2. Todavia, os voos internacionais de e para o território da UE continuam a ser objecto de acordos de transporte aéreo bilaterais nos moldes tradicionais. Quer isto dizer que a UE ainda não dispõe de uma política coerente no domínio do tráfego aéreo internacional. No seu Livro Branco intitulado «A Política Europeia de Transportes no Horizonte 2010: a Hora das Opções», a Comissão dá prioridade urgente à promoção de uma acção externa coordenada no domínio da aviação, dados os efeitos de uma abordagem fragmentada na indústria do transporte aéreo europeu. A Comissão foi sempre de opinião que este tipo de acordos conduz a distorções de concorrência entre as companhias aéreas europeias e interfere no desenvolvimento do mercado único, na medida em que limita as possibilidades de investimento e de consolidação entre as companhias de transporte aéreo europeias (segundo esses acordos, se as companhias não forem detidas em mais de

50 % do seu capital por nacionais do seu país de origem, correm o risco de perderem os direitos de tráfego internacionais). Em Dezembro de 1998, a Comissão instaurou processos por infracção contra oito Estados, denunciando os acordos que concedem às transportadoras dos Estados Unidos direitos de tráfego de, para e dentro do território da UE em troca de um direito semelhante, mas muito restrito, concedido às companhias nacionais dos oito Estados visados («cláusula de nacionalidade»). Nos seus acórdãos de 5 de Novembro de 2002, o Tribunal de Justiça condenou os Estados visados pelo facto de, ao celebrarem com os Estados Unidos acordos de «céu aberto», terem infringido a competência externa da Comissão Europeia em matéria de tarifas aéreas aplicáveis às ligações intracomunitárias e de sistemas informatizados de reserva (SIR). Por outro lado, constata que as cláusulas de propriedade e controlo não são compatíveis com o direito de estabelecimento. Trata-se de uma discriminação que impede que transportadoras aéreas de outros Estados-Membros, que não celebraram acordos deste tipo, beneficiem do tratamento nacional no país europeu de acolhimento, uma vez que as regras comunitárias em matéria de direito de estabelecimento proíbem este tipo de situação.

1.3. Tendo presente as conclusões dos referidos acórdãos, a Comissão fez uma análise da situação das relações externas da Comunidade em matéria de transporte aéreo e apresentou as orientações e os princípios essenciais da política externa da Comunidade neste sector. Considera que as decisões do Tribunal de Justiça produzem igualmente efeitos jurídicos imediatos a serem tidos em conta pela UE a curto prazo. É este o caso das disposições dos acordos em que a Comunidade tem competência externa exclusiva. Por outro lado, as cláusulas de nacionalidade inscritas em quase todos os acordos acima referidos constituem uma discriminação com base na nacionalidade.

<sup>(1)</sup> A este respeito, a Comissão reclama igualmente outras medidas, nomeadamente que lhe seja conferido um mandato de negociação:  
— entre a Comunidade e os Estados Unidos sobre a criação de um espaço aéreo sem fronteiras;  
— a nível comunitário, no respeitante à designação de transportadoras comunitárias, sobre as rotas internacionais de e para países terceiros, bem como sobre domínios específicos da competência exclusiva da Comunidade.

## 2. Síntese da proposta

No quadro das suas próprias competências (os acordos bilaterais violam o direito comunitário e deverão ser adaptados, na ausência de negociações comunitárias), os Estados-Membros podem continuar a celebrar ou alterar acordos celebrados com países terceiros, em conformidade com o direito comunitário. Como um dos problemas fulcrais é a questão da competência, é necessário que os países da União colaborem estreitamente com as instituições comunitárias. Consequentemente, a proposta estabelece as obrigações que os mesmos devem respeitar quando da celebração de acordos bilaterais. Uma vez que os Estados-Membros devem ter em conta os interesses comunitários em geral, dever-se-á, para esse efeito, estabelecer um procedimento de verificação eficiente e transparente. Entre os Estados-Membros existem evidentemente obrigações recíprocas de informação e de comunicação no respeitante às negociações de acordos. Sempre que companhias aéreas estejam associadas às negociações, as companhias comunitárias deverão gozar de igualdade de tratamento no sentido de evitar qualquer tipo de discriminação e impedir que as dos países em questão beneficiem de um tratamento preferencial. De um modo geral, deve ser excluída toda a regulamentação susceptível de provocar distorções no mercado único do transporte aéreo na União Europeia. Além disso, incumbe aos Estados-Membros instaurar um procedimento não discriminatório e transparente para a distribuição de direitos de tráfego entre as transportadoras comunitárias.

## 3. Observação preliminar

O CESE, tendo tomado conhecimento de que o Conselho de Ministros de 5 de Junho de 2003 alcançou um acordo político, lamenta vivamente que um tal acordo tenha sido adoptado antes de o Comité ter emitido parecer.

## 4. Observações na generalidade

4.1. Segundo os referidos acórdãos do TJCE, a situação jurídica do sector do transporte aéreo europeu é precária. Os Estados-Membros celebraram com países terceiros numerosos acordos de serviços aéreos bilaterais que incluem disposições contrárias ao direito comunitário. Dado que a Comissão não dispõe de mandato para conduzir negociações com países terceiros em matérias comunitárias apresenta imediatamente um pedido nesse sentido (ver ponto 2).

4.2. É urgente dissipar rapidamente esta insegurança jurídica. O sector do transporte aéreo exerce pressão, pois, para si, a celebração de acordos juridicamente estáveis é fundamental, dado que os direitos de tráfego fazem parte dos fundos

comerciais das transportadoras aéreas. Por conseguinte, o CESE preconiza o estabelecimento de um quadro jurídico claro para a negociação de acordos de serviços aéreos internacionais. Este deverá garantir a conformidade dos acordos de serviços aéreos bilaterais com o direito comunitário e preservar os activos (direitos de tráfego) negociados.

4.3. Tendo em conta a repartição de competências entre os Estados-Membros e a Comissão em matéria de negociação de acordos de serviços aéreos internacionais na sequência dos acórdãos do Tribunal de Justiça de 5 de Novembro de 2002, parece desejável estabelecer um procedimento de informação simples, claro, transparente e eficaz, que permita encetar, de forma coordenada, negociações sobre transporte aéreo com Estados terceiros, ao nível dos Estados-Membros ou da Comunidade.

4.4. Nestas condições, parece oportuno simplificar ao máximo os procedimentos administrativos de informação da Comissão por parte dos Estados-Membros, antes da abertura de negociações com países terceiros. Por outro lado, se bem que pareça desejável que a Comissão beneficie da possibilidade de alertar um Estado-Membro quando considerar que uma negociação encetada por um Estado-Membro pode comprometer os objectivos da Comunidade, este procedimento dever-se-ia limitar ao estritamente necessário para garantir uma coordenação eficaz entre os Estados-Membros e a Comissão nas negociações conduzidas nas respectivas áreas de competência.

## 5. Observações na especialidade

Dado que as competências e responsabilidades no sector do transporte aéreo continuam a ser repartidas, o CESE apoia em princípio a iniciativa da Comissão para estabelecer, através de um regulamento, um sistema eficaz de colaboração e consulta entre os Estados-Membros e a Comunidade, por forma a fazer incidir as atenções logo de início sobre problemas e opiniões divergentes.

### 5.1. Artigo 1.º, n.º 2

Deve-se limitar ao máximo os procedimentos administrativos (parece um tanto excessivo exigir que o prazo para a notificação de todos os detalhes de um novo acordo, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º, seja de um mês civil antes do início dos contactos com os países terceiros interessados).

## 5.2. Artigo 4.º, n.º 2

A possibilidade conferida à Comissão de se opor à conclusão de um acordo parece ir muito além das prerrogativas legítimas de que a Comunidade dispõe em matéria de informação,

notificação e transparência. Na opinião do CESE, seria preferível substituí-lo pela possibilidade de a Comissão alertar um Estado-Membro quando considerar que uma negociação conduzida por este pode comprometer os objectivos da Comunidade.

Bruxelas, 16 de Julho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

---

### **Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2236/95 do Conselho, que determina as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário no domínio das redes transeuropeias»**

(COM(2003) 220 final — 2003/0086 (COD))

(2003/C 234/07)

Em 20 de Maio de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 26 de Junho de 2003, do qual foi relator-geral Jan Simons.

Na 401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

O programa eTEN é o cerne do plano de acção «eEurope 2005», que, por sua vez, constitui um elemento essencial da estratégia de Lisboa para tornar a UE, até 2010, a economia mais competitiva e dinâmica do mundo. O programa eTEN foi reorientado para se tornar um instrumento fundamental da execução do plano «eEurope 2005», passando a incidir principalmente na realização prática dos serviços de interesse comum abrangidos pelo plano de acção «eEurope». A reorientação do conteúdo concreto do programa deve agora ser completada por uma reconfiguração da estrutura de financiamento. Actualmente, o montante total do apoio financeiro comunitário está limitado ao máximo de 10 % do custo total dos investimentos, sendo possível um financiamento num montante equivalente a 50 % do custo total dos estudos de viabilidade de projectos. A experiência da Comissão revela, porém, que essa percentagem de financiamento é claramente insuficiente para estimular a implantação de serviços ou para agir como verdadeiro incentivo ao seu prosseguimento nesta

fase. A Comissão propõe, portanto, que o tecto de financiamento dos projectos eTEN seja aumentado de 10 para 30 % do custo do investimento. Esse aumento só dirá respeito aos projectos de implantação de serviços e aplicações. A reconfiguração processar-se-á sem alteração da dotação financeira global do programa eTEN.

## 2. Observações gerais

2.1. No plano de acção «eEurope 2005»<sup>(1)</sup>, mais concretamente no capítulo sobre o financiamento, a Comissão já anuncia a proposta de, para a fase de execução dos projectos eTEN, elevar o tecto de financiamento de 10 para 30 % do custo do investimento, sem prejuízo dos outros programas de redes transeuropeias.

---

<sup>(1)</sup> O CESE emitiu igualmente um parecer sobre o «Relatório final sobre o eEurope 2002».

2.2. É sobre essa proposta, composta por um único artigo de conteúdo, que se solicita o parecer do Comité.

2.3. O Comité não tem nada a objectar à alteração do n.º 3 do artigo 5.º (aditamento do texto «No caso de projectos de interesse comum, nos termos do Anexo I da Decisão n.º 1336/97/CE [14], o montante total do apoio financeiro comunitário concedido a título do presente Regulamento pode corresponder a 30 % do custo total do investimento»), visto concordar com os argumentos invocados para a justificar.

2.3.1. Com a reorientação do programa eTEN, o cerne do plano de acção «eEurope 2005» passa a ser a realização concreta dos serviços «eEurope» de interesse comum.

2.3.2. Porém, a experiência reunida com a carteira de projectos, mostrou que os regulamentos financeiros vigentes pouco ou nada permitem concretizar a nível do mercado.

2.3.3. Como a fase de estudo da viabilidade de um novo projecto de telecomunicações implica custos elevados, à qual, na maioria dos casos, já é concedido o respectivo tecto de financiamento de 50 % do custo dos estudos, não resta praticamente margem financeira para a fase de implantação.

2.3.4. Segundo a Comissão, a relação existente entre os projectos de estudo/viabilidade e os de implantação é de 95 % para 5 %, quando o que pretende atingir é uma relação de, pelo menos, 50/50. Ora, a experiência com o financiamento de projectos de tecnologias da sociedade da informação (TSI) <sup>(1)</sup> no âmbito do 5.º programa-quadro revela que a implantação dos serviços na prática requer um tecto de financiamento da ordem dos 30 a 40 %.

<sup>(1)</sup> TSI = Tecnologias da Sociedade de Informação; vd. 6.º programa-quadro de acções da Comunidade Europeia em matéria de investigação e desenvolvimento tecnológico (2002-2006), Decisão n.º 1513/2002/CE, JO L 232 de 29.8.2002, p. 1.

2.3.5. Para assegurar que os recursos financeiros disponibilizados contribuem efectivamente para a realização dos objectivos do plano de acção «eEurope 2005», há que trabalhar com menor número de projectos do que até agora, os quais deverão, porém, possuir maior potencial de concretização, ser mais tangíveis e produzir efeitos mais visíveis no mercado.

2.4. O Comité observa que o tecto de 30 % diverge do de 20 %, fixado nas alterações do mesmo tipo respeitantes aos projectos de RTE-transportes e de RTE-energia <sup>(2)</sup>. A justificação dessa divergência já foi dada no ponto 2.3.4 supra, julgando-a o Comité suficiente.

2.5. Considera ainda o Comité que uma avaliação desta medida, como também da aplicada aos projectos de RTE-transportes e de RTE-energia, não se deverá fazer esperar, devendo igualmente permitir, no inesperado caso de resultados pouco satisfatórios, encarar opções políticas radicalmente novas para todas as RTE. Por outras palavras: nessa altura, seria seguramente necessário abandonar o actual sistema de financiamento das RTE e adoptar um procedimento completamente diferente, actualizado e sustentável.

### 3. Conclusão

O Comité concorda com a possibilidade de aumentar de 10 para 30 % do investimento total a percentagem total do apoio comunitário aos projectos comunitários de telecomunicações que contribuam consideravelmente para a prossecução dos objectivos das redes transeuropeias, esperando que esta medida permita alcançar mais rapidamente tais objectivos. Caso se venha posteriormente a verificar que não era esse o caso, haverá que pensar em métodos de financiamento radicalmente diferentes, actualizados e sustentável.

<sup>(2)</sup> Cf. «Orientações/RTE energia», de 18.7.2002, JO C 241 de 7.10.2002; «Orientações/RTE telecomunicações», de 29.5.2002, JO C 221 de 17.9.2002; «Regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário/RTE», de 20.3.2002, JO C 125 de 21.3.2002; «Revisão-Reorientação/RTE», de 21.3.2002, JO C 125 de 27.5.2002.

Bruxelas, 16 de Julho de 2003.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos controlos oficiais dos alimentos para animais e para consumo humano»**

(COM(2003) 52 final — 2003/0030 (COD))

(2003/C 234/08)

O Conselho, em 28 de Fevereiro de 2003, decidiu, ao abrigo dos artigos 37.º, 95.º e 152.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, emitiu, em 27 de Junho de 2003, parecer, de que foi relator Chiriaco.

O Comité Económico e Social Europeu adoptou, na 401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), por unanimidade o presente parecer.

## 1. Introdução

1.1. O Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos <sup>(1)</sup> publicado pela Comissão em 2000 mencionava como causas das repetidas crises alimentares ocorridas nos últimos decénios a insuficiência, as contradições e as lacunas da legislação vigente ao nível europeu, destacando particularmente os limites da divisão sectorial e da forte diversidade na aplicação das normas e na organização dos sistemas de controlo dos vários Estados-Membros.

1.2. A prioridade da segurança dos alimentos e a abordagem integrada transformaram-se em princípios inspiradores da nova legislação sobre a matéria, que está a ser elaborada pela UE, em sintonia com o conteúdo do referido Livro Branco.

1.3. O Regulamento (CE) n.º 178/2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios <sup>(2)</sup>, constitui um ponto de referência fundamental para a presente proposta e está relacionado com a proposta de regulamento relativa à higiene dos géneros alimentícios <sup>(3)</sup>, que irá ser brevemente adoptada pelo Parlamento Europeu e o Conselho, e ainda com a proposta de regulamento que estabelece as regras de higiene específicas para os alimentos de origem animal destinados ao consumo humano, adoptada pela Comissão em 11 de Julho de 2002 <sup>(4)</sup>. Este pacote é agora completado com a nova proposta sobre a higiene dos alimentos para animais sobre a qual o CESE foi chamado a pronunciar-se num futuro próximo <sup>(5)</sup>.

1.4. A proposta em exame consubstancia o princípio inspirador (prioridade da segurança dos alimentos) por intermédio da abordagem integrada dos controlos do sistema produtivo de alimentos para animais e para consumo humano.

O processo produtivo é considerado na sua íntegra e abrange todas as etapas da cadeia alimentar e as várias componentes que intervêm na composição dos produtos (alimentos para animais, aditivos, alimentos para consumo humano), tendo em mira exercer controlo sobre todo o ciclo produtivo «da exploração agrícola, incluindo a produção animal (ou do mar) até à mesa».

1.5. Por outro lado, esta proposta atribui claramente aos Estados-Membros a responsabilidade de velarem pela correcta aplicação da legislação comunitária por parte dos operadores através de um sistema de controlo adequado, prevendo as modalidades e a frequência com a qual os serviços da Comissão verificarão e avaliarão, mediante inspecções e auditorias, a capacidade dos Estados-Membros de assumirem essa responsabilidade.

1.6. Assinale-se além disso que os sistemas de controlo e as actividades conexas já vêm sendo adaptados por forma a terem em conta a prioridade da segurança dos alimentos. Com efeito, em alguns Estados-Membros já entraram em vigor novas disposições institucionais e processuais ou foram criadas Agências, enquanto ao nível europeu se pode recorrer ao instrumento da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos só que as competências e as características das agências nacionais são variáveis, enquanto que a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos exerce exclusivamente funções de aconselhamento científico na avaliação dos riscos e de informação ao público e não funções de controlo e vigilância que continuam reservadas aos serviços da Comissão, mais concretamente, ao Serviço Alimentar e Veterinário (SAV).

1.7. Partindo dos princípios fundamentais enunciados no Regulamento (CE) n.º 178/2002, a nova estratégia prevê que a Comissão elabore as orientações sobre a organização dos sistemas de controlo e realize auditorias em cada um dos Estados-Membros para verificar a eficácia dos sistemas e a sua coerência com os planos de controlo estabelecidos ao nível nacional.

<sup>(1)</sup> COM(1999) 719, parecer do CESE — JO C 204 de 18.7.2000.

<sup>(2)</sup> JO L 31 de 1.2.2002.

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE — JO C 204 de 29.5.2001.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 377 final, JO C 262 de 29.10.2002, JO C 95 de 23.4.2003.

<sup>(5)</sup> COM(2003) 180 final.

1.8. Cada Estado-Membro deverá definir, nos seis meses seguintes à publicação do regulamento, um plano de controlo e de intervenção próprio, acompanhado de projecções plurianuais. Por último, cada Estado-Membro apresentará um relatório anual sobre os controlos realizados e sobre os resultados obtidos. O conjunto dos relatórios dos Estados-Membros constituirá a base para o relatório anual a apresentar anualmente pela Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

1.9. Para ser eficaz, este sistema de controlo terá de ser aplicado não só aos Estados-Membros e aos países candidatos (que serão membros de pleno direito no momento da entrada em vigor do regulamento), mas também às importações provenientes dos países ligados à UE por acordos bilaterais nos domínios veterinário e fitossanitário ou por acordos especiais (Noruega, Islândia e Ilhas Faroer), e eventualmente de outros países terceiros. A harmonização dos controlos reveste, portanto, uma dimensão europeia e uma dimensão internacional.

1.10. Ao passo que se aplicam aos países com acordos bilaterais nos domínios veterinário e fitossanitário as disposições negociadas para garantir um nível equivalente de protecção dos consumidores e da saúde dos animais, para os PVD menos desenvolvidos, a Comissão encara a hipótese de um tratamento especial que não prevê derrogações mas contempla, em contrapartida, acções de assistência na aplicação dos seus programas de controlo, acções de formação e, eventualmente, missões de peritos comunitários *in loco*.

1.11. A proposta inclui uma série de iniciativas destinadas a melhorar a qualidade do controlo da segurança dos alimentos e cuja aplicação implica um aumento substancial do apoio financeiro que deveria passar de 3 para 16 milhões de EUR.

1.12. As sanções dos infractores devem ser «eficazes, proporcionadas e dissuasivas» e aplicadas tendo em conta a definição de um padrão mínimo de segurança. No caso de infracções graves (qualificadas como infracções penais no Anexo VI quando cometidas intencionalmente ou por negligência grave) devem prever-se sanções de ordem penal (artigo 55.º).

1.13. A presente proposta acrescenta uma nova dimensão à medida de salvaguarda existente no Regulamento (CE) n.º 178/2002 no caso de um Estado-Membro cometer uma infracção grave (por exemplo, ineficácia ou inadequação do seu sistema de controlo), já que preconiza, eventualmente, a aplicação de medidas cautelares como, por exemplo, a suspensão da comercialização de certos produtos.

1.14. Saliente-se, por último, que o sistema de controlo começará a funcionar na Europa a 25, já que o regulamento entrará em vigor para os novos dez Estados-Membros. Tal implica, por conseguinte, um forte esforço de harmonização que garanta a livre circulação no mercado interno com todas as garantias em matéria de segurança dos alimentos.

1.15. Neste contexto, o Comité tem conhecimento de actividades de inspecção actualmente em curso com a participação de peritos ao nível europeu e nacional, quer dos Estados-Membros quer dos países candidatos, com a finalidade de elaborar um inventário exaustivo da situação e saber-se que medidas convém adoptar.

## 2. Observações na generalidade

2.1. O CESE concorda com a abordagem da proposta que considera apropriada por ter em conta a dimensão do mercado interno e a exigência de melhorar a planificação e a harmonização dos sistemas de controlo ao nível comunitário, no interesse da protecção dos consumidores.

2.2. A posição central conferida à segurança dos alimentos e a abordagem integrada vão ao encontro da necessidade de recuperar e consolidar a confiança dos cidadãos, ameaçada pelas crises alimentares recorrentes. Neste sentido, é essencial, por um lado, estabelecer uma relação factual e permanente com a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos para definir as prioridades dos controlos em função da avaliação dos riscos e, por outro lado, consolidar a capacidade operacional e coordenadora do Serviço Alimentar e Veterinário (SAV). É, além disso, fundamental uma abordagem transparente, baseada na parceria, por forma a disseminar informações relevantes pelos consumidores.

2.2.1. Mesmo que a Autoridade Alimentar Europeia tenha iniciado já a sua actividade e fique plenamente operacional no primeiro semestre de 2003, ainda se constata a necessidade, várias vezes reafirmada pelo Comité, de aumentar o impacto das acções do Serviço Alimentar e Veterinário, dotando-o de recursos suficientes para o efeito. O Comité insiste, além disso, que é necessário estabelecer uma forte sinergia e uma capacidade comunicativa entre os órgãos comunitários e as autoridades nacionais competentes.

2.3. Na proposta são enunciados, particularmente, alguns aspectos inovadores ou que revelaram especial eficácia no passado:

- a) uma melhor definição das responsabilidades dos Estados-Membros no atinente às suas competências directas de «controladores», seja enquanto «detentores de poderes de controlo», seja enquanto «garantes da saúde dos cidadãos», no respeito do princípio da responsabilidade dos operadores bem definida nos regulamentos relativos à higiene;
- b) a responsabilidade dos operadores e dos importadores como instrumento de simplificação das actividades de controlo, encorajando o «auto-controlo» efectivo do respeito das normas de higiene e de segurança, conjugado com sanções adequadas em caso de incumprimento e ainda com formas de incentivo nos casos em que os mecanismos de certificação voluntária possam alijar a carga de trabalho das autoridades competentes;

- c) a formação dos responsáveis pelos controlos (princípio que deveria caracterizar toda a nova legislação em matéria alimentar e não só);
- d) a igualdade fundamental dos papéis, dos princípios e das medidas adoptadas;
- e) a instauração do princípio de controlo de apoio das capacidades de controlo e da viabilidade dos planos nacionais; este método torna mais aceitável o princípio de «subsidiariedade» na medida em que cria uma tutoria «formadora»;
- f) a optimização do sistema de controlo existente e a harmonização dos sistemas nacionais;
- g) a formalização do papel dos inspectores (já existente de facto mas não formalmente) e a definição dos perfis de formação constantes do Anexo II;
- h) a quantificação dos recursos e a identificação das rubricas orçamentais comunitárias e das fontes de financiamento (ficha financeira e artigos 26.º a 29.º);
- i) o princípio de programação mediante planos nacionais de controlo e relatórios anuais (Título V — Artigos 42.º a 44.º);
- j) a definição unitária das infracções a sancionar com medidas de carácter penal (anexo VI) pelo facto de se ter constatado (considerando 44) que os actuais sistemas de sanção (de carácter predominantemente administrativo) nem sempre bastam para assegurar o respeito da legislação.

2.4. O empenho dos Estados-Membros no sentido de adaptarem os seus sistemas nacionais de controlo dependerá da eficácia dos sistemas existentes e das dotações que lhes são atribuídas, do funcionamento de um bom sistema de parceria com os operadores do sector, bem como da existência de uma abordagem mais ou menos integrada (em certos Estados-Membros as competências de controlo são repartidas entre diversas autoridades cuja coordenação nem sempre é ideal). Por este motivo, é fundamental prever uma auditoria preliminar destinada a examinar com os vários Estados-Membros as condições do sistema de controlo em vigor e detectar rapidamente que adaptações se imporão.

2.5. Convém atribuir atenção particular e recursos adequados aos novos Estados-Membros que tiveram de adaptar os seus sistemas ao acervo comunitário. No seguimento do controlo em curso nestes países, o Comité convida a Comissão a identificar os pontos fracos do sistema de controlo que carecem de medidas específicas, sobretudo no que se refere às dotações e à formação de pessoal, ao estado e à quantidade de laboratórios, à qualidade do seu equipamento, etc.

2.5.1. Devem ser adoptadas igualmente medidas a pensar nas pequenas empresas que operam ao nível local e artesanal, a fim de motivá-las a respeitar as normas estabelecidas.

2.6. No atinente à gestão de crises e aos planos de emergência (artigo 13.º), é necessário actualizar as formas de intervenção à luz da experiência adquirida com as crises mais recentes. Além disso, os procedimentos de controlo, especificamente no caso de alimentos para animais, devem ter igualmente em consideração as calamidades. Com efeito, verifica-se que calamidades tais como incêndios, aluviões, erupções vulcânicas, terremotos podem dar origem a sérias alterações nos géneros alimentícios. Estes acontecimentos são geralmente acompanhados de uma série de complicações sobretudo devido ao estado de emergência que desencadeiam. Subtraem-se, por isso, facilmente às normas de protecção mais elementares.

2.7. Em matéria de controlo das importações provenientes de países terceiros (Título II — Capítulo V), haverá que reforçar a cooperação internacional no âmbito do Codex Alimentarius e do Acordo SPS (OMC) e fazer a distinção entre os vários países terceiros consoante o seu nível de desenvolvimento, prestando particular atenção à assistência técnica e científica dos PVD menos desenvolvidos para favorecer o respeito das normas comunitárias e evitar a criação de novos obstáculos. As modalidades a que se refere o ponto 34 da «Introdução» e mais adiante incorporadas no artigo correspondente são essenciais para evitar a importação de matérias-primas contaminadas e garantir a segurança dos consumidores europeus. Não se deve, contudo, esquecer que estes países não dominam muitas vezes a utilização de pesticidas, de fertilizantes químicos, de anabolisantes, etc., particularmente quando se trata de cereais, plantas forrageiras e de matérias de matriz zootécnica, pelo que necessitam quanto antes de assistência técnico-científica na realização dos controlos exigidos.

2.7.1. Existem igualmente casos de contaminação que se devem a ulteriores manipulações ilícitas (alimentos «compostos» para animais) efectuadas fora do país de origem. Se a observância das regras sanitárias e de higiene europeias, controlada no país de destino, desse azo a uma contestação da carga, poderiam advir daí grandes prejuízos para o país de origem.

2.7.2. Convém, portanto, prever, no âmbito da cooperação com os PVD, estruturas de apoio e de substituição em condições de controlar na origem a conformidade dos produtos e, eventualmente, sugerir procedimentos e soluções úteis para encorajar o desenvolvimento das estruturas de produção locais ainda frágeis. Haverá ainda que pensar em formas de controlo em que sejam especificamente definidas as responsabilidades dos vários actores, inclusivamente dos importadores.

2.8. Na opinião do CESE, deverá haver uma interacção dinâmica entre o sistema de controlo oficial e os sistemas de certificação da qualidade, da segurança e da rastreabilidade da cadeia alimentar postos em prática voluntariamente pelos operadores das empresas do sector. Tal significa que a questão da formação multidisciplinar no domínio da segurança e da qualidade não diz apenas respeito aos responsáveis pela inspecção (artigo 51.º e anexo II), mas também a todos os elos da cadeia alimentar, envolvendo, para além dos operadores propriamente ditos, o pessoal encarregado das instalações, do transporte e da armazenagem, conforme prevê a proposta em matéria de higiene. A abordagem preventiva e a responsabilidade dos actores envolvidos são realmente cruciais para tornar mais eficazes os sistemas de controlo públicos, uma vez que reduzem os custos e permitem às autoridades competentes concentrar-se nos riscos prioritários.

2.8.1. Para garantir mais efectivamente a protecção dos consumidores, é imprescindível desenvolver sinergias entre os sistemas de controlo públicos e os procedimentos de autocontrolo e de rastreabilidade postos em prática pelos operadores das empresas do sector alimentar, e completá-los, se possível, com sistemas de certificação voluntários. Em alguns Estados-Membros estão a ser feitas experiências interessantes que vale a pena aproveitar (benchmarking) para a negociação de acordos sectoriais (rastreabilidade) sobre a segurança e a qualidade alimentar (1). É, contudo, evidente que estes sistemas nacionais voluntários não beneficiam do mecanismo de «reconhecimento mútuo» aplicável aos controlos públicos. Este problema terá de ser resolvido para harmonizar os critérios à escala europeia e permitir que os consumidores de outros Estados-Membros tirem partido destes mecanismos.

2.8.2. As organizações socioprofissionais do sector e as associações de consumidores poderão dar um valioso contributo para a formação dos intervenientes do sector e para a disseminação da informação sobre o sistema de controlo em função. Continua, porém, a ser essencial privilegiar a transparência dos mecanismos e associar os actores do sector ao diálogo e às parcerias.

2.9. A introdução de critérios da segurança e da qualidade dos géneros alimentícios, no âmbito da revisão da PAC, poderá criar sinergias úteis, ainda que o regulamento em apreço integre os controlos sobre a OCM no sistema específico já comprovado. O CESE considera, de facto, que a «condicionalidade» inserida na proposta de regulamento sobre o regime de ajudas directas no âmbito da PAC (2) deveria ter um papel preventivo e simplificar os controlos *ex post*, na medida em que subordina a concessão de ajudas ao respeito das normas

fundamentais da saúde pública, da saúde e bem-estar dos animais e da fitossanidade, prevenindo o aconselhamento das explorações agrícolas. No seu parecer sobre o assunto, o CESE recomenda que se confira um carácter voluntário a este sistema de aconselhamento que «não deve ter por base apenas o cumprimento dos requisitos legais, mas, sim, a melhoria contínua da situação económica, ambiental e social das explorações» e se criem incentivos adequados (3). No intuito de estabelecer sinergias úteis, deverá prever-se formas de comunicação e de colaboração entre todas as autoridades envolvidas e os diversos actores.

2.10. O Comité aprova a abordagem escolhida com respeito aos procedimentos de coordenação sempre que os controlos oficiais incumbam a diferentes unidades de controlo, e, sobretudo, nos casos em que esta competência tenha sido delegada (considerandos 15 e 16 e artigo 5.º), bem como as disposições de harmonização dos laboratórios de referência, sobretudo quando determinadas tarefas de controlo sejam delegadas a organismos não governamentais (considerandos 17 a 21) desde que devidamente e controladas as suas operações.

2.10.1. É essencial harmonizar ao nível comunitário as condições e as regras aplicadas pelos organismos de controlo acreditados, bem como os métodos de amostragem e de análise da sua frequência. Importa, por conseguinte, desenvolver as actividades dos laboratórios comunitários de referência e do Centro Comum de Investigação (CCI) e aumentar os recursos que o sexto programa-quadro prevê para o efeito.

2.11. Deve dar-se atenção particular, sobretudo na perspectiva do alargamento a 25 países, à assistência mútua e à cooperação administrativas entre os Estados-Membros (Título IV), intensificando o intercâmbio de experiências e das melhores práticas entre as autoridades competentes incumbidas dos controlos. O objectivo da proposta não é tanto reforçar numericamente a estrutura central europeia do Serviço Alimentar e Veterinário (SAV) mas antes consolidar a capacidade de operar em rede coordenando e harmonizando as modalidades operacionais dos controlos.

2.12. No atinente ao financiamento dos controlos oficiais, que releva do princípio da subsidiariedade, deve evitar-se por todos os meios distorções na concorrência graças ao estabelecimento de princípios comuns, sobretudo no que se refere às taxas de inspecção impostas às empresas do sector. Como as disposições na matéria formuladas no artigo 28.º têm um carácter bastante geral, o Comité vê por bem que se controle os sistemas de taxas em vigor nos Estados-Membros a fim de verificar a compatibilidade e identificar instrumentos de harmonização mais precisos. Será igualmente necessário verificar os encargos suportados pelos diversos operadores do sector, desde a produção primária até à distribuição final, para evitar qualquer forma de discriminação. É óbvio, no entanto,

(1) Por exemplo com o Pacto Nacional sobre a segurança e a qualidade alimentares negociado e subscrito pelo CNEL (Conselho Nacional da Economia e do Trabalho) em 8 de Julho de 2002 pelas organizações agrícolas, sindicais e patronais do comércio e pelo Ministro da Política Agrícola e Florestal.

(2) COM(2003) 23 final — 2003/0006.

(3) COM(2003) 23 final — 2003/0006, ponto 4.3.2.

que, quando se detecta uma infracção, os custos dos controlos deverão ficar a cargo dos infractores. Em contrapartida, convém encarar a hipótese de criar formas de incentivo nos casos em que os operadores apliquem voluntariamente os mecanismos de certificação de conformidade.

2.13. Quanto à organização dos sistemas locais de controlo público, é conveniente designar laboratórios de referência ao nível regional para os serviços locais que, na fase de arranque, seriam co-financiados por fundos comunitários e fundos nacionais.

2.14. O Comité toma conhecimento da revogação de uma série de directivas (artigo 61.º) que foram transpostas ou completadas pelo regulamento em apreço, mas não quer deixar de salientar a necessidade de verificar a correspondência das disposições, nomeadamente no que se refere à directiva relativa ao financiamento dos controlos veterinários (96/43/CE), para evitar distorções na concorrência em consequência de uma aplicação demasiado divergente por parte dos Estados-Membros.

### 3. Conclusões

3.1. O Comité concorda com a abordagem integrada da proposta da Comissão que considera um contributo muito útil

para a concretização do princípio da prioridade da segurança dos alimentos no sistema de controlos oficiais de alimentos para animais e para consumo humano.

3.2. O Comité entende que, para garantir o êxito da abordagem integrada, é necessário promover uma forte parceria entre os diversos operadores do sector, alicerçada na confiança recíproca e na transparência e que se desenvolva no contexto de um equilíbrio adequado entre os mecanismos de controlo oficiais e de auto-controlo, a responsabilidade e a certificação voluntária dos produtores.

3.3. O Comité tem para si que é impossível garantir a segurança dos alimentos na União Europeia sem promover e reforçar a cooperação com os países terceiros através de acordos e medidas específicas, variáveis em função do seu nível de desenvolvimento, bem como da cooperação internacional no âmbito do Codex Alimentarius, reforçando ali a presença da União Europeia, e no Acordo SPS (OMC).

3.4. O Comité recomenda que se preste especial atenção à harmonização dos controlos nos países candidatos e apela ao lançamento de acções de formação e de informação, dirigidas não exclusivamente aos responsáveis pelos controlos mas aos operadores dentro do sector e ao grande público.

Bruxelas, 16 de Julho de 2003.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Cooperação Ambiental pan-europeia após a Conferência de Kiev de 2003»**

(COM(2003) 62 final)

(2003/C 234/09)

Em 6 de Fevereiro de 2003, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Comissão decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente que emitiu parecer em 27 de Junho de 2003, sendo relator L. Ribbe.

Na 401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 119 votos a favor, um 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

## 1. Conteúdo da comunicação da Comissão

1.1. Na sua comunicação, a Comissão expõe as suas perspectivas sobre a cooperação ambiental pan-europeia no seguimento da quinta conferência de ministros europeus do Ambiente, realizada em Kiev, entre 21 e 23 de Maio de 2003, e descreve os grandes desafios a enfrentar presentemente pela Europa no domínio da protecção do ambiente, nomeadamente no que se refere aos países situados a este ou sudeste das actuais fronteiras externas da UE. As revoluções políticas dos últimos anos possibilitaram a realização de um debate comum sobre as acções a levar a cabo para reduzir o impacto negativo no ambiente.

1.2. A primeira conferência de ministros europeus do Ambiente foi realizada em 1991, em Dobris. Nessa altura, o objectivo era criar o enquadramento necessário para acções comuns e apoiar as sociedades democráticas recém-estabelecidas nos seus esforços em prol de uma melhor protecção do ambiente e de um desenvolvimento sustentável. Simultaneamente, surgiu também o processo «Ambiente para a Europa», cujo seguimento seria debatido na conferência de Kiev.

1.3. A Comissão congratula-se com a cooperação conseguida até ao momento e com um conjunto de resultados e evoluções concretos que conduziram, em parte, à redução notória da destruição do ambiente. Por outro lado, a Comissão frisa que há ainda muito a fazer. Refere o «estado desolador» do ambiente em alguns países e insiste nas consequências negativas para a saúde das populações locais, em especial das crianças. A Comissão considera urgente elaborar e executar políticas ambientais mais eficazes.

1.4. Essencialmente, os objectivos que a Comissão atribui à actual fase do processo «Ambiente para a Europa» são a harmonização das disposições jurídicas dos países com as normas comunitárias, bem como a realização dos objectivos fixados pela Cimeira de Joanesburgo em matéria de desenvolvimento sustentável. Isso deve traduzir-se pela execução de acordos internacionais, acções e investimentos. Nesse contexto, devem ser utilizados recursos financeiros da UE para

realizar projectos concretos e fazer progredir os processos de decisão política.

1.5. A sociedade civil e, em especial, as ONG no domínio do ambiente são referidos como participantes deste processo, sem que lhes seja, porém, atribuído um papel essencial.

1.6. A Comissão divide os países envolvidos em quatro grupos, a tratar de forma distinta, em função das suas relações políticas limitadas com a UE:

- os dez países da próxima vaga de adesão, assim como os restantes três países candidatos (Bulgária, Roménia, Turquia);
- os cinco países dos Balcãs Ocidentais;
- os Novos Estados Independentes (NEI) ocidentais e do Cáucaso;
- os NEI da Ásia Central, que participam na cooperação pan-europeia na qualidade de membros da região europeia das Nações Unidas e da Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

## 2. Observações na generalidade

2.1. Devido ao curto espaço de tempo entre a publicação da comunicação da Comissão, o seu debate em Conselho de Ministros (com uma resolução) e a conferência de Kiev, o CESE decidiu não elaborar parecer antes da conferência. O Comité não pretende limitar a sua avaliação apenas à comunicação, mas sim alargar a sua análise à evolução e aos resultados da conferência.

*Processo «Ambiente para a Europa» e Conferência de Kiev*

2.2. O título «Ambiente para a Europa» escolhido em 1991, em Dobris, para designar o processo descrito na comunicação da Comissão leva a pensar que constitui uma estratégia geral para a protecção do ambiente e o desenvolvimento sustentável em toda a Europa. Todavia, (já) não é esse o caso, apesar de a conferência de Dobris ter suscitado reflexões nesse sentido.

2.3. O CESE insiste na importância que o processo «Ambiente para a Europa» teve até agora para a elaboração de uma política ambiental também fora da UE. Um resultado concreto e positivo desse processo é, por exemplo, a Convenção de Arhus adoptada em 1998, que representou um grande passo em frente no que se refere à participação da sociedade no processo de decisão política no domínio do ambiente.

2.4. O Comité congratula-se com os esforços desenvolvidos até agora pela Comissão e por todos os países que participam no processo «Ambiente para a Europa». O seu empenho salienta a importância da protecção do ambiente e do desenvolvimento sustentável para o futuro da Europa. O elevado número de participantes na conferência de Kiev (cerca de quatro mil) prova a enorme importância atribuída pela sociedade à protecção do ambiente e ao desenvolvimento sustentável.

2.5. Como exemplo positivo concreto, o CESE considera importante que, para além da aprovação de acordos específicos<sup>(1)</sup>, a conferência também tenha assistido a um amplo diálogo entre os ministros competentes e os representantes das organizações não governamentais.

2.6. O CESE critica, porém, o facto de, tanto anteriormente como na própria conferência, não ter sido apresentada uma análise detalhada para determinar os elementos especialmente eficazes ou problemáticos do processo «Ambiente para a Europa». Não obstante, tendo em conta a dramática situação do ambiente, que não se alterou muito ao fim de doze anos de processo (ver «Terceiro relatório sobre o estado do ambiente», apresentado pela Agência Europeia do Ambiente na conferência de Kiev), uma análise desse tipo seria certamente pertinente e muito útil para concretizar o objectivo de elaborar «políticas ambientais mais eficazes» (ver ponto 1.3).

*Novos desafios da protecção do ambiente a este e sudeste das actuais fronteiras externas da UE*

2.7. A comunicação e a declaração final da conferência de Kiev deixam bem claro que o aspecto principal do processo a partir de agora consiste na protecção do ambiente nos referidos países situados a este e sudeste da Europa. Ainda que a situação de partida e as perspectivas de evolução nas referidas regiões sejam muito diferentes, a vontade expressa pelos participantes

na conferência dá prioridade à aproximação das normas ambientais locais às da UE. O CESE congratula-se e apoia manifestamente esse objectivo, pois uma transposição e uma aplicação integrais da legislação ambiental permitiria indubitavelmente a redução notória da destruição do ambiente.

2.8. Simultaneamente, há que não esquecer que, tal como a UE defende em muitos documentos, os problemas ambientais europeus não resultam das frequentes infracções à legislação comunitária. A grande maioria das actividades que causam importantes danos no ambiente encontra-se dentro da legalidade (europeia). Isso significa que são necessárias iniciativas mais amplas, tanto dentro como fora da UE. O CESE chamou várias vezes a atenção para esse problema. Não obstante, isso significa que, no que se refere aos países mencionados, as normas comunitárias comunicadas devem ser encaradas apenas como uma etapa intermédia na via para a sustentabilidade. A legislação deve ser reforçada, e optimizados os procedimentos e medidas económicas, assim como a consciência dos cidadãos em relação à protecção do ambiente e ao desenvolvimento sustentável.

2.9. Na sua comunicação, a Comissão divide os países envolvidos no futuro processo em quatro regiões diferentes (ver ponto 1.6). O CESE considera que essa divisão é pertinente, pois a situação e as perspectivas de desenvolvimento são muito diferentes. Os países candidatos, por exemplo, adoptarão a legislação ambiental comunitária e beneficiarão de auxílios dos fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do desenvolvimento rural, o que não acontece com as demais regiões.

*O papel da sociedade civil*

2.10. O CESE aprecia os esforços desenvolvidos até ao momento pelos países envolvidos na resolução dos problemas ambientais, mas partilha a posição da Comissão de que se pode e deve reforçar ainda mais a sensibilização para a protecção do ambiente e a vontade política de resultados suplementares.

2.11. Grande parte do financiamento que, no futuro, deve ser investido na protecção do ambiente ou no desenvolvimento sustentável deverá proceder dos orçamentos dos países ou das empresas e cidadãos. Só quando existir um elevado grau de consciência ecológica estarão os políticos dispostos a disponibilizar fundos. Para isso é necessário desenvolver uma sociedade que considere a protecção do ambiente e o desenvolvimento sustentável como uma oportunidade para obter maior desenvolvimento social, e não como rivais na luta pelo financiamento para desenvolver infra-estruturas gerais ou, por exemplo, a saúde, a formação ou os serviços sociais. Há urgente trabalhar no sentido dessa consciência.

(1) Protocolos sobre avaliação estratégica do impacto ambiental, sobre a criação de registos de transferência e libertação de poluentes e sobre responsabilidade civil e compensação por danos causados por impacto transfronteiriço de acidentes industriais.

2.12. A esse título, a sociedade civil organizada tem uma missão fundamental a desempenhar. O CESE afirmou várias vezes que a protecção do ambiente e o desenvolvimento sustentável não funcionam com «medidas impostas a partir do topo», havendo que procurar e encontrar uma abordagem ascendente. A Comissão também faz, em parte, essa referência na sua comunicação sobre a sociedade civil, descrevendo o papel importante dos Centros Regionais do Ambiente (REC) que ela co-financia.

2.13. É, porém, necessário incluir, em todas as avaliações do trabalho dos REC, uma crítica ao facto de ainda não ter sido criada uma rede funcional de associações ambientais nesses países individualmente. Os inúmeros grupos aí existentes caracterizam-se muitas vezes por um nível muito reduzido de organização a nível nacional, de forma que geralmente desempenham apenas um papel secundário na tomada de decisões políticas.

2.14. Neste contexto dever-se-ia discutir o papel dos Centros Regionais do Ambiente no apoio à formação de estruturas integradas e não apenas descentralizadas, à participação da sociedade civil organizada no processo «Ambiente para a Europa» e ao reforço das organizações ambientalistas não governamentais.

2.15. O CESE considera que se atingiria um objectivo importante fazendo participar no processo as organizações económicas e sindicais. A integração do ambiente deve realizar-se em todos os níveis sociais e desde cedo. Só quando a educação e a formação permanente tiverem em conta as questões ambientais será possível estabelecer a referida abordagem ascendente. Para o Comité, o processo «Ambiente para a Europa» não tomou em consideração este aspecto, dando passos insuficientes na direcção pretendida.

### 3. Observações na especialidade

3.1. O CESE toma conhecimento das conclusões da conferência de Kiev, nomeadamente da declaração ministerial final. Salienta que aquela indica, por exemplo, que a evolução previsível a partir de agora poderá originar muitos novos problemas. Todavia, nem a comunicação, nem o documento final da conferência de Kiev descrevem claramente a forma

de os países envolvidos evitarem determinados problemas ambientais novos ou praticamente inexistentes até agora, mas previsíveis.

3.2. A título de exemplo, o CESE menciona aqui o aumento já notório do tráfego, especialmente do tráfego rodoviário, também referido pelos ministros do Ambiente, nos países envolvidos, em especial naqueles em que o crescimento económico e o aumento da riqueza são patentes. Outro exemplo será o aumento da produção agrícola. A exportação de tecnologia antiquada (como, por exemplo, automóveis sem ou com reduzida purificação do gás de combustão) e a transferência de práticas antiquadas da UE para esses países contribuem em parte para exacerbar os problemas.

3.3. O CESE gostaria, portanto, que nos seus futuros documentos, a Comissão descrevesse com maior clareza, mediante uma exposição pormenorizada desses problemas, as estratégias de luta contra os danos resultantes. Considera que, no que se refere a essa questão, tanto a comunicação em análise como a declaração ministerial final são demasiado gerais e pouco precisas. O objectivo é não só resolver os desastres ambientais herdados dos antigos regimes, mas também planear um desenvolvimento sustentável para o futuro, o que ainda exige grandes progressos nos actuais Estados-Membros da UE. Nesse sentido, o documento da Comissão e a declaração final de Kiev parecem carecer amargamente de carácter vinculativo.

3.4. O CESE recomenda à Comissão e à UNECE, enquanto co-organizadores da conferência de Kiev, que avaliem separadamente os êxitos e os fracassos registados até ao momento e a estratégia resultante para a integração da sociedade civil no processo «Ambiente para a Europa».

3.5. Na opinião do CESE, o papel que a sociedade civil deve desempenhar no processo «Ambiente para a Europa» não é reconhecido em toda a sua amplitude. Só será possível estabelecer um desenvolvimento sustentável, também e sobretudo nos países com um grande atraso em matéria de «prosperidade», se todos os grupos manifestarem compreensão nesse domínio ou mesmo exigirem que os seus governos tomem as iniciativas apropriadas. Apesar da sua elevada consideração pelo trabalho sério e dedicado dos REC, o CESE duvida que a criação e a promoção desses centros sejam suficientes.

Bruxelas, 16 de Julho de 2003.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos teores máximos de pesticidas nos produtos de origem vegetal ou animal»**

(COM(2003) 117 final — 2003/0052 (COD))

(2003/C 234/10)

O Conselho, em 26 de Março de 2003, decidiu, ao abrigo dos artigos 37.º, 95.º e 152.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, emitiu, em 27 de Junho de 2003, parecer, de que foi relatora Giacomina Cassina.

O Comité Económico e Social Europeu adoptou, na 401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), por 110 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o presente parecer.

## 1. Preâmbulo e objectivos da proposta

1.1. O regulamento em exame tem como objectivos prioritários minimizar os riscos para a saúde e para o ambiente do uso de pesticidas e prosseguir o processo de harmonização a nível comunitário dos teores máximos de resíduos (TMR) de todos os produtos fitofarmacêuticos; a legislação vigente, de facto, deixava em aberto a possibilidade de os Estados-Membros estabelecerem limites diferenciados na legislação nacional.

1.2. No quadro mais amplo previsto pelo sexto programa de acção em favor do ambiente, esta proposta deve ser vista à luz, também, da comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu «Para uma Estratégia Temática da Utilização Sustentável dos Pesticidas»<sup>(1)</sup>, sobre a qual o Comité emitiu um parecer<sup>(2)</sup> substancialmente positivo, para o qual se remete para uma análise mais aprofundada.

1.3. A proposta em exame configura-se como regulamento único, em substituição de quatro directivas que actualmente regulam esta problemática a nível comunitário<sup>(3)</sup>. Para a sua elaboração a Comissão tem em conta os problemas surgidos na transposição dessas mesmas directivas, acolhe as sugestões sobre a respectiva aplicação resultantes do quinto exercício SLIM (legislação simplificada para o mercado interno) e integra, igualmente, as orientações sobre a matéria saídas do Conselho Agricultura de 20 de Novembro de 2001 e do Conselho Ambiente de 12 de Dezembro de 2001, para além da resolução do Parlamento Europeu de 30 de Maio de 2002.

1.4. Na aplicação do regulamento em questão, a Comissão terá a competência principal de gerir os riscos ligados ao uso dos pesticidas e será confiado um papel importante à Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (AESA), que, actuando através de uma rede de peritos nos Estados-Membros, proporcionará os conhecimentos necessários à avaliação dos riscos e pareceres científicos independentes sobre a matéria, na observância do previsto no Livro Branco sobre a segurança dos alimentos<sup>(4)</sup>.

1.5. Na passagem do actual procedimento para o previsto no regulamento *sub judice*, os dados ainda não harmonizados, referentes tanto às substâncias existentes como às novas — cujos teores máximos de resíduos foram definidos até agora a nível nacional —, serão organizados pela AESA, avaliados com base em critérios de segurança e tomados como TMR provisórios, para serem depois avaliados individualmente com base na Directiva 91/414/CEE relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado. Esta directiva continua a ser a referência fundamental da legislação comunitária, mesmo não estando prevista para breve uma actualização.

1.5.1. A proposta de regulamento que, a partir da data da sua adopção definitiva, impedirá que os Estados-Membros fixem eles próprios os TMR, entra em vigor nas proximidades da data que impõe a retirada da comercialização de uma série de mais de 400 produtos fitofarmacêuticos, cuja utilização será proibida, o mais tardar, a partir de 2004 por força da legislação em vigor.

1.5.2. A proposta abre a possibilidade de utilização de dados de vigilância para a determinação de TMR em casos especiais, quando não haja autorização de utilização de substâncias persistentes no ambiente que possam originar problemas de resíduos ou de substâncias empregadas em produtos de importância secundária, como as especiarias.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 349 final de 1.7.2002.

<sup>(2)</sup> JO C 85 de 28.4.2003.

<sup>(3)</sup> Directivas: 76/895/CEE; 86/362/CEE; 86/363/CEE; 90/642/CEE.

<sup>(4)</sup> COM(1999) 719 final; parecer do JO C 204 de 18.7.2000.

1.5.3. Tem-se igualmente em conta as disposições da proposta da Comissão de um regulamento do Conselho e do Parlamento Europeu sobre o controlo oficial das rações e dos géneros alimentícios.

1.6. Com o intento de conseguir o máximo de protecção dos consumidores, o princípio fundamental em que assenta todo o regulamento é o de um limite por defeito, com base no qual não será permitido um teor de resíduos superior a 0,01 mg/kg, salvo quando tal valor máximo possa constituir um perigo potencial para a protecção do consumidor; nesse caso, serão definidos níveis inferiores de TMR.

1.7. A Comissão considera que, passado o período transitório, a aplicação das disposições do regulamento poderá constituir um importante passo em frente na consolidação e na simplificação da legislação vigente, tanto eliminando os problemas de barreiras não pautais nas trocas internas do mercado único ou com países terceiros, como dando um contributo concreto para a defesa da saúde humana e animal e do ambiente.

## 2. Observações na generalidade

2.1. O CESE considera que a proposta de um regulamento único, em substituição de quatro directivas vigentes, constitui um contributo importante para a aplicação da estratégia para «uma utilização sustentável dos pesticidas», na medida em que, com este regulamento, se consiga conjugar a salvaguarda contra os riscos para a saúde humana com a necessária protecção das culturas. Observa, ainda, que o regulamento em questão é susceptível de corrigir potenciais distorções de concorrência no mercado interno.

2.2. Partindo disto e num plano geral, o Comité pronuncia-se mais uma vez favoravelmente a uma utilização sustentável dos pesticidas, diminuindo a utilização e ou o risco no emprego de substâncias químicas na agricultura para respeitar o melhor possível os processos naturais que regulam a produção agrícola e apoia, portanto, esta estratégia comunitária. O regulamento comunitário proposto representa um avanço indispensável para a harmonização e a defesa da saúde e vem na esteira da comunicação «Estratégia Temática sobre a Utilização Sustentável dos Pesticidas (1)». O CESE verifica, com agrado, que parte substancial das observações constantes do referido parecer tiveram resposta no texto em apreço.

2.3. O CESE considera pertinente e eficaz a base jurídica escolhida [artigo 37.º, n.º 2, terceiro parágrafo; artigo 95.º n.º 1, e artigo 152.º n.º 4, alínea b)], que cobre o conjunto das temáticas que se interligam na proposta. Em especial, aprova o carácter obrigatório com aplicação directa em todos os Estados-Membros a partir de 1 de Janeiro de 2005 para os produtos frescos e de 1 de Julho de 2005 para os produtos armazenados.

2.4. Ao exprimir estas primeiras apreciações de carácter geral, o CESE reconhece uma vez mais que a utilização inteligente dos produtos fitofarmacêuticos pode ser importante num amplo espectro de aplicações que têm que ver sobretudo com o mundo agrícola, a partir da protecção de plantas e produtos vegetais — pelas vantagens significativas daí decorrentes —, mas entende que deve ser relançado, com clareza e continuidade, o objectivo de prosseguir o processo de substituição por alternativas (substâncias e ou métodos) mais seguras (2), num quadro de progresso científico e tecnológico.

2.5. Neste sentido, atendendo à relevância estratégica da matéria tratada, o CESE salienta a importância, a partir do previsto no Sexto Programa-Quadro de investigação e desenvolvimento, de destinar recursos económicos e competências científicas aos projectos de investigação comunitários para a identificação e a conseqüente utilização de substâncias e métodos de produção alternativos, capazes de manter elevados níveis de protecção das culturas, com vantagens sensíveis para o respeito do ambiente e da saúde em geral.

2.6. O Comité considera que uma gestão mais atenta e responsável da utilização dos produtos químicos na Comunidade pode constituir um importante ponto de referência para os países em vias de adesão, mas sobretudo para os países em vias de desenvolvimento, cujos esforços orientados para produções agrícolas fundamentais na luta contra a fome podem basear-se, desde o início, no máximo de defesa do ambiente e num elevado respeito da saúde humana e animal.

## 3. Observações na especialidade

3.1. Para o CESE, é positiva a proposta de fixar pela via convencional o teor máximo dos resíduos em 0,01 mg/kg; verifica que este TMR é já utilizado na legislação relativa aos produtos alimentares para a infância, que devem, por definição, comportar uma garantia quase total, de acordo com a apreciação do Comité Científico Alimentar.

3.1.1. Embora os métodos de análise, hoje, não consigam identificar um desejável risco «zero», para algumas substâncias potencialmente perigosas importa, pelo menos, definir uma tendência clara para uma progressiva redução dos limiares máximos, actualizando constantemente os métodos de análise (como já em parte acontece) com base nos progressos tecnológicos e científicos, aplicando sempre de modo coerente o princípio da precaução.

(1) COM(2002) 349 final de 1.7.2002.

(2) Ver também NAT/156, JO C 85 de 28.4.2003, ponto 5.8.

3.2. Para poder contar com uma ampla e representativa base científica, o CESE preconiza que a AESA esteja operacional a breve trecho, dado que a ela estão confiadas missões importantes de apoio e coordenação científica. O CESE deseja, em particular, que a AESA, se bem que ainda não funcione plenamente, considere os pesticidas um problema prioritário.

3.3. O CESE aprecia que a aplicação do regulamento mantenha uma série de procedimentos já experimentados, como o de comitê, pelo que considera que tais mecanismos de aplicação, embora parcialmente onerosos para alguns actores, garantem, no âmbito do regulamento proposto, uma importante simplificação da legislação actual com benefício pleno para a fluidez do mercado interno.

3.4. O CESE interroga-se sobre os riscos que podem resultar do facto de a vigilância incumbir aos Estados-Membros, nos casos em que os critérios de aplicação do controlo difiram bastante de país para país; deseja, pois, que a Comissão dê indicações para que se evitem esses riscos. Em particular, no período imediatamente subsequente à exclusão dos produtos referidos na Directiva 91/414/CEE, é importante que se disponha de testes capazes de detectar a eventual presença dessas substâncias.

3.4.1. Devem ainda os Estados-Membros ser compelidos a comprovar o escoamento sustentável dos *stocks* de produtos obsoletos.

3.4.2. O CESE solicita que, no período de transição de um para outro regime (últimos semestre de 2003 e todo o ano de 2004), se disponha de instrumentos de informação e formação profissional que permitam que os utilizadores se adaptem às mudanças decorrentes da nova legislação.

3.4.3. Também é importante que os laboratórios nacionais se adequem aos métodos e critérios de detecção num quadro de referência comum.

3.5. No mesmo contexto, será necessária vigilância quanto às condições de segurança dos utilizadores mais expostos ao risco, à formação dos mesmos, à clareza e compreensibilidade das indicações nos produtos e à definição das responsabilidades na matéria. Estas temáticas são parcialmente definidas na Directiva 91/414/CEE, mas o CESE reafirma a necessidade urgente de reforçar e adequar este normativo para dar resposta às preocupações acima referidas.

3.6. Partindo do princípio de que as sugestões supra são aplicadas, há que prever um regime de sanções claro e transparente que possibilite uma aplicação segura e uniforme em todos os Estados-Membros, por forma a que as penas aplicadas sejam eficazes, proporcionadas e dissuasivas, e não provoquem novas distorções de concorrência.

3.7. Para efectuar quanto antes a passagem da fixação provisória dos TMR à fixação definitiva, o CESE considera indispensável garantir a contemporaneidade e a plena coerência entre a adopção do regulamento em apreço e a revisão da Directiva 91/414/CEE. O CESE seguirá com atenção a proposta de revisão que deverá ser apresentada no segundo semestre do corrente ano e sobre a qual deve ser consultado.

3.8. Os produtos agro-alimentares dos países terceiros importados para a Comunidade devem observar os mesmos padrões sanitários, de qualidade e segurança alimentar exigidos dos produtos comunitários. Motivo por que o Comité se surpreende com o facto de o artigo 29.º (autorização de importação dos países terceiros) estabelecer TMR diferentes dos comunitários para ter em conta a diferença de boas práticas agrícolas. Só é admissível a atribuição de Teores Máximos de Resíduos (TMR) a produtos importados que não se produzam na UE.

3.9. No que se refere aos novos Estados-Membros, é óbvio que têm de respeitar o acervo comunitário na matéria. Mas como os métodos e os produtos agrícolas utilizados nestes países sempre foram, mesmo num passado recente, bastante diferentes dos aplicados na UE, o CESE sugere que seja concedido apoio específico (consultoria e *know-how*) aos países do alargamento, para que se possam adaptar, nos prazos estabelecidos, às prescrições do presente regulamento e à «Estratégia Temática sobre a Utilização Sustentável dos Pesticidas». O CESE salienta, em especial, que existem, na Europa Central e Oriental, grandes quantidades de pesticidas obsoletos ou que nunca mais serão utilizáveis; é indispensável ajudar os novos Estados-Membros a eliminarem sustentavelmente tais produtos.

3.10. Como atrás se disse, o CESE tem para si que a proposta de regulamento deve ter igualmente um importante significado para os países terceiros, em especial os países em vias de desenvolvimento, e considera exemplar a iniciativa sobre os pesticidas concretizada no quadro da cooperação com os países ACP<sup>(1)</sup>. É indispensável continuar a desenvolver iniciativas do género — adequadamente financiadas — até com outros parceiros, por exemplo no quadro Euromed e da cooperação com o Mercosul.

(1) «Programa Iniciativa Pesticidas (PIP)»; para mais informações sobre o programa: [www.coleacp.org](http://www.coleacp.org).

3.11. Ao estabelecer novos teores harmonizados, a Comissão deverá procurar respeitar os TMR do Codex Alimentarius, em virtude das normas da OMC adoptadas em finais da década de 1990. Muitos deles não são aceitáveis para a Comunidade e haverá que proceder a um exame crítico caso a caso. O CESE

salienta que o cumprimento destes requisitos internacionais não deve levar à flexibilização dos requisitos comunitários e recomenda à Comissão Europeia que procure manter o mesmo nível elevado de protecção sanitária que tem sido observado até à data.

Bruxelas, 16 de Julho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

### **Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Os cuidados de saúde»**

(2003/C 234/11)

Em 21 de Janeiro de 2003, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «Os cuidados de saúde».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 30 de Junho de 2003 (relator: A. Bedossa).

Na 401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 61 votos a favor, 5 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

#### **1. Introdução**

1.1. Na Comunicação da Comissão Europeia de Dezembro de 2001<sup>(1)</sup>, que teve origem na iniciativa aprovada pelo Conselho Europeu de Lisboa de Março de 2000, e no relatório preliminar destinado ao Conselho Europeu de 2002, é abordado de modo claro um dos temas mais difíceis de tratar (depois da questão das pensões) para a construção de uma Europa social em conformidade com os valores referidos na Carta dos Direitos Fundamentais.

1.1.1. A saúde é frequentemente definida como um bem superior nas nossas sociedades, tanto para os cidadãos e respectivas famílias, como para os Estados.

— Não há dúvida de que este conceito é interpretado de maneira diferente por cada cidadão, e que as respostas dos Estados-Membros da União Europeia são muitas vezes diferentes, tanto em relação à organização dos cuidados, como ao nível da cobertura financeira.

— Há um certo número de desafios que se colocam em todo o território da União Europeia e que requerem uma boa compreensão para aplicar respostas adaptadas e comuns, que respeitem a diversidade actual.

— De acordo com a definição da «Organização Mundial da Saúde» (OMS), a saúde deve ser considerada como um conjunto constituído pela «saúde física, mental e social» da cada indivíduo.

— A saúde não pode limitar-se aos cuidados ligados às patologias, mas tem que ter em conta, em sentido mais geral, os esforços desenvolvidos em matéria de prevenção e de melhoria das aptidões e dos ambientes ao nível individual e colectivo.

— Sendo encarada como um bem superior, a saúde não pode ser considerada exclusivamente do ponto de vista das despesas sociais e das dificuldades económicas latentes.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 723 final: «O futuro dos cuidados de saúde e dos cuidados para as pessoas idosas: Garantir a acessibilidade, a qualidade e a viabilidade financeira».

A saúde é um investimento e constitui um sector indispensável, rentável e útil da economia, que produz um importante valor acrescentado no desenvolvimento das sociedades e que possibilita o crescimento.

1.1.2. A acessibilidade sem discriminação, a qualidade e a viabilidade financeira dos sistemas de cuidados de saúde, em particular quando se destinam aos idosos e aos grupos sociais menos favorecidos, suscitam uma série de desafios e de problemas comuns a todos os Estados-Membros da União Europeia, que já existiam antes do alargamento e que vão continuar depois dele. Estes problemas não suscitaram as mesmas respostas em todos os Estados-Membros, embora todos tivessem aceiteado os princípios da solidariedade, da equidade e da universalidade.

1.1.3. É verdade que a procura dos europeus em relação ao sistema de cuidados de saúde com as prestações propostas não deixou de aumentar durante as últimas duas décadas. As respostas de cada um dos países da União Europeia sempre foram encontradas ao nível estatal, num contexto político nacional cada vez mais sensível, senão mesmo exacerbado. Se os desafios suscitados pela evolução dos sistemas de saúde são comuns a todos os Estados-Membros, também o serão para os Estados candidatos em 2004. Os desafios são incontestavelmente importantes para todos os Estados e, sobretudo, passaram a ser interactivos.

1.2. O projecto de parecer em apreço pretende alcançar vários objectivos:

- Favorecer uma acção de desenvolvimento de conhecimento, intercâmbio e comparabilidade entre os sistemas de saúde europeus;
- Apoiar a acção das instituições da União Europeia, principalmente da Comissão Europeia, na procura de medidas mais precisas e eficazes no âmbito da saúde;
- Encorajar as iniciativas dos meios socioprofissionais nos Estados-Membros, no sentido de melhorarem as suas políticas comuns.

Em todo o caso, este projecto de parecer pretende ser um apoio e complemento à acção desenvolvida pela Comissão Europeia através do programa de saúde pública para 2003-2008.

1.3. Desde a aprovação do Tratado de Roma, a percentagem do consumo em matéria de saúde, expressa em termos de riqueza nacional, alcançou um crescimento médio anual superior a 2,2 % em relação ao PIB do conjunto dos países desenvolvidos, em particular na União Europeia, tendo aumentado de 4 % em 1960 para mais de 8 % actualmente. (Fonte: OCDE 2002, ainda que este crescimento pareça ter abrandado nos últimos tempos.)

1.3.1. Todavia, note-se que, embora se verifique uma diminuição do crescimento do rácio «despesas de saúde/PIB», a importância desta rubrica orçamental continua a ser significativa e está a aumentar de forma regular. O sentimento colectivo leva-nos a interrogações sobre a pertinência deste crescimento contínuo nos resultados que garante às populações relativamente aos benefícios esperados de uma melhor saúde colectiva e individual. O aumento contínuo das despesas não é acompanhado por uma redução das desigualdades, sobretudo socio-profissionais, em termos de qualidade e esperança de vida. O objectivo de uma redução destas desigualdades deveria passar a ser o principal indicador para a avaliação das políticas de saúde na Europa e o elemento impulsor da alteração de estratégias que necessariamente exige.

1.4. Os actuais factores determinantes fundamentais em matéria de saúde são numerosos e variam em função dos diferentes países da União Europeia.

Podemos referir cerca de dez factores determinantes essenciais que exercem uma influência decisiva:

#### 1.4.1. Os efeitos demográficos

1.4.1.1. A idade ou o envelhecimento de uma população são factores que influem irremediavelmente sobre as despesas de saúde.

1.4.1.2. Vários estudos recentes realizados em sete países industrializados, parecem confirmar que, ao longo da última década, o efeito demográfico sobre o ritmo de progressão das despesas representa 1 % em termos de volume. Esta progressão divide-se, em partes iguais, entre o aumento global da população e o efeito do envelhecimento.

1.4.1.3. Mesmo que a percentagem relativa aos factores que produzem este efeito varie de país para país, a sua influência é portanto real. Todavia, os factores demográficos quantitativos tradicionais não podem ser considerados como os únicos elementos a ter em conta.

1.4.1.4. Por outro lado, deve ter-se ainda em consideração o que certos peritos designam por «o efeito geração». Concretamente, verifica-se que as gerações recentes de usuários dos sistemas de saúde estão habituadas a desfrutar de prestações de saúde mais importantes do que as gerações anteriores, que nem sempre tiveram acesso a cuidados equivalentes aos que existem actualmente.

1.4.1.5. É razoável pensar que estes factores poderão eventualmente produzir um efeito acelerador das despesas de saúde quando estas gerações atingirem uma idade mais avançada, se o acesso aos cuidados for favorecido correctamente e a montante durante a vida activa desde o período de formação inicial.

#### 1.4.2. As representações da saúde

1.4.2.1. As diferentes concepções da saúde também exercem uma influência significativa sobre as expectativas e os comportamentos dos beneficiários dos cuidados de saúde. A saúde é percebida como um bem absoluto, um direito do cidadão que terá de ser salvaguardado pelas autoridades competentes. Para satisfazer esta expectativa, os custos aumentarão e haverá o risco de perder o consenso político de cada vez que, por motivos orçamentais, seja preciso limitar o âmbito dos serviços de saúde gratuitos ou quase gratuitos.

#### 1.4.3. A epidemiologia

1.4.3.1. A protecção da saúde vê-se hoje a braços com novos desafios derivados sobretudo das novas pandemias relacionadas com determinadas afecções contagiosas ou com o ressurgimento de doenças conhecidas que já não se pode curar facilmente e cujo impacto nos custos e na organização dos cuidados de saúde é muito difícil de quantificar.

#### 1.4.4. O crescimento económico

1.4.4.1. Vários estudos demonstraram a relação existente entre o crescimento económico e a evolução das despesas de saúde, ou seja, quando aumenta o nível dos rendimentos há um aumento, mais do que proporcional, nas despesas de saúde. A uma escala macroeconómica, esta correlação não se repercute, porém, na evolução conjuntural: não foi observada qualquer diminuição significativa das despesas de saúde, nem sequer quando abranda o crescimento económico.

1.4.4.2. Isto revela que existe uma forma de desconexão entre a procura de cuidados de saúde e o estado da economia, o que contribui para as dificuldades das políticas de limitação das despesas médicas adoptadas nos Estados-Membros que pretendem responsabilizar mais os profissionais e os consumidores.

#### 1.4.5. A organização societária

1.4.5.1. A evolução dos modos de vida, a organização da vida familiar, as transformações no mundo do trabalho e o aumento da precariedade alteram as referências tradicionais dos sistemas de saúde.

1.4.5.2. Por isso, assiste-se por vezes a um aumento da «medicalização» dos problemas sociais. Embora a abordagem deste factor determinante seja complexa e exija ulteriores desenvolvimentos, convém no entanto não a subestimar, sobretudo porque a exigência do princípio de precaução é cada vez mais forte nas sociedades europeias. As inseguranças sociais de toda a ordem (desemprego, precariedade, stress, discriminação, poluição, etc.) têm um impacto crescente no estado de saúde e nas respectivas despesas, bem como na exigência, cada vez maior, de aplicação do princípio de precaução.

#### 1.4.6. As exigências sobre o ambiente e a nutrição

1.4.6.1. Actualmente, já não é preciso demonstrar o papel fundamental que o ambiente desempenha, no seu sentido mais geral, ao nível da evolução das despesas de saúde.

1.4.6.2. No entanto, já podemos afirmar, com base num estudo realizado ao nível europeu no quadro de um programa chamado «Poluição atmosférica e saúde», que mesmo uma redução mínima dos níveis de poluição atmosférica tem um efeito benéfico para a saúde pública e justifica a aplicação de medidas preventivas.

1.4.6.3. De igual modo, convém ter em conta a incidência dos consumos de risco como o tabaco, as drogas e o álcool.

1.4.6.4. A qualidade da alimentação é um desafio importante: hábitos alimentares errados estão na base de uma série de mecanismos que conduzem a uma maior morbidade e até à morte, sendo, designadamente, a principal causa de mortalidade por cancro. Este desafio é tanto mais preocupante quanto afecta toda a população, especialmente os jovens (fenómeno de obesidade).

#### 1.4.7. O progresso técnico

1.4.7.1. Todos temos consciência da ambivalência do progresso técnico, que pode favorecer ou prejudicar a evolução das despesas de saúde. Dito isto, o progresso técnico é um dado inevitável.

1.4.7.2. Note-se que o aparecimento de uma terapia permite muitas vezes identificar uma afecção que «não existia» antes, por falta de terapia.

1.4.7.3. Este fenómeno observa-se sobretudo no âmbito da inovação, quer ao nível do medicamento quer ao nível de determinadas técnicas de investigação.

1.4.7.4. Sem dúvida que é preciso evitar a sobreposição entre as novas técnicas diagnósticas ou terapêuticas e as técnicas antigas.

1.4.7.5. Trata-se assim de favorecer a aplicação de técnicas apropriadas ou de substituir as técnicas antigas pelas novas técnicas, assinalando porém que esta substituição tropeça frequentemente em obstáculos socioculturais, que por vezes são causados por atitudes corporativistas dos profissionais da saúde.

1.4.7.6. Podemos referir o exemplo das técnicas da radiologia, coexistindo actualmente a radiografia tradicional, o scanner, a IRM (Imagem de Ressonância Magnética) e recentemente a PET (Positron Emission Tomography).

#### 1.4.8. Os comportamentos socioculturais

1.4.8.1. Os comportamentos socioculturais exercem uma influência considerável sobre a evolução das despesas de saúde.

1.4.8.2. As acções colectivas e individuais que se prendem com eles têm principalmente a ver com a prevenção primária.

1.4.8.3. Os seus resultados, que comportam incontestáveis margens de manobra, melhoraram consideravelmente nos últimos anos, em paralelo com o desenvolvimento dos procedimentos de avaliação.

1.4.8.4. Além do tabagismo, da droga, do consumo excessivo de álcool ou do excesso de peso, é de destacar a grande importância dos acidentes da circulação, dos acidentes domésticos e das doenças que podem conduzir nomeadamente ao suicídio dos jovens, bem como dos acidentes do trabalho e das doenças profissionais.

1.4.8.5. Estes comportamentos estão associados à conjugação de factores individuais, familiares e sociais. Importa que estes comportamentos, que estão frequentemente na origem do que poderá ser designado por mortalidade prematura, sejam devidamente identificados, já que, dessa forma, poderão ser elaboradas estratégias de erradicação de factores de risco e de custos perfeitamente evitáveis.

1.4.8.6. A educação e a prevenção constituem um investimento indispensável. Se estas práticas forem conduzidas numa lógica participativa que permita que os indivíduos e as populações, sobretudo os mais vulneráveis e os mais expostos aos riscos, nelas participem plenamente, estarão assegurados os ganhos em termos económicos e de saúde.

#### 1.4.9. A dinâmica da oferta e da procura de cuidados de saúde

1.4.9.1. Estamos neste caso perante factores incontestáveis, mas com um impacto diferente em cada um dos Estados-Membros.

1.4.9.2. Por outro lado, embora a procura de cuidados de saúde esteja em constante aumento, nem sempre depende de uma necessidade objectiva e é influenciada pela importância qualitativa e quantitativa da oferta de cuidados de saúde.

#### 1.4.10. O impacto da protecção social

1.4.10.1. A procura de garantias sociais e médicas cada vez mais elevadas exerce uma pressão constante sobre a dinâmica dos sistemas de protecção social. Este último factor determinante, muito ligado ao anterior, tem mais a ver com a procura de cuidados de saúde, que satisfaz mais ou menos, do que com a oferta.

1.4.10.2. Cada Estado organiza o seu sistema de protecção social em função de critérios próprios.

1.4.10.3. A questão que se coloca actualmente com o aumento dos deslocamentos no interior da União Europeia impõe um conhecimento aprofundado de cada sistema de protecção social e induz, quer queiramos quer não, certos elementos de comparação.

1.4.10.4. A livre circulação dos pacientes passou a suscitar muitas questões, em primeiro lugar o conhecimento da situação actual e das perspectivas de evolução.

## 2. Observações na generalidade

2.1. Com base nas observações do ponto 1, o Comité Económico e Social Europeu deseja que sejam tidos em consideração, de forma urgente e séria, os múltiplos aspectos das políticas de cuidados de saúde. Considera que esta necessidade de reforço dos conhecimentos técnicos especializados e a procura de objectivos comuns deve completar o debate sobre a Convenção Europeia e ter em conta a dinâmica do alargamento da União Europeia.

2.2. O Comité Económico e Social Europeu apoia a preparação de um programa de trabalho ambicioso e necessário sobre determinados temas transversais, designadamente:

- A avaliação do impacto das várias determinantes sobre a saúde;
- A saúde nos países candidatos;
- As desigualdades no acesso aos cuidados de saúde;
- O envelhecimento e a saúde;
- A promoção das boas práticas e da eficácia no sector da saúde.

Neste sentido, o Comité Económico e Social Europeu apoia as acções empreendidas pela Comissão Europeia.

2.3. Estes temas abordados pela Comissão Europeia e o programa de saúde pública revestem-se de particular interesse para os debates futuros sobre a elaboração da política intersectorial, a mobilidade dos pacientes e o futuro dos cuidados de saúde para os idosos.

2.4. O Comité Económico e Social Europeu nota que a análise comparada dos sistemas de cuidados de saúde conduz a considerações estratégicas complexas, como por exemplo, a questão do envelhecimento: em cada país da União Europeia, o tratamento desta questão depende da estrutura familiar, da mobilidade dos idosos, das tipologias de consumo médico e do encarecimento das tecnologias.

2.5. A qualidade e a acessibilidade, tão universal quanto possível, dos sistemas exigem o estabelecimento de limites como garantia de viabilidade financeira.

2.6. O Comité Económico e Social Europeu considera igualmente que são afectadas todas as políticas, em particular as económicas e sociais, devendo a esse nível dar-se particular atenção à relação íntima entre saúde e empregabilidade, bem como à idade e às pensões de reforma, e que, por vezes, as expectativas são goradas.

Todas se baseiam em três princípios: o apoio de uma sociedade civil organizada bem informada, o princípio da solidariedade, que constitui um valor europeu fundamental, e uma política de prevenção inteligente e eficaz.

2.7. A coordenação das políticas relativas aos sistemas de saúde, à semelhança do que acontece com as pensões e as reformas, suscita várias questões:

- A definição do sistema de cuidados de saúde;
- O papel e a importância dos sistemas complementares de cuidados de saúde;
- A necessidade de estabelecer uma distinção entre cuidados, saúde e conforto.

2.8. Outros motivos considerados pelo Comité Económico e Social Europeu:

- Para algumas pessoas, a consideração dos cuidados de saúde como serviço de interesse geral suscita inevitavelmente uma reflexão sobre a sua qualificação de «serviço de interesse geral» dos cuidados de saúde, em particular sobre a necessidade de circunscrever as consequências práticas desta qualificação.
- Os cuidados exigem pessoal formado e altamente qualificado, e a importância destas profissões, sobretudo aquelas que estão ao serviço dos idosos, exige a criação de programas de formação ao longo de toda a vida.

- A viabilidade financeira destas políticas de cuidados de saúde exige, de modo permanente ou recorrente, o alargamento do campo de reflexão num futuro próximo, especialmente no que se refere à afectação dos recursos e aos seus destinatários.

2.9. Estas interrogações transparecem de maneira diferente de país para país, consoante as respectivas tradições políticas e socioculturais. O reconhecimento destas diferenças não diminui a importância dos desafios com que se confrontam todos os Estados, nem a necessidade de procurar vias comuns para os intercâmbios, os conhecimentos e as soluções.

### 3. Desafios e problemáticas

Urge sublinhar o interesse do tema proposto «Cuidados de saúde e cuidados para os idosos: Apoiar as estratégias nacionais que visam um elevado grau de protecção».

Este tema é obviamente muito actual, justificando por isso uma reflexão estratégica por parte das instituições da UE.

3.1. A pertinência desta reflexão assenta em vários imperativos estratégicos:

- As dificuldades recorrentes das autoridades públicas nacionais em reduzir as desigualdades em matéria de saúde entre as diversas categorias da população e entre as diversas regiões, bem como em controlar as despesas de saúde, independentemente da natureza, organização e funcionamento dos sistemas de saúde.
- A falta de verdadeiras competências comunitárias em matéria de regimes de segurança social (exceptuando os regulamentos de coordenação 1408/71 e seguintes), bem como em matéria de políticas de saúde nacionais, não podem justificar a persistência de uma indiferença conceptual e política perante estas problemáticas, tendo em conta as observações anteriores.
- A perspectiva do alargamento da UE em 2004 a 10 novos Estados-Membros deveria incitar os actuais 15 Estados-Membros a adquirirem um conhecimento mais profundo da problemática dos cuidados de saúde e a procederem a um seguimento mais rigoroso da mesma.
- A evolução da jurisprudência do TJE (Tribunal de Justiça Europeu) no sentido de favorecer, ao longo do tempo, uma maior liberdade de acesso aos cuidados de saúde segundo critérios extranacionais.

— O aumento da livre circulação das pessoas, dos pacientes e dos profissionais, favorecido pelo desenvolvimento económico e a integração cada vez maior dos mercados nacionais em proveito do mercado único europeu, também justificam esta reflexão.

3.2. O novo artigo 137.º CE (Tratado de Nice) apenas autoriza as instâncias da UE a adoptarem directivas comunitárias sobre prescrições mínimas em matéria de protecção social e em conformidade com a regra da unanimidade.

Perante os desafios cruciais que os problemas de saúde colocam à União Europeia, à sua coesão, à sua capacidade de se tornar na economia baseada no conhecimento mais competitiva do mundo, cabe ao Comité Económico e Social Europeu promover a tomada de consciência destes desafios.

3.2.1. Relativamente à problemática da livre circulação dos pacientes, a jurisprudência do TJE evolui significativamente ao longo do tempo organizando, na prática, um direito de livre circulação dos pacientes e dos doentes, em virtude das liberdades fundamentais consagradas nos Tratados comunitários, e superando as grandes contradições que se observam nos sistemas nacionais de cuidados de saúde e de seguros de doença.

3.2.2. Esta lógica ilustra-se pelo facto de a Comunidade Europeia ter procedido, há já mais de três anos, a uma reforma do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 (artigo 22.º do Regulamento), que pretende inscrever o domínio da saúde nos artigos 49.º e 50.º do Tratado CE relativos à livre prestação de serviços.

3.2.3. Este novo estado de coisas também se reflecte no acórdão muito recente do TJE (processo C-326/00 IKA contra Vasileios Ionnidis) sobre a obrigação de um Estado-Membro de tomar a seu cargo as despesas médicas de um reformado de visita a outro Estado-Membro, sem que esta tomada a cargo seja submetida a autorização e a condições. As justificações do juízo são claras: qualquer paciente, mesmo que tenha uma doença crónica, deve ter a possibilidade de ser tratado noutro Estado-Membro quando a ele se desloca.

3.3. A mobilidade não diz respeito unicamente aos pacientes, mas também aos profissionais da saúde. A evolução dos sistemas de cuidados de saúde põe a descoberto riscos de escassez de profissionais de saúde médicos e paramédicos.

3.3.1. Este risco de escassez é cada vez maior. Alguns estados conseguem garantir a oferta de cuidados de saúde fazendo apelo cada vez mais a profissionais (médicos e enfermeiros) originários de países em que este tipo de mão-de-obra ainda abunda.

3.3.2. Actualmente, há indícios de que o equilíbrio é precário e que está iminente o despoletar de uma crise demográfica dos profissionais da saúde na Europa dos 15. Não foi ainda feito qualquer estudo sobre as consequências que o futuro alargamento da UE a 25 membros terá sobre esta situação.

3.4. Esta perspectiva exige uma estratégia concertada e organizada destinada a analisar e antecipar os problemas e a favorecer a mobilidade profissional dos interessados, sem desestabilizar os sistemas nacionais dos países «novos aderentes» à União.

A previsível escassez de profissionais de saúde não poderá, porém, em caso algum ser mitigada somente pela promoção da mobilidade transfronteiriça. Para satisfazer de forma sustentável a procura de profissionais qualificados no sector da saúde devem ser adoptadas medidas de apoio que tornem estas profissões mais atraente e mais fácil a permanência no sector. Para isso, deve ser dada uma imagem positiva da qualidade destas profissões e devem ser fomentadas iniciativas de valorização e promoção da transparência das carreiras profissionais.

3.4.1. Estas limitações associadas ao alargamento da UE derivam do risco de certos Estados-Membros não procurarem encarar o desenvolvimento dos seus sistemas de saúde como uma prioridade nacional.

3.4.2. Há o risco de reduzir o nível das garantias no âmbito social e sanitário. Poderia haver uma fuga de profissionais da saúde e de pacientes para os Estados-Membros dotados de sistemas de saúde mais bem organizados. Os exemplos deste tipo abundam; sem pretender depreciar o princípio da livre circulação, convém que os Estados-Membros dotados de sistemas de cuidados de saúde menos desenvolvidos ou menos rentáveis envidem esforços orçamentais, organizacionais e qualitativos para atingirem um certo equilíbrio ao nível das políticas de saúde nacionais em todo o território da União.

3.5. Perante estes desafios, as autoridades públicas e os gestores dos sistemas parecem desamparados, pois é grande a complexidade dos desafios e a pressão sobre os custos.

3.5.1. Nenhum país da União pode pretender ter resolvido estes problemas. Não obstante, todos os Estados-Membros devem perseguir um objectivo comum, a saber, a preparação de um método de gestão e avaliação das necessidades em matéria de saúde que seja coerente em termos de princípios e flexível quanto aos métodos.

3.5.2. O envelhecimento demográfico é um dado irreversível. Segundo os peritos, este envelhecimento representa um aumento anual incompreensível das despesas de saúde entre 0,7 % e 1,5 % consoante as situações nacionais e os modos de tomada a cargo dos custos da assistência exigida pelo envelhecimento. Convém organizar políticas adaptadas que considerem os riscos de incapacidade e de dependência para as populações.

3.6. O consumo das prestações e dos medicamentos vai alterar-se pouco a pouco e vai aumentar a sua pressão financeira sobre os custos globais.

Por este motivo, as futuras reformas dos sistemas de saúde que devem ser incentivadas devem concentrar-se na prevenção, na promoção da saúde e no desenvolvimento da medicina urbana.

3.6.1. Perante problemas organizacionais e económicos tão complexos e onerosos, haverá que dirigir todos os esforços para uma utilização mais racional dos recursos existentes e para uma nova abordagem dos cuidados de saúde. Convém favorecer a criação de serviços de proximidade polivalentes e coordenados em todo o território comunitário. É necessária uma cultura de coordenação entre os actores e os operadores da saúde. De igual modo, os cuidados de saúde ao domicílio — serviço de cuidados de enfermagem, geriatria e hospitalização ao domicílio — são três dos domínios prioritários.

3.6.2. As estruturas hospitalares tradicionais têm de ser reformadas. Pretende-se deste modo favorecer uma rede articulada de serviços que vá do hospital geral até aos cuidados mais especializados. Neste sentido, são indispensáveis relações de cooperação interregionais e transfronteiriças. Já existem experiências que vale a pena fomentar.

3.6.3. Por fim, a evolução dos sistemas de saúde passa por uma dinâmica das profissões e das competências. Não é possível reconhecer novas especialidades médicas sem proceder em primeiro lugar a uma racionalização das disciplinas médicas e a uma revalorização das profissões paramédicas.

3.7. Tratando-se do problema da viabilidade financeira dos sistemas de saúde, convém notar a persistência de grandes diferenças conceptuais quantitativas e qualitativas entre os vários sistemas.

3.7.1. A elaboração e aplicação da noção de limiar-garantia de cuidados de saúde e de bens médicos tornam-se pouco a pouco uma realidade nas políticas dos Estados-Membros da União Europeia.

3.7.2. Por isso, seria desejável favorecer uma iniciativa europeia que identifique as prestações, os produtos de saúde e os protocolos terapêuticos relacionados com as principais patologias conhecidas, numa óptica de valorização e de «reconhecimento mútuo». Deste modo, seria dada uma maior prioridade ao financiamento público e os sistemas de cuidados de saúde seriam mais eficazes.

3.7.2.1. Este imperativo de garantir a toda a população um amplo acesso aos cuidados de saúde, como base de direito e prestações, implica que se ultrapasse a simples reforma do mínimo previsto actualmente na legislação europeia. Está em jogo a credibilidade do desenvolvimento da UE, o seu alargamento e a estabilidade dos sistemas nacionais.

3.7.3. Este método de avaliação para a tomada a cargo das necessidades sanitárias seria compatível com a manutenção de uma lógica de solidariedade e faria um maior apelo à responsabilidade directa dos profissionais e dos pacientes.

3.7.4. Quanto aos cuidados menos prioritários que não obedecem a uma lógica de saúde pública, verificamos que se desenvolvem os seguros de tipo complementar <sup>(1)</sup>.

3.8. Entendemos que o Comité Económico e Social Europeu deve recomendar a criação de um instrumento de observação, análise e intercâmbio das políticas de saúde nacionais, tendo em conta a multiplicidade de desafios com que se confrontam os sistemas de cuidados de saúde. Este exercício respeita plenamente os princípios fundamentais dos Tratados comunitários, em particular o princípio da subsidiariedade e da competência nacional. Esta abordagem completa a acção considerada recentemente pela Comissão Europeia.

3.9. Em relação ao processo de melhoria da qualidade dos cuidados, poderia ser considerada uma iniciativa de tipo «benchmarking». A maioria das reformas realizadas pela UE espelha a preocupação das autoridades públicas e dos gestores de melhorar a eficácia dos sistemas hospitalares e o recurso aos procedimentos de autorização e de certificação de qualidade dos cuidados.

3.9.1. Esta abordagem supera as diferenças de concepção e de organização dos sistemas nacionais de saúde.

3.9.2. Podemos conceber que possa ser encorajada a criação de instrumentos comunitários para a atribuição de marcas, os exercícios de qualidade e a valorização das tecnologias e das terapias inovadoras com referência a critérios médicos e económicos.

3.9.3. Neste espírito, a União deve ser capaz de garantir às suas populações pólos de excelência sanitária e hospitalar que não sejam apenas o apanágio das nações mais ricas.

<sup>(1)</sup> Cf. parecer do CESE sobre o «Seguro complementar de doença» — JO C 204 de 18.7.2000.

#### 4. As responsabilidades políticas

4.1. Embora a organização e o financiamento dos sistemas de cuidados de saúde dependa das políticas nacionais dos Estados-Membros, a União Europeia deve defrontar três problemáticas.

4.2. O artigo 152.º do Tratado CE relativo à saúde pública garante um nível elevado de protecção da saúde humana. Todavia, este artigo, embora se refira à saúde pública e, em particular, a todos os problemas de prevenção, tem menos força em termos de política da saúde.

4.3. Apesar das regras do mercado interno exigirem que as políticas nacionais sejam conformes com as regras que regem este mercado, existem limitações, muitas vezes justificadas, nos Estados que não estabeleceram a livre circulação das pessoas, dos bens e dos serviços neste domínio.

4.4. A viabilidade das finanças públicas e o impacto das despesas sobre os cuidados de saúde, que têm consequências para as despesas públicas dos Estados, são regulados pelo Pacto de Estabilidade e de Convergência.

#### 5. Propostas do Comité Económico e Social Europeu

5.1. Tendo em conta as competências respectivas dos Estados-Membros e da União Europeia, os problemas apresentados e a intervenção de numerosos actores, o Comité Económico e Social Europeu propõe toda uma série de medidas derivadas da aplicação do método aberto de coordenação, no qual podemos identificar os objectivos e os princípios referidos numa abordagem dos cuidados de saúde e dos cuidados de longa duração para os idosos:

5.1.1. Intercâmbio de informações numa base contínua e realização de quadros de actividades, objectivos e princípios de todos os países da União Europeia.

5.1.2. Política do emprego forte e permanente: visto que os profissionais da saúde se estabelecem de modo irregular, é necessário adoptar iniciativas locais e nacionais para multiplicar a oferta sem esperar pelo aumento da procura. Em particular, é urgente a versão final da directiva sobre o reconhecimento mútuo dos diplomas e das competências.

5.1.3. Promoção generalizada dos indicadores de qualidade dos cuidados de saúde: boas práticas das técnicas, certificação do pessoal e licenças para as instalações.

5.1.4. Apoio a uma política de informação e de comunicação generalizada sobre os sistemas em vigor, as estruturas existentes e as políticas adoptadas.

5.1.5. Criação de um cartão europeu de seguro de doença que permita a livre circulação e o conhecimento dos direitos adquiridos, especialmente destinada às populações mais desfavorecidas e aos idosos <sup>(1)</sup>.

5.2. Neste caso, ainda não está prevista a aplicação do método aberto de coordenação no âmbito dos cuidados de saúde.

5.2.1. É necessário aplicar este método com urgência.

Os seus objectivos poderão ser os seguintes:

- Modernizar os sistemas nacionais através do desenvolvimento de um programa de cuidados de saúde de qualidade;
- Melhorar a cooperação entre os Estados-Membros.

Esta cooperação deve possibilitar a definição dos objectivos comuns, na medida do possível, em matéria de cuidados de saúde e de cuidados para os idosos, objectivos estes que devem conduzir a planos de acção nacionais que permitam elaborar um relatório de síntese numa base regular.

5.2.2. Neste quadro, a escolha de indicadores pertinentes deve possibilitar o seguimento das políticas aplicadas; os desafios colocados em 2001 (acessibilidade, qualidade e viabilidade financeira) devem ter em conta as perspectivas de evolução demográfica, o aumento do número de pessoas idosas e a redução progressiva do tempo de trabalho.

5.2.3. O método aberto de coordenação, sendo bem aplicado, deve ser capaz de responder ao impacto do Direito Comunitário sobre os sistemas nacionais de seguro de doença e deve ter em conta, em particular, os progressos alcançados, dia após dia, em matéria de jurisprudência pelo Tribunal de Justiça Europeu sobre casos pendentes.

5.2.4. O método aberto de coordenação deverá responder às seguintes interrogações:

- a) Quais poderão ser as próximas etapas deste processo em matéria de seguro de doença?
- b) Poderão ser previstos intercâmbios de boas práticas em matéria de creditações, avaliações ou prescrições, o estabelecimento de padrões de qualidade, a definição das condições necessárias para uma verdadeira equivalência das competências e o reconhecimento mútuo das práticas?

<sup>(1)</sup> Cf. Comunicação da Comissão relativa à introdução do cartão europeu de seguro de doença — COM(2003) 73 final.

- c) Em matéria de redução dos custos, quais poderão ser os benefícios derivados dos intercâmbios de boas práticas, tendo em conta a diversidade dos sistemas nacionais?
- d) Qual é a situação actual do processo do indicador de qualidade relativo tanto às estruturas como às práticas?
- e) Como melhorar a política de provimento dos produtos de saúde tendo mais em conta o imperativo da inovação, a exigência de acesso dos países em vias de desenvolvimento aos produtos indispensáveis para combater flagelos como o Hiv/Sida (cf. os futuros debates da OMC e a aplicação dos acordos de Doha) e o reforço do combate ao desperdício?
- f) A coordenação das disposições nacionais no domínio do comércio transfronteiriço de medicamentos não deve levar a um abaixamento dos actuais níveis de segurança da distribuição e da qualidade do aconselhamento nos diferentes Estados-Membros.

Para aplicar este método aberto de coordenação de forma visível e credível e conferir-lhe um conteúdo sólido, o Comité

Económico e Social Europeu considera que é essencial uma estrutura leve, flexível e eficaz, vocacionada para o cumprimento de uma série de prioridades de acção enunciadas no presente parecer.

## 6. Conclusão

O Comité Económico e Social Europeu pretende converter as questões relativas à saúde num domínio de intervenção, respeitando ao mesmo tempo o quadro político e jurídico comunitário existente. O Comité considera que é necessário desenvolver, ao nível europeu, os instrumentos da «inteligência» colectiva dos europeus ultrapassando os debates sobre o futuro dos sistemas de segurança social nacionais. O Comité constata que é necessária uma vontade política para favorecer o conhecimento das realidades do sector da saúde e para valorizar a excelência das práticas inovadoras no domínio médico e social. Por este motivo, o Comité tenciona propor a criação de instâncias eficazes, para garantir aos cidadãos da União Europeia um direito fundamental de acesso a uma melhor saúde para todos.

Bruxelas, 16 de Julho de 2003.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Segundo relatório intercalar sobre a coesão económica e social»**

(COM(2003) 34 final)

(2003/C 234/12)

Em 30 de Janeiro de 2003, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o «Segundo Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social».

A Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer com base no relatório introdutório do relator P. Barros Vale, em 23 de Junho de 2003.

Na 401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 114 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções o seguinte parecer.

## 1. Introdução

### 1.1. Considerações gerais

1.1.1. A Comissão acaba de publicar, em 30 de Janeiro de 2003 último, o seu Segundo Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social, no qual inclui um vasto e interessante conjunto de estatísticas que permitem uma visão geral da realidade europeia, especialmente no que diz respeito a indicadores relevantes para a análise desta importante matéria.

1.1.2. O Segundo Relatório de Progresso sobre a coesão económica e social inscreve-se no quadro da preparação das propostas da Comissão para o futuro da política de coesão pós-2006. Este relatório actualiza, na primeira parte, a análise sobre a coesão apresentada no Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social e no Primeiro Relatório de Progresso e sintetiza, na segunda parte, o estado do debate no âmbito da EU sobre o futuro da política da coesão.

1.1.3. Para além dos dados factuais recolhidos e tratados que aparecem em anexo a este segundo relatório, a Comissão faz uma abordagem acerca do estado actual do debate que tem vindo a desenvolver-se sobre a realidade actual e perspectivas futuras, que é especialmente importante no momento actual, no quadro da reforma da Política Regional a partir de 2007.

1.1.4. Os tempos recentes foram ricos em contribuições dos diversos intervenientes para a construção dessa Política Regional do futuro e envolveram desde os contributos do Conselho, do Parlamento, do Comité Económico e Social Europeu, e do Comité das Regiões, também a realização de seminários temáticos sobre «As prioridades para a União e para as Regiões», «Prioridades em termos de emprego e coesão social», «Zonas de montanha» e «Zonas urbanas».

### 1.2. Coesão Económica e Social: situação actual e tendências numa Europa alargada

1.2.1. Apesar dos progressos alcançados nos últimos anos em matéria de coesão, o Relatório dá conta de que as disparidades entre os Estados-Membros e, fundamentalmente, entre as regiões, continuam a ser consideráveis e serão acentuadamente agravadas numa Europa alargada a 25 Estados-Membros.

1.2.2. Os dados fornecidos pelo Relatório apontam para uma duplicação dos desníveis de rendimento entre as regiões mais ricas e as mais pobres. Com efeito, o rácio entre o rendimento por habitante entre as 10 % regiões mais ricas (definidas como aquelas que apresentam um rendimento mais elevado, reagrupando 10 % da população) e as 10 % regiões mais pobres (definidas como aquelas que apresentam um rendimento mais baixo, reagrupando 10 % da população) é de 2,6 numa UE15, será de 4,4 para uma UE25 e numa UE27 o valor deste rácio elevar-se-á para 6.

1.2.3. Segundo o Relatório, 48 regiões dos actuais Estados-Membros (reunindo 18 % da população da EU) apresentam um rendimento por habitante em PPC abaixo do limiar de 75 % da média da UE15 (dados referentes a 2000). Numa Europa alargada a 25, um total de 67 regiões (reunindo 26 % da população) terão um nível de rendimento por habitante abaixo dos 75 % e entre os actuais Estados-Membros apenas 30 regiões (12 % da população da actual UE15) serão elegíveis no âmbito do Objectivo 1.

1.2.4. Numa Europa alargada as disparidades regionais em matéria de emprego também se vão agravar. A taxa de desemprego será em média de 2,4 % para 10 % da população que vive nas regiões mais prósperas e será de 22,6 %, em média, para 10 % da população que vive nas regiões menos favorecidas.

1.2.5. O próprio envelhecimento da população nalguns países europeus, será ainda promotor de mais transformações dentro da nova realidade que será a Europa Alargada.

1.2.6. A inclusão dos países candidatos terá como efeito uma redução da taxa de emprego no seio da União e terá uma incidência significativa sobre a composição sectorial do emprego. O peso relativo do emprego agrícola passará de 4,4 % na UE15 para 5,5 % na UE25 (7,6 % na UE27), enquanto a parte relativa ao sector dos serviços diminuirá e a relativa à indústria manter-se-á.

1.2.7. O relatório dá ainda conta de consideráveis divergências que continuam a existir entre países e regiões ao nível de diversos factores determinantes da convergência real e evidencia a situação francamente desfavorável dos actuais países de coesão.

1.2.8. Assim, um rendimento per capita mais baixo está associado a níveis inferiores de educação e formação e a uma menor actividade de investigação, desenvolvimento e inovação. Os dados relativos ao número de patentes, à procura de patentes nos sectores de alta tecnologia e ao nível de despesas de I&D revelam uma enorme disparidade entre os diversos Estados-Membros, com uma situação francamente desfavorável dos países do Sul da Europa, que apresentam valores mais baixos em diversos indicadores, sendo as disparidades ainda mais acentuadas ao nível regional.

1.2.9. Por outro lado, o Relatório valoriza o potencial económico duma Europa alargada, em virtude dos países candidatos apresentarem, em geral, uma taxa de crescimento económico mais elevada do que os actuais Estados-Membros e de globalmente contribuírem para elevar o nível médio de educação na União.

### 1.3. O debate sobre o futuro da Política de Coesão

1.3.1. O sumário das discussões fornecido na segunda parte do Relatório evidencia a importância do debate sobre o futuro da política de coesão.

1.3.2. Os principais temas discutidos têm-se situado ao nível dos objectivos da política de coesão e da contribuição das outras políticas comunitárias para o objectivo da coesão.

1.3.3. Parece ser consensual, no estado actual do debate, que a prioridade deve ir para as regiões menos desenvolvidas, concentrando aí o principal esforço dos recursos financeiros ao serviço desta política da União. Esta prioridade é tão mais relevante quanto a nova realidade que se avizinha com o alargamento vai colocar a enorme maioria das novas regiões dentro do conceito de «regiões com atraso de desenvolvimento», que pelos critérios actuais (desde 1989), e que parece ser consensual manter, são as que cumprem o requisito de possuírem até 75 % da média do PIB por habitante, em paridade de poder de compra. Surgem entretanto propostas e ideias várias que apontam para completar aquele critério estatístico com outros, como a situação do emprego, a taxa de perda de população, a produtividade, o nível da execução financeira demonstrado, bem como a própria periferidade das regiões em questão.

1.3.4. Esta prioridade não implica, no entanto, em relação ao que se tem como opinião, que se devem abandonar as acções que a União tem vindo a promover fora das regiões com atraso de desenvolvimento. Nestas regiões, constata-se que muito se tem falado no esforço que é necessário desenvolver focalizado em realidades como as zonas urbanas em crise, certas áreas rurais mais debilitadas, e outras que apontam para necessidades provenientes da sua fragilidade em termos de emprego, inovação, educação, formação e investigação, etc.

1.3.5. Na opinião do CESE, a continuidade do apoio às regiões beneficiárias dos fundos fora do objectivo 1, para além de corresponder à própria «justiça de coesão», possui um importante objectivo político de disseminação de recursos pelos vários países, sejam ou não beneficiários líquidos do orçamento comunitário.

1.3.6. O Relatório dá conta de que apenas duas<sup>(1)</sup> das quatro opções mencionadas no Segundo Relatório sobre Coesão, que representam soluções diferentes para as dificuldades que vão surgir após o alargamento, receberam um substancial apoio e que ao longo do debate em 2002 a maior parte das posições sustentou a primeira opção.

1.3.7. Segundo a Comissão, os representantes das regiões ultraperiféricas, de montanha e insulares da UE consideram que estas devem continuar incluídas na categoria de regiões menos desenvolvidas ainda que o seu nível de rendimento ultrapasse o nível de elegibilidade. Deve, no entanto, ter-se em consideração, que nalgumas situações (nomeadamente quando naquelas regiões se sediam off-shores) o grau da riqueza gerada é aparente e não real.

1.3.8. Algumas opiniões sustentaram ainda a necessidade de se manter um apoio às regiões não atrasadas, quer pelo facto de persistirem os problemas de reconversão e desenvolvimento económico em muitos territórios quer pelo facto dos Fundos Estruturais constituírem um instrumento indispensável ao apoio ao potencial de desenvolvimento regional em toda a UE. Algumas propostas vão no sentido de uma maior descentralização ao nível dos actuais instrumentos de política de coesão.

<sup>(1)</sup> Uma das opções é a que prevê a manutenção do actual limite de 75 % da média do PIB per capita para a EU alargada, acompanhada por um regime transitório diferenciado para as regiões que em resultado da sua convergência não poderão ainda ser consideradas como menos desenvolvidas numa EU a 25 e outro mais generoso para a generalidade das regiões vítimas do efeito estatístico. A outra opção é a que prevê a fixação de um nível de elegibilidade superior a 75 % de forma a reduzir ou eliminar as consequências do efeito estatístico.

1.3.9. O conhecimento através da cooperação e da troca de experiências vem sendo referido também como elemento indispensável nas melhorias realizadas aos diversos níveis da implementação da Política de Coesão, mas sobretudo como forma de garantir a disseminação de boas práticas e soluções que são, pela sua diversidade, desenvolvidas um pouco por todo o território europeu.

1.3.10. A questão dos recursos financeiros disponíveis é fundamental, em particular no contexto do alargamento e parece ser já consensual o objectivo de considerar o ratio 0,45 % do PIB comunitário para o orçamento da política regional como base para as novas exigências, ou seja, como patamar mínimo.

1.3.11. Como objectivo político geral da União parece também merecer amplo apoio a ideia de que a própria política de coesão deve ser articulada com todos os elementos da «estratégia de Lisboa», como ambição colectiva para o desenvolvimento da sociedade europeia.

1.3.12. Por último, o Relatório sublinha a necessidade de simplificar a gestão dos programas europeus, no respeito dos princípios da responsabilidade, da eficiência e da boa gestão financeira, de perseguir acções que visem a cooperação transfronteira e inter-regional no sentido de um desenvolvimento mais equilibrado do território europeu e ainda a necessidade de reforçar a contribuição das outras políticas comunitárias para o objectivo de coesão económica e social.

1.3.13. Fugir da incoerência com outras políticas comunitárias, tentando fazer com que exista uma efectiva convergência de acções e instrumentos, para atingir um mesmo objectivo, parece ser a meta a atingir. Ainda estamos longe, no entanto, de poder dizer que, por exemplo, as políticas agrícola, de pescas, de concorrência e de investigação, são exemplos perfeitos da tal articulação que há muito vem sendo reivindicada.

## 2. Observações do CESE

2.1. O CESE congratula-se pelo modo como está redigido e estruturado o Relatório, que permite uma fácil leitura e análise do mesmo pela sua objectividade, síntese e clareza. Reconhece ainda o esforço da Comissão na obtenção de um documento de grande qualidade técnica e estatística.

2.2. O CESE avalia de forma positiva os resultados alcançados nos últimos anos em matéria de coesão económica e social na UE.

2.3. De facto, as estatísticas apresentadas no Relatório deixam claro que a política comunitária de coesão tem desempenhado um papel fundamental, destacando-se os substanciais benefícios económicos ao nível dos três Estados-Membros menos prósperos (Portugal, Grécia e Espanha) onde o rendimento médio per capita passou de 67,8 % da média comunitária em 1988 para 78,1 % em 2001.

2.4. De referir ainda o caso de sucesso que a Irlanda representa, em termos de política comunitária de coesão, com uma evolução a todos os títulos notável, e em particular no que diz respeito à evolução do seu PIB em relação à média comunitária.

2.5. Não obstante os progressos alcançados, o CESE olha com bastante preocupação para a persistência de significativas disparidades regionais no interior da UE e, sobretudo, para o agravamento dessas disparidades no quadro do alargamento da UE.

2.6. Parece também justificar-se que no futuro, dentro de cada um dos objectivos da coesão, seja dada preferência, na atribuição de recursos, às regiões onde a taxa de desemprego se mostre mais elevada.

2.7. Considera ainda o CESE ser importante que sejam canalizadas verbas expressivas para áreas produtivas e reprodutivas, de modo a potenciar o crescimento sustentado das economias dos países, por via do apoio a actividades importantes para este fim.

2.8. Por último, o CESE manifesta a sua concordância com a necessidade de reforçar a cooperação transfronteira, transnacional e inter-regional, a fim de promover um desenvolvimento mais equilibrado do território europeu no seu conjunto, e de reforçar as sinergias e complementaridades das políticas comunitárias com a política de coesão, no sentido de que também todas as políticas devam contribuir para o objectivo de coesão económica e social, sem naturalmente deixarem de prosseguir os objectivos principais para os quais foram concebidas.

2.9. É opinião do CESE que os dados apresentados no relatório relativos aos desníveis nacionais e regionais tornam clara a necessidade de prosseguir com maior esforço o objectivo de coesão numa União alargada, pelo que o CESE está de acordo com a proposta da Comissão de que a política de coesão continue a dar prioridade às regiões com atraso de desenvolvimento.

2.10. O CESE defende uma política de coesão que vá ao encontro das necessidades específicas das regiões mais desfavorecidas dos países candidatos e que simultaneamente tenha em conta as necessidades que continuarão a existir ao nível de desenvolvimento económico das regiões menos favorecidas da actual UE 15, ainda que estas últimas possam parecer menos graves em termos relativos. O CESE considera também desejável que, no quadro da futura política de coesão, devam ser tidas em conta as especificidades das regiões com desvantagens geográficas permanentes.

2.11. Assim, o CESE congratula-se que as opções avançadas ao longo do debate de 2002 no que respeita aos critérios de elegibilidade para admissão ao estatuto de região Objectivo 1 tenham sido no sentido da manutenção do critério de elegibilidade acompanhado de um regime especial para as regiões que, decorrentes do efeito estatístico do alargamento (por via da entrada de países cujo PIB é inferior ao PIB médio comunitário actual), deixem de ser elegíveis ao abrigo deste objectivo, ainda que continuem a sofrer de significativas desvantagens de desenvolvimento económico.

2.12. Considera o CESE que o debate em torno da proposta da necessidade de introdução de outros critérios complementares aos actuais critérios de elegibilidade que tenham em conta situações particulares merece alguma reflexão, sobretudo se tivermos em conta os objectivos definidos na Cimeira de Lisboa e as actuais perspectivas do mercado do trabalho, designadamente o modo como a taxa de desemprego tem vindo a evoluir e evoluirá no decorrer dos próximos anos em algumas das actuais regiões Objectivo 1.

2.13. Independentemente da questão do limiar de elegibilidade para o Objectivo 1, o CESE olha para o limiar de 0,45 % do PIB comunitário reservado à política de coesão como um nível eventualmente insuficiente de dotação financeira para suportar os novos países de adesão e os actuais Estados-Membros que ainda não atingiram elevados níveis de desenvolvimento.

2.14. Com efeito, podemos estar a falar de apenas 80 000 milhões de EUR adicionais, que deverão responder às necessidades de 10 novos países. Pese embora o facto de algumas regiões deixarem de ser elegíveis, considera o CESE que o montante de 340 000 milhões de EUR (contra 260 000 milhões de EUR para o período 2000-2006) não será, provavelmente, suficiente, para o objectivo de uma melhoria da política de coesão económica e social do conjunto, quer das actuais regiões, quer das futuras.

2.15. Defende o CESE, pois, um aumento do volume financeiro para um nível igual ou superior aos actuais 0,45 % do PIB comunitário como forma de evitar o risco de uma forte redução dos apoios comunitários às regiões mais desfavorecidas a partir de 2007.

2.16. De facto, a manutenção do limite mínimo de 0,45 % do PIB comunitário, num contexto de maiores necessidades financeiras para enfrentar o aumento das disparidades regionais resultantes do alargamento, significa que poderão ser as regiões mais desfavorecidas dos Quinze a suportar integralmente os custos do alargamento no que respeita à política de coesão, através da diminuição dos apoios comunitários que lhes virão a caber.

2.17. Tal é tanto mais verdade quanto existe uma re canalização de uma parte expressiva das verbas de apoio às regiões mais débeis para as regiões mais ricas, porquanto a aquisição de bens e serviços para a execução dos projectos é, muitas vezes, efectuada no exterior, nos países/regiões mais ricas (que correspondem aos contribuintes líquidos dos fundos estruturais). Se por um lado os países ricos canalizam verbas para os fundos estruturais, por outro, aquando da execução

dos projectos por parte dos beneficiários, recebem parte desses montantes por via do fornecimento de bens e serviços neste âmbito.

2.18. É opinião do CESE de que esta situação é insustentável dos pontos de vista político e económico, por ser absolutamente contrária a qualquer princípio de equidade na repartição dos custos do alargamento.

2.19. Com efeito, quer no I, quer no II Pacotes Dellors, os fundos duplicaram, sem que tivesse havido alargamento. Com o alargamento, a posição da Comissão revela-se pouco audaciosa.

2.20. No entanto, não devemos esquecer a necessidade de crescimento económico, pois só assim será possível atingir o objectivo mínimo dos 0,45 % PIB. Deve ser, no entender do CESE, dada especial atenção a esta problemática, nomeadamente, com a criação de condições que permitam que o crescimento das economias seja uma realidade a breve trecho.

2.21. Em suma, a ambição de prosseguir uma política de coesão económica, social e territorial que vá ao encontro, quer das necessidades específicas das regiões mais desfavorecidas dos países candidatos, quer das necessidades que as regiões menos favorecidas da actual EU a 15 continuarão a manifestar em termos de desenvolvimento económico, ainda que vejam aumentada a sua prosperidade estatística numa Europa alargada, representa seguramente, no entender do CESE, um dos maiores desafios a que EU vai ter de responder num futuro muito próximo.

2.22. É opinião do CESE que, apesar do Relatório destacar aspectos que consideramos essenciais, o debate em curso sobre o futuro da política de coesão está ainda longe do seu termo. Constituindo a política de coesão um pilar essencial da integração entre os povos e os territórios da União Europeia, torna-se evidente a necessidade de que a mesma venha a dispor dos meios financeiros adequados de modo a fazer frente às necessidades decorrentes do novo contexto e a assegurar, assim, a sua credibilidade.

2.23. Considera o CESE ser de primordial importância, no âmbito da problemática da Coesão, que seja dada especial atenção à participação dos parceiros económico-sociais na aplicação desta importante política. Com efeito, esta é uma temática onde pouco se avançou e onde muito há ainda a fazer, tanto mais quanto são as organizações representativas da sociedade civil que maior capacidade têm para adaptar a tomada de decisão política à realidade efectiva que pretendem servir.

2.24. A importância da Parceria é, aliás, reconhecida pela própria Comissão que solicitou já ao CESE a elaboração de um Parecer Exploratório sobre o funcionamento concreto do partenariado para a execução dos fundos estruturais.

2.25. As questões da operacionalidade, simplificação e transparência de processos representam também uma área para a preocupação do CESE no âmbito deste trabalho, a que se devem juntar a análise previsível sem precedentes que o alargamento implicará como desafio, bem como as tendências de evolução dos factores determinantes para a convergência real, nomeadamente os chamados «factores dinâmicos de competitividade», e como podem ser estimulados.

Bruxelas, 16 de Julho de 2003.

2.26. Por último, considera o CESE de primordial importância que a Comissão considere seriamente a hipótese de que um cenário de insuficiência de meios para a prossecução da política comunitária de coesão ao nível actual, poderá traduzir-se na necessidade de um esforço para a política de coesão durante muito mais tempo, com custos acrescidos e com resultados muito menos compreensíveis pelas opiniões públicas.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 92/79/CEE e 92/80/CEE com vista a autorizar a França a prorrogar a aplicação de uma taxa reduzida de impostos especiais sobre os produtos de tabaco introduzidos no consumo na Córsega»**

(COM(2003) 186 final — 2003/0075 (CNS))

(2003/C 234/13)

Em 5 de Maio de 2003, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 23 de Junho de 2003, a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, encarregada de preparar os trabalhos sobre esta matéria, formulou o parecer com base no projecto do relator, U. Burani.

Na 401.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 107 votos a favor, 4 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Síntese da proposta da Comissão

1.1. A proposta de directiva contempla a solicitação pela França da prorrogação, até 31 de Dezembro de 2009, do regime de derrogação concedido à Córsega em matéria de impostos especiais sobre o tabaco, de montante inferior aos impostos a nível nacional. A derrogação tinha sido concedida mediante declaração em acta do Conselho, na altura da aprovação de duas directivas, a 92/79/CEE para os cigarros e a 92/80/CEE para os tabacos manufacturados que não fossem cigarros. A derrogação, originalmente concedida, até 31 de Dezembro de 1997, desde que esses impostos fossem progressivamente aumentados até atingirem, na data definida, uma taxa igual à dos impostos a nível nacional, foi ainda prorrogada até 31 de Dezembro de 2002, pela Directiva 1999/81/CE, com base num pedido apresentado pela França.

1.2. Deixando de lado as particularidades técnicas de aplicação da directiva, que apenas de forma marginal interessam para o exame do solicitado, a derrogação em apreço consistiria na aplicação, na Córsega, de um preço de venda dos cigarros ao público inferior em um terço ao dos preços na França continental. Relativamente aos charutos, cigarrilhas e outros tabacos manufacturados que não sejam cigarros, a redução seria de 15 %.

1.3. No seu pedido de derrogação, a França mencionou as medidas fiscais que se propõe aplicar, para alcançar gradualmente, até ao termo do período de derrogação, um alinhamento completo com o regime de tributação em vigor na França continental.

1.4. O pedido de prorrogação assenta num memorando «Para um reconhecimento da especificidade insular da Córsega na União Europeia», de 26 de Julho de 2000, apenso a uma carta de 5 de Novembro de 2002, na qual se considera necessário um período adicional para proteger o sector de actividade na Ilha relacionado com a produção de tabacos manufacturados, assim como com a distribuição desses produtos.

1.5. A França comunica que a produção de cigarros na Córsega assegura o emprego de 53 trabalhadores e que a margem adicional resultante da aplicação do regime de derrogação fiscal permite compensar uma situação caracterizada por uma produção mais reduzida e, assim, por custos de produção mais elevados do que no resto do país: uma situação resultante do carácter periférico e da topologia da Ilha, que implicam custos adicionais de produção e de distribuição.

1.6. A venda ao público dos produtos do tabaco é assegurada por cerca de 350 retalhistas que empregam um número de assalariados quase equivalente, principalmente no período de quatro a cinco meses da época turística. Muitos desses estabelecimentos comerciais estão estabelecidos nas zonas montanhosas pouco povoadas, contribuindo assim, directamente, para a fixação da população no local.

1.7. Numa reunião entre a Comissão e o Governo francês foi reconhecido que o alinhamento completo e imediato com o regime normal de tributação era «susceptível de colocar em risco o equilíbrio económico e social da Ilha». Foi assim proposta uma série de medidas de progressivo alinhamento dos impostos:

- para os cigarros, limitar-se-á a um contingente anual de 1 200 toneladas e, até 31 Dezembro de 2007, a taxa do imposto especial aplicada deve corresponder, pelo menos, a 35 % do preço da classe de cigarros mais procurada na Córsega; em seguida, até 31 Dezembro 2009, essa taxa deve subir para 44 %, para depois se alinhar pelo regime fiscal vigente na França continental (actualmente 58,99 %);
- para os charutos e «outros produtos do tabaco» está previsto um conjunto de medidas bonificadas, articuladas e diferenciadas consoante o tipo de produto, com validade até 31 de Dezembro de 2009, após o que serão de aplicação as taxas vigentes em todo o território nacional.

## 2. Observações

2.1. A questão, que em si mesma não tem importância significativa em termos de números se comparada com o montante global das receitas constituídas pelos impostos especiais sobre o tabaco, suscita, no entanto, alguns problemas interessantes de princípio e de substância. O CESE gostaria de chamar a atenção da Comissão e do Conselho para algumas observações, que talvez mereçam alguma reflexão.

2.2. O documento elaborado pela Comissão, que refere dados comunicados pela parte interessada, diz que a quantidade de tabaco (referente apenas a cigarros) vendida na Córsega é de 1 200 toneladas por ano. Com uma população inferior a 260 000 habitantes e tendo em conta as crianças e os presumíveis não fumadores, cada fumador da ilha consumiria uma quantidade de cigarros perto dos oito quilos. Essa quantidade diminui se se tiver em conta o consumo dos turistas (que certamente não serão todos fumadores), num período que se afirma ser de quatro a cinco meses por ano. Mesmo com essa correcção, a quantidade de cigarros vendida parece ser consideravelmente superior às reais capacidades de consumo dos residentes e dos turistas.

2.3. Dever-se-á, assim, presumir que uma determinada quantidade de cigarros (e provavelmente também de outros tipos de tabaco manufacturado, relativamente aos quais não foram transmitidas informações quantitativas) é destinada a ser «exportada» para o continente. No parecer de 18 de Outubro de 2001<sup>(1)</sup> sobre a proposta de directiva do Conselho<sup>(2)</sup>, o CESE recordava que as aquisições de tabaco além fronteiras eram inteiramente legais, desde que fossem respeitadas as quantidades previstas na Directiva 95/12/CE. Todavia, consideradas as quantidades — presumivelmente elevadas — não destinadas ao consumo na ilha, há que colocar a questão de saber se a directiva é sempre respeitada e se se podem excluir fenómenos de comércio ilícito. A dúvida, mesmo que não corroborada por provas concretas, não parece ilegítima de todo.

2.4. Em qualquer caso, legítima ou ilegítima que seja a saída de tabaco da ilha, a perda de receita para o Estado francês deve ser de alguma importância. Em contraposição com esta perda de receita coloca-se a ponderação da manutenção dos postos de trabalho de 53 pessoas dedicadas à produção de cigarros, uma produção que, presumivelmente, não cobre a procura na ilha. Sem entrar no valor dos asseverados maiores custos de produção, parece discutível que os custos de distribuição referidos no documento da Comissão sejam mais elevados para os cigarros produzidos na ilha dos que os daqueles que têm de ser transportados do continente, por mar ou por ar.

2.5. Mesmo para a distribuição parece possível levantar algumas dúvidas. Nenhum comerciante vende exclusivamente cigarros e, assim, os 350 retalhistas que, na época turística, empregam pessoal para fazer face ao aumento das vendas (segundo o documento, quase 350 assalariados) fazem-no, felizmente, devido efectivamente a outras necessidades, que não são a venda de tabaco. Note-se, ainda, que, segundo o «Considerando» n.º 3 da directiva, muitos desses retalhistas

<sup>(1)</sup> JO C 36 de 8.2.2001, p. 111.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 133 final.

estão estabelecidos nas zonas montanhosas pouco povoadas: infelizmente para eles, dificilmente se registará um volume de vendas tão elevado que os obrigue a contratar ajuda externa, para além da dos próprios familiares.

2.6. Tudo somado, o CESE considera que as medidas de isenção apenas numa pequena parte se justificam pela necessidade, evocada no «Considerando» n.º 5, de «não comprometer o equilíbrio económico e social da Ilha»; nem o CESE se pode eximir a sublinhar que as circunstâncias, evocadas no documento do governo francês e citadas no da Comissão, da «especificidade insular da Córsega» e das dificuldades devido «ao carácter periférico e à tipologia da ilha» são comuns à

quase totalidade das ilhas da UE, por vezes de forma bem mais gravosa.

2.7. Tudo considerado, o CESE tem para si que a medida em apreço é dificilmente justificável à luz dos motivos aduzidos, ao ponto de se interrogar se a questão não se aparenta mais a uma ajuda estatal que a uma medida de isenção fiscal provisória. Por outro lado, o CESE está ciente das conhecidas circunstâncias políticas e das relações que ligam a ilha à mãe pátria. Uma recusa teria consequências que ultrapassariam o valor relativamente mínimo dos montantes em jogo: contra vontade, portanto, mas consciente das suas responsabilidades, o CESE dá o seu acordo à proposta de directiva, nos termos em que lhe é apresentada.

Bruxelas, 16 de Julho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um mecanismo de vigilância das emissões comunitárias de gases com efeito de estufa e à implementação do Protocolo de Quioto»**

(COM(2003) 51 final — 2003/0029 (COD))

(2003/C 234/14)

Em 19 de Fevereiro de 2003, o Conselho decidiu, em conformidade com o n.º 1 do artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente que emitiu parecer em 27 de Junho de 2003, sendo relatora An Le Nouail Marliere.

Na 401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 106 votos a favor e 8 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. Está provado cientificamente<sup>(1)</sup> que as alterações climáticas já estão a produzir-se, existindo novos indícios, mais convincentes ainda, de que o aquecimento registado durante

os últimos cinquenta anos é resultado da actividade humana. A concentração de dióxido de carbono na atmosfera aumentou 31 % em 250 anos, a temperatura média global aumentou 0,6 °C desde 1861 e as previsões indicam que, nos próximos cem anos, se não forem tomadas medidas para reduzir as emissões, a temperatura média global à superfície aumentará 1,4-5,8 °C e o nível dos mares subirá entre 0,1 e 0,9 metros<sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> «Terceiro Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas» (2001) e estudo publicado pela Comissão Europeia sob o título «World Energy, Technology and Climate Policy Outlook» (ISBN 92-894-4186-0, disponível apenas em língua inglesa, ver [http://www.publications.eu.int/flash/nfeu\\_en.htm](http://www.publications.eu.int/flash/nfeu_en.htm)).

---

<sup>(2)</sup> O ambiente na Europa: Terceira avaliação, Agência Europeia do Ambiente, Copenhaga, 2003, p. 102.

As alterações climáticas provocarão perdas económicas, devidas ao aumento da frequência dos ciclones tropicais, à perda de solos em resultado da subida do nível dos mares e aos danos nas reservas de peixe e de água e na agricultura. Menos de um metro de elevação do nível do mar em 100 anos bastaria para riscar da face da Terra muitos Estados insulares, inundar as zonas costeiras e deslocar 150 milhões de pessoas até 2050.

As alterações climáticas irão piorar a situação da segurança alimentar nos países das regiões tropicais ou subtropicais com forte dominante rural, provocando uma redução geral das colheitas e tornando-os mais vulneráveis à fome, à agitação social ou à instabilidade política.

O número de pessoas que vivem em países onde há falta de água aumentará dramaticamente, de 1,7 mil milhões (um terço da população mundial) para cerca de 5 mil milhões, até 2025. Haverá um aumento na extensão geográfica de potencial transmissão de malária e febre de dengue, que já atingem 40-50 % da população mundial.

Todos os modelos apontam para o facto de, tendo em conta a inércia térmica do planeta, mesmo decidindo actuar energeticamente, serem necessários vários decénios para travar significativamente o aquecimento da Terra.

1.2. A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas foi assinada por 154 países, na Cimeira da Terra no Rio de Janeiro, em Junho de 1992, e entrou em vigor a 21 de Março de 1994. A Convenção representa um esforço concertado para combater o aquecimento global resultante das alterações climáticas induzidas pela acção do homem (antropogénicas). O seu objectivo essencial é a «estabilização das concentrações de gases com efeito de estufa na atmosfera a um nível que impeça interferências antropogénicas perigosas no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado dentro do um período de tempo suficiente para permitir que os ecossistemas se adaptem naturalmente às alterações climáticas, a fim de garantir que a produção alimentar não seja ameaçada e de permitir que o desenvolvimento económico continue de uma forma sustentável» (1).

1.3. O Protocolo de Quioto à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas foi aprovado em Dezembro de 1997, na terceira sessão da Conferência das Partes, em Quioto, no Japão. Até à data, o protocolo foi ratificado por 76 países, além da UE, dos Estados-Membros e da maioria dos países candidatos.

Para entrar em vigor, o Protocolo de Quioto deve ser ratificado por mais de 55 países que, em 1990, representavam mais de 55 % das emissões de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Os Estados Unidos abandonaram o protocolo em 1998. Malgrado todos

os esforços para atingir o objectivo antes da Cimeira de Joanesburgo em Agosto de 2002, este protocolo ainda não entrou em vigor.

1.4. A UE comprometeu-se a reduzir em 8 % as suas emissões de gases com efeito de estufa entre 2008 e 2012 em relação aos níveis registados em 1990. Todavia, prevê-se que, a serem adoptadas e aplicadas as actuais medidas, a redução das emissões totais de gases com efeito de estufa na UE será de 4,7 % entre 1990 e 2010, ou seja, menos 3,3 pontos percentuais do que o objectivo de 8 %. Se a UE quiser cumprir o objectivo de Quioto, serão necessárias outras acções significativas e políticas adicionais (2). Em 1998, os quinze acordaram em repartir entre si os encargos fixando um objectivo para cada um num «acordo de repartição de encargos». A União Europeia ratificou o Protocolo de Quioto na sessão do Conselho de 4 de Março de 2002, em conformidade com a Decisão n.º 358/2002/CE (3) do Conselho. Os Estados-Membros concluíram o processo de ratificação nacional em 31 de Maio de 2002.

1.5. Para incentivar e facilitar a observância dos seus compromissos de redução das emissões, as Partes no Anexo I do Protocolo de Quioto têm à sua disposição os chamados mecanismos flexíveis, criados com vista a promover a concretização das reduções de emissões de uma forma eficaz em termos de custos. Estes mecanismos flexíveis são o Comércio de Emissões (ET), a Aplicação Conjunta (JI) e o Mecanismo para um Ambiente Limpo (MDL) (impulsionar o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento e a cooperação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento).

Na sétima Conferência das Partes, realizada em Marraquexe em Novembro de 2001, as Partes também aprovaram a Declaração Ministerial, que reconhece que a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável constitui uma óptima oportunidade para se estabelecer a ligação entre alterações climáticas e desenvolvimento sustentável (4).

## 2. Síntese da proposta

2.1. A presente proposta de decisão substituirá a Decisão n.º 389/93/CEE do Conselho, relativa a um mecanismo de vigilância das emissões comunitárias de CO<sub>2</sub> e de outros gases

(2) O ambiente na Europa: Terceira avaliação, Agência Europeia do Ambiente, Copenhaga, 2003, p. 102.

(3) Decisão n.º 358/2002/CE de 25 de Abril de 2002 relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de Quioto da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e ao cumprimento conjunto dos respectivos compromissos (JO L 130 de 15.5.2002, pp. 1-20, incluindo o protocolo e respectivos anexos. Relatório A5-0025/2002 do PE sobre a proposta de decisão do Conselho relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de Quioto da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e ao cumprimento conjunto dos respectivos compromissos.

(4) Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Alterações climáticas no contexto da cooperação para o desenvolvimento, COM(2003) 85 final.

(1) Artigo 2.º da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas.

responsáveis pelo efeito de estufa<sup>(1)</sup>, que estabelecia um mecanismo de vigilância das emissões antropogénicas de gases com efeito de estufa e de avaliação dos progressos no cumprimento dos compromissos respeitantes a estas emissões.

## 2.2. A revisão tem por objectivo:

- Reflectir no mecanismo de vigilância as obrigações em matéria de comunicação de informações e as orientações para a aplicação da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e do Protocolo de Quioto, sobre as quais foram adoptados acordos políticos e decisões jurídicas na Sétima Conferência das Partes, realizada em Marraquexe;
- Fornecer mais informações sobre as previsões de emissões a nível dos Estados-Membros e da Comunidade, e permitir a harmonização das previsões de emissões à luz da experiência obtida com o actual mecanismo de vigilância;
- Estudar os requisitos de comunicação de informações e de aplicação relativos à «repartição de encargos» entre a Comunidade e os seus Estados-Membros.

2.3. A experiência adquirida com o mecanismo de vigilância aponta para a necessidade de uma maior harmonização na comunicação de políticas e medidas e nas previsões dos Estados-Membros. Até agora, tem sido difícil fazer uma avaliação correcta das políticas e previsões dos Estados-Membros devido às consideráveis diferenças metodológicas ao abrigo do actual sistema. Dispor de previsões fiáveis sobre as emissões é essencial para um sistema de alerta precoce e para a prevenção de situações de não cumprimento.

2.4. Prevê-se a criação de um sistema comunitário de inventário dos gases com efeito de estufa no âmbito do Protocolo de Quioto. O cumprimento pela Comunidade das orientações do Protocolo de Quioto e a qualidade do inventário comunitário dos gases com efeito de estufa dependem da aplicação dos sistemas nacionais de inventário nos Estados-Membros e da qualidade dos inventários dos Estados-Membros.

2.5. A fim de avaliar se a Comunidade e os seus Estados-Membros estão na boa via para a realização dos seus objectivos no âmbito do Protocolo de Quioto — avaliar os progressos reais e os progressos esperados — é necessário prosseguir a actual comunicação anual ao Conselho e o Parlamento.

2.6. As orientações no âmbito do n.º 4 do artigo 7.º do Protocolo de Quioto exigem que cada Parte no Anexo I estabeleça e mantenha um registo nacional a fim de assegurar uma contabilidade precisa do estabelecimento, detenção, transferência, aquisição, anulação e retirada de unidades de quantidade atribuída, unidades de redução das emissões, reduções certificadas de emissões e unidades de remoção. As Partes no Protocolo de Quioto, a Comunidade e os Estados-Membros devem, pois, estabelecer registos nacionais.

## 3. Observações na generalidade

3.1. O Protocolo de Quioto, decidido em 1997 para limitar as emissões de gases com efeito de estufa, corresponde tão-só a 3 % do esforço necessário para reduzir o processo de aquecimento. De acordo com certas opiniões, a sua aplicação seria irrisória ou mesmo contraproducente, porque favoreceria fileiras que apresentam outros riscos, como sejam o nuclear ou a armazenagem de carbono a longo prazo, cujos efeitos secundários são incertos. Não obstante, o CESE aprova as alterações que permitirão simplificar os procedimentos para a apresentação de relatórios anuais ou periódicos dos Estados-Membros da União Europeia alargada e cumprir as suas obrigações de comunicação ao Secretariado da Convenção.

3.2. O CESE encoraja os esforços da Comissão para apresentar projectos e estudos prospectivos, como o já mencionado estudo WETO («World Energy, Technology and Climate Policy Outlook») <sup>(2)</sup>, enquanto prioridade do sexto programa quadro comunitário de investigação para o período de 2003-2006, que, nos próximos 4 anos, consagrará 2,12 mil milhões de EUR ao desenvolvimento sustentável, às alterações planetárias e aos ecossistemas. Este estudo abrange as previsões de energia no mundo, os progressos no domínio das tecnologias energéticas, as consequências para a política em matéria de alterações climáticas, as perspectivas tecnológicas.

3.2.1. Se surgirem novas fontes de energia, os objectivos do Protocolo de Quioto em matéria de emissões poderiam ser mais facilmente atingidos. O estudo WETO calcula que o custo

<sup>(1)</sup> JO L 167 de 9.7.1993, p. 31, alterada pela Decisão n.º 296/1999/CE (JO L 117 de 5.5.1999, p. 35).

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa a um mecanismo de monitorização das emissões comunitárias do CO<sub>2</sub> e de outros gases responsáveis pelo efeito de estufa», JO C 73 de 15.3.1993, p. 73.

Parecer do PE, em leitura única, JO C 115 de 26.4.1993, p. 246.

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho que altera a Decisão n.º 389/93/CEE relativa a um mecanismo de vigilância das emissões comunitárias de CO<sub>2</sub> e de outros gases responsáveis pelo efeito de estufa», JO C 89 de 19.3.1997, p. 7.

Decisão do PE, em segunda leitura, PE T4-0079/1999, 9.2.1999, JO C 150 de 28.5.1999, p. 72.

<sup>(2)</sup> «Energia, tecnologia e política climática: perspectivas mundiais para 2030». Neste contexto, cabe citar igualmente duas comunicações recentes da Comissão: «Alterações climáticas no contexto da cooperação para o desenvolvimento» — COM(2003) 85 final e «Desenvolvimento de um plano de acção para tecnologias ambientais» — COM(2003) 131 final de 11.3.2003 e 25.3.2003, respectivamente.

da realização destes objectivos poderia ser reduzido até 30 % se fossem utilizadas fontes de energia nucleares ou renováveis em grande escala. Seria igualmente possível reduzir significativamente as emissões por meio de mais eficiência energética e mais economias de energia, o que teria o efeito de reduzir a procura energética e a intensidade em carbono da procura energética. Ainda segundo o estudo WETO esta será provavelmente a indústria que mais esforços terá de fornecer para reduzir a procura energética. A diminuição do consumo energético com maior intensidade de carbono ficar-se-á principalmente a dever à substituição do carvão por gás e por biomassa, e do petróleo em menor grau. Este cenário contemplaria igualmente um aumento considerável da produção energética utilizando diversas formas de energia renovável, como a solar e eólica. Entende o Comité que todos os sectores de actividades humanas deveriam participar na redução do consumo energético.

3.3. O programa europeu para as alterações climáticas confirmou a existência de um grande potencial de redução das emissões, embora em grande parte não concretizado devido a obstáculos que impedem a penetração no mercado das tecnologias relevantes. Assim, no âmbito do programa, já foram identificados vários obstáculos, bem como acções específicas para os superar <sup>(1)</sup>.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. O MDL permitirá aos países desenvolvidos obter reduções certificadas de emissão, financiando projectos de redução de emissões nos países em desenvolvimento. Por seu turno, as reduções certificadas de emissão ajudarão os países

<sup>(1)</sup> COM(2003) 131 final.

desenvolvidos a atingir as suas próprias metas de redução de emissões. Assim, o MDL é especialmente relevante para as relações e para as acções de cooperação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

4.2. Mesmo antes de o Protocolo de Quioto entrar em vigor, as actividades de projecto podem ser elegíveis para o MDL e gerar créditos. Estes créditos terão valor, uma vez que podem ser comprados pelos governos, para atingirem as suas metas de Quioto, ou utilizados por entidades, para cumprirem as suas obrigações nacionais de reduzir emissões a baixo custo. O facto faz com que o MDL constitua um incentivo económico para tornar mais «ecológico» o investimento directo estrangeiro. Como tal, e tendo em conta o requisito de adicionalidade ambiental estabelecido pelo Protocolo de Quioto, espera-se que o MDL seja um bom veículo para a transferência de tecnologias limpas e modernas para os países em desenvolvimento, gerando em simultâneo benefícios de desenvolvimento reais <sup>(2)</sup>.

#### 5. Conclusões

5.1. O CESE acentua a importância para a União Europeia de actualizar o mecanismo de vigilância das emissões comunitárias de gases com efeito de estufa e a implementação do Protocolo de Quioto, caso esteja interessada em contribuir activamente para a adesão e a ratificação do Protocolo de Quioto, no âmbito da cooperação ambiental pan-europeia após a Conferência de Kiev <sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 85 final.

<sup>(3)</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a cooperação ambiental pan-europeia após a Conferência de Kiev de 2003 — COM(2003) 62 final.

Bruxelas, 16 de Julho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Estratégia do Mercado Interno — Prioridades 2003-2006”»**

(COM(2003) 238 final)

(2003/C 234/15)

Em 8 de Maio de 2003, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo. O Comité designou relator-geral B. Cassidy.

Na 401.ª reunião plenária, de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 80 votos a favor, 15 votos contra e 18 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Dez anos de mercado interno sem fronteiras

1.1. O CESE acolhe com agrado a Comunicação da Comissão, as conclusões a que chega e o plano de acção traçado em anexo. Concorda, porém, que ainda há muito a fazer para realizar todo o potencial do mercado interno.

1.2. Com efeito, o mercado interno ainda está por concluir, com grandes desafios a enfrentar no período de 2003 a 2006. Subsistem diversas limitações nacionais à livre circulação de mercadorias e pessoas.

1.3. Não são apenas as barreiras nacionais à livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas que afectam o ambiente e as condições em que o mercado interno se inscreve, mas também novos desafios e novas evoluções, tais como a alteração da natureza da UE (de CEE em UE e mais), a estratégia de Lisboa com a sua concepção mais global da política da UE, o próximo alargamento, as conclusões do debate na Convenção, uma repartição internacional do trabalho em mutação e a actual recessão económica.

1.4. Apesar de hoje em dia já haver relativamente poucas restrições aos movimentos de capital, pouco se tem avançado na aplicação do Plano de Acção para os Serviços Financeiros (PASF). Tal coloca ao Parlamento Europeu e ao Conselho o desafio significativo de acelerarem o processo de co-decisão, já que os serviços financeiros são o lubrificante da actividade empresarial na UE. Por outro lado, a protecção nacional dos serviços financeiros pode também constituir um obstáculo ao bom financiamento do mercado interno nos casos em que não estejam ainda em vigor quaisquer medidas comunitárias. A supressão de tais obstáculos deve ter em conta os interesses dos cidadãos (consumidores, trabalhadores e empresários).

1.5. Os progressos registados ao longo dos últimos dez anos têm sido insuficientes para exercerem qualquer impacto

sobre o desemprego, que permanece demasiado elevado, com uma taxa actual de 8 % e uma prevista de 8,8 %, segundo as Previsões Económicas da Primavera adoptadas pela Comissão Europeia em 8 de Abril 2003 <sup>(1)</sup>. A eliminação dos obstáculos ainda existentes ao mercado interno resulta sem dúvida em oportunidades económicas adicionais e, conseqüentemente, em postos de trabalho suplementares. De facto, só é possível combater o desemprego com a ajuda de uma política macro-económica orientada para o emprego e de maiores esforços na execução da estratégia de emprego a nível nacional.

1.6. A Comunicação da Comissão reconhece que a concretização do mercado interno é um processo contínuo partilhado pelos Estados-Membros, mas apercebe-se de um aumento das barreiras regulamentares, o qual se deve ao modo como alguns Estados-Membros transpõem as medidas europeias para a respectivas legislações nacionais.

## 2. Prioridades para o período 2003-2006

### 2.1. Facilitar a livre circulação de mercadorias

O comércio com países terceiros tem crescido mais rapidamente do que entre Estados-Membros. Uma razão de ser dessa situação é a falta de reconhecimento mútuo, um mecanismo pensado para inspirar nos consumidores confiança nos produtos fabricados no estrangeiro. Ora os Estados-Membros deviam confiar nos sistemas uns dos outros. A melhor forma de aumentar o comércio entre os Estados-Membros é introduzir um quadro jurídico coerente, normas de qualidade rigorosas e transparentes e iniciativas de formação dos consumidores.

<sup>(1)</sup> Fonte: *European Economy* n.º 2, 2003.

## 2.2. *Integrar os mercados de serviços*

2.2.1. Até ao momento, são as características específicas dos serviços, como por exemplo a importância de conhecimentos especializados e de qualificações da parte do fornecedor de serviços, as diferenças consideráveis entre as regulamentações nacionais com os diferentes preços, salários e normas daí resultantes, a ausência ao nível comunitário de mecanismos eficazes que permitam gerir estas diferenças e ainda uma falta de confiança em relação aos sistemas regulamentares dos outros Estados, que têm impedido o desenvolvimento de um mercado único dos serviços. Os serviços já só representam 20 % do comércio no mercado interno — menos do que há uma década! Atendendo a que praticamente 90 % das PME na UE pertencem ao sector dos serviços, há uma necessidade urgente de corrigir esta situação.

2.2.2. Para além dos serviços financeiros, para os quais foram adoptadas 32 das 42 medidas do plano de acção, os outros domínios do sector dos serviços não foram ainda objecto de uma política global de mercado interno. Uma vez que a Comissão prepara actualmente medidas neste sentido, o Comité gostaria de chamar a atenção para os requisitos próprios deste sector, nomeadamente em termos de salvaguarda das normas de segurança social, ambiental e do consumidor, em particular na perspectiva da adesão de novos Estados-Membros, bem como das necessidades das PME, por exemplo quanto à promoção comercial e ao princípio do país de origem.

## 2.3. *Garantir indústrias de rede de elevada qualidade*

2.3.1. As empresas de serviços de interesse geral prestam serviços contínuos de qualidade elevada e abrangentes. Quaisquer medidas de privatização, de desmembramento e de liberalização devem ter sempre em consideração em primeiro plano o seu valor acrescentado para o consumidor e a prestação de serviços a preços moderados e acessíveis. Por razões de segurança e de qualidade, há também que assegurar a integração de pessoal suficientemente qualificado que possa fazer face a situações difíceis de congestionamento.

2.3.2. As «indústrias de rede» — telecomunicações, água, energia, transportes, etc. — são uma componente essencial do mercado interno europeu. No entanto, apesar da redução dos preços, sobretudo às empresas e parcialmente também aos consumidores, as melhorias para os consumidores e para os utilizadores têm sido limitadas, havendo mesmo, por vezes, grandes problemas no domínio do abastecimento e da segurança.

2.3.3. O CESE está a acompanhar com grande interesse o pedido dirigido pela Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu no sentido de adoptarem com celeridade o «segundo pacote ferroviário», bem como o pacote destinado a criar um céu único europeu. Relativamente aos sectores de rede em especial, o Comité é a favor de se conseguir um equilíbrio

entre o interesse geral e a concorrência. Julga, também, necessário que a Comissão apresente uma proposta de directiva-quadro que consolide os princípios políticos por que se regem os serviços de interesse económico geral e dê aos Estados-Membros a flexibilidade de que precisam nesta área.

2.3.4. Um mercado único maior acarretará obrigatoriamente um aumento do volume de transportes. A política de transportes comunitária depara-se, por conseguinte, com o desafio de fixar as condições-quadro adequadas e sustentáveis em termos ambientais e sociais para o nível de transportes necessário, condições estas que contribuam para uma coabitação racional dos diferentes modos de transporte (ferroviário, rodoviário, navegável). Contudo, há que pôr em prática simultaneamente incentivos por forma a evitar transportes desnecessários.

2.3.5. O Comité apoia, portanto, a adopção de medidas que acelerem a conclusão das prioridades (TEN-T) seleccionadas pela Comissão Europeia. Contudo, os recursos libertados até agora pelos Estados-Membros e pela Comunidade não chegam para se alcançar este objectivo.

## 2.4. *Reduzir o impacto dos obstáculos fiscais*

2.4.1. A primazia do princípio, em vigor há quase vinte anos, é um sistema harmonizado, segundo o qual o IVA é cobrado no país de origem (princípio da origem) e não no país de consumo (princípio do destino). Ora, os quinze diferentes regimes do IVA agravam de sobremaneira os encargos administrativos das empresas. O CESE chama a atenção para o facto de, por um lado, a questão das taxas do IVA dever permanecer da competência dos Estados-Membros, mas, por outro, caber à Comissão a tarefa de criar um regime harmonizado.

2.4.2. O CESE alerta a Comissão para que as suas propostas de redução gradual do imposto de matrícula dos veículos automóveis irão certamente deparar com objecções por parte de alguns Estados-Membros.

## 2.5. *Expandir as oportunidades da contratação pública*

No mercado dos contratos públicos, que representa 16 % do PIB da UE, isto é, 1 429 mil milhões EUR, são muito poucos os contratos públicos adjudicados além fronteiras, pelo que o sistema não está a funcionar satisfatoriamente. O CESE está, pois, apreensivo com o lentos progressos do Conselho e do Parlamento na adopção do pacote legislativo dos contratos públicos. Uma vez que se trata de um grande mercado de contratos, a adjudicação de contratos públicos além fronteiras poderia criar uma maior competitividade, dado o grande número de candidatos potenciais que estes trazem. Contudo, as empresas têm de ter em conta no cálculo das suas despesas, os custos dos transportes, regra geral mais elevados, e os desafios técnicos e comerciais de um contrato público realizado além fronteiras. Neste contexto, as grandes empresas

habituaadas a operações internacionais estão em vantagem em relação às PME que operam com margens limitadas. O risco de *dumping* social através da contratação de trabalhadores de países com salários baixos ou de outros trabalhadores pagos abaixo dos salários convencionais acordados deve ser evitado através de controlos estritos.

## 2.6. Melhorar as condições para as empresas

2.6.1. Um instrumento decisivo para o sucesso no mercado interno é a patente comunitária. Cabe agora à UE estabelecer um enquadramento em que o mundo empresarial e a criação de emprego possam prosperar. O CESE lamenta profundamente a demora na aplicação plena da recente decisão do Conselho sobre a patente comunitária.

2.6.2. O CESE tem frequentemente manifestado a sua apreensão com as repercussões das normas do programa (burocráticas) comunitárias e nacionais nos actores do mercado interno. Um dos objectivos do mercado interno é reduzir as despesas das empresas e dos consumidores, pelo que insta com a Comissão e com os Estados-Membros a incluírem «avaliações de impacto» mais pormenorizadas nas suas propostas.

2.6.2.1. O Comité observou, por diversas vezes, que o sector das pequenas e médias empresas não participava suficientemente na elaboração das disposições relacionadas com a realização do mercado interno. Solicita, pois, que a concertação entre a Comissão e as PME seja reforçada. Em conformidade com as recomendações da Carta Europeia das Pequenas Empresas, o Comité espera que a DG «Mercado Interno» se dote de um sistema de consulta e de cooperação com as organizações representativas das pequenas empresas, a fim de assegurar a participação das mesmas em todo o processo legislativo comunitário.

2.6.3. Todavia, o Comité chama a atenção para a diferença entre, por um lado, uma carga regulamentar e administrativa desnecessária e, por outro, as normas e regulamentos sociais, laborais, ambientais e de protecção do consumidor necessários para assegurar a manutenção e a melhoria das condições de vida e de trabalho, em conformidade com os objectivos comuns da UE Tratados e Estratégia de Lisboa.

2.6.4. O CESE aguarda com expectativa as propostas da Comissão em matéria de governança das empresas e espera que sejam coerentes com os critérios seguidos mundialmente. As normas internacionais de contabilidade (NIC) requerem a aprovação jurídica em toda a UE nos termos do Regulamento NIC, pelo que o Comité insta com a Comissão e o Conselho para que avancem rapidamente para a adopção das normas internacionais de auditoria, sem perder de vista os interesses de todas as partes interessadas.

2.6.5. O CESE apoiou a proposta da Comissão relativa às ofertas públicas de aquisição sem fronteiras. Verificou ser necessário um especial cuidado para garantir uma interacção equilibrada entre as várias forças envolvidas para que se apliquem condições iguais a todos os países.

2.6.6. No que respeita à proposta da Comissão de um regulamento relativo ao «Estatuto da Sociedade Privada Europeia» para as PME, o CESE espera que tal não venha impor encargos adicionais e alerta para o facto de haver muitas grandes empresas privadas, cujos accionistas e trabalhadores desejam continuar a pertencer ao sector privado.

## 2.7. Responder ao desafio demográfico

2.7.1. Embora a Comissão tenha pouca margem de manobra para iniciativas neste domínio, a Comunicação não deixa de focar os problemas simultâneos de uma população cada vez mais envelhecida e de uma idade de reforma cada vez mais precoce.

2.7.2. O «rácio de dependência» (o número de pessoas no activo para sustentar as reformadas) também é motivo de apoquentação.

2.7.3. A evolução das tendências demográficas exige que se tomem as medidas necessárias no que diz respeito ao mercado de trabalho, aos sistemas de protecção social e às infra-estruturas, por exemplo, no sistema de saúde. No quadro da estratégia de Lisboa, a decisão de promover o emprego deve ser o objectivo prioritário, se se quiser aplicar devidamente as estratégias económicas e sociais e, em particular, as estratégias em matéria de pensões<sup>(1)</sup>. A par da não discriminação dos trabalhadores com mais idade, são igualmente necessárias medidas para aumentar a taxa de emprego destes trabalhadores. Impõem-se políticas de emprego e políticas macroeconómicas com o objectivo bem definido de criar os necessários postos de trabalho, pois, se assim não for, o aumento da taxa de emprego das pessoas com mais idade terá consequências negativas para o emprego dos trabalhadores mais novos.

2.7.4. O CESE salienta<sup>(1)</sup> que as reformas necessárias com vista a um sistema de pensões justo e equilibrado devem ter em conta o aumento da longevidade, os contratos de trabalho de novo tipo e as consequências dos diferentes sistemas de financiamento das pensões. O Comité chama ainda a atenção para o facto de que, actualmente, se discute a reforma dos sistemas de protecção social quase exclusivamente do ponto de vista das necessidades do mercado único e das exigências orçamentais, o que poderá ter consequências negativas para estes sistemas no seu conjunto. Os sistemas de pensões carecem de reforma, mas devem ser discutidos na sua globalidade. Além disso, todas as partes interessadas devem ser associadas aos esforços de reforma, particularmente os parceiros sociais.

<sup>(1)</sup> JO C 48 de 21.2.2002.

2.7.5. O mercado interno está também associado a desafios no domínio da saúde. Por um lado, a mobilidade dos trabalhadores no mercado interno pode contribuir para resolver problemas de escassez de pessoal, especialmente no que concerne ao pessoal de enfermagem e auxiliar. Por outro lado, a mobilidade dos doentes pode dar origem a encargos financeiros desiguais e a desequilíbrios entre os diversos sistemas. Também neste caso, debater os desafios que se colocam exclusivamente do ponto de vista do mercado interno pode ter efeitos negativos. Para o evitar, é necessário analisar e debater as necessidades futuras numa perspectiva global.

2.7.6. O Comité chama também a atenção para a reforma dos sistemas de protecção social levada a cabo nos futuros Estados-Membros. Nestes Estados, a reforma tem sido orientada para o reforço da iniciativa própria, para a assunção própria da responsabilidade e do risco e para dispositivos de capitalização, o que pode criar fracturas e tensões aquando da adesão destes países à União.

## 2.8. *Simplificar o enquadramento regulamentar*

Um dos objectivos do mercado interno é substituir os quinze diferentes regimes nacionais por um único, vigente em toda a UE. Não obstante, os Estados-Membros não cessam de acrescentar novos requisitos às directivas comunitárias (um processo que ganhou a designação de «douradura»). Entretanto, o Parlamento Europeu sugeriu a introdução de um «teste de compatibilidade» do mercado interno, proposta que o CESE subscreve <sup>(1)</sup> contanto que os critérios a seguir para a realização deste teste tenham em conta os interesses de todos os cidadãos no mercado interno.

## 2.9. *Garantir o cumprimento das regras*

2.9.1. Os Estados-Membros não transpõem as directivas comunitárias com a celeridade e exactidão necessárias. O número de processos por infracção aumentou de menos de 700 em 1992 para mais de 1 500 em 2002 <sup>(2)</sup>. A resolução destes casos de infracção depende em grande medida do trabalho do Tribunal de Justiça Europeu (TJE). Quanto ao CESE, apreciaria uma aceleração da resolução desses casos e espera que os acordos no âmbito da rede Solvit (instituída para resolução informal de problemas transfronteiras no mercado interno) contribuam materialmente para tal. O CESE solicita à Comissão que publique regularmente relatórios dos progressos alcançados graças à rede Solvit.

2.9.2. O CESE está em crer que uma solução possível para o défice de transposição passaria por uma maior utilização dos regulamentos do Parlamento e do Conselho (os verdadeiros diplomas do direito comunitário), que são directamente aplicá-

veis, em vez das directivas do Parlamento e do Conselho, que são dirigidas aos governos e estão na origem dos principais problemas de transposição.

2.9.3. Todavia, apenas se deveria recorrer aos regulamentos na estrita observância do princípio da subsidiariedade e tendo simultaneamente em conta as normas relativas aos sistemas sociais e à protecção do consumidor e do ambiente.

2.9.4. O CESE está muito receptivo à proposta da Comissão de um «mecanismo de verificação», através do qual os Estados-Membros têm de notificar à Comissão quaisquer novas regulamentações técnicas antes de estas entrarem em vigor.

2.9.5. O CESE também acolhe favoravelmente as sugestões da Comissão no sentido de melhorar a cooperação administrativa e de elaborar códigos de conduta e regras profissionais de adopção voluntária à escala da UE.

## 2.10. *Prestar mais e melhor informação — Um mercado interno para os cidadãos*

2.10.1. Apesar dos progressos realizados até ao momento, os cidadãos ignoram em grande medida os direitos que podem exercer e a assistência de que dispõem através de programas e de pontos de contacto, como por exemplo Eures (para os candidatos a emprego) e Solvit (para eliminação dos obstáculos à livre circulação de mercadorias e serviços).

2.10.2. Também no que se refere aos consumidores, a realização do Mercado interno constitui uma grande desilusão, não tendo usufruído, como deviam, dos benefícios que eram esperados.

2.10.3. Dado que os cidadãos pouco conhecem dos seus direitos e das possibilidades de que dispõem através dos programas e dos pontos de contacto existentes, seria útil desenvolver melhor informação e um acesso mais fácil dos cidadãos a esses programas e pontos de contacto. O Comité recomenda, pois, melhor informação sobre os actuais mecanismos de resolução de litígios, como por exemplo Solvit, e respectivas possibilidades de acesso, bem como um acesso mais facilitado aos mesmos. Por exemplo, as associações patronais, de trabalhadores ou de consumidores podiam actuar como pontos de contacto para empresas e cidadãos e estabelecer uma ligação aos referidos centros de resolução de litígios, designadamente os pontos Solvit. Dado que isso não recai no âmbito de competência dessas organizações e podia afectar-lhes o orçamento, poder-se-ia eventualmente atribuir-lhes recursos suplementares. Seria, porém, de evitar uma multiplicação de estruturas e recursos.

<sup>(1)</sup> Relatório «Harbour» do Parlamento Europeu, A5-0026/2003.

<sup>(2)</sup> Fonte: Painel de Avaliação do Mercado Único n.º 11, Novembro de 2002.

2.10.4. Apesar de a livre circulação de pessoas ser um dos principais objectivos do mercado interno, continuam a existir obstáculos como demonstrado pelo número de denúncias enviadas à Comissão. Os programas que reforçam a mobilidade dos estudantes funcionam com muito bons resultados. Isso talvez se deva ao facto que não se considera a mobilidade como um fim em si. Isso envolve também consequências para a evolução geográfica do mercado interno, em vez de se exigir às pessoas que se desloquem para onde existe emprego, será talvez mais eficaz, e também mais compatível com as necessidades dos indivíduos, criar empregos onde as pessoas se encontram. Isso exige não só o mercado interno, mas também uma política regional e estrutural global.

2.10.5. Para que os consumidores tirem maior partido das possibilidades de compra no estrangeiro, é necessário informá-los melhor e eliminar os obstáculos existentes. Uma das principais tarefas da Comissão consistirá em conseguir que os sistemas jurisdicionais dos Estados-Membros possam tratar rapidamente e com poucos custos as queixas transfronteiras referentes à falta de fiabilidade dos produtos ou à má execução da prestação de serviços. São de louvar as iniciativas da Comissão de fomento dos modos alternativos de resolução de litígios (ADR).

2.10.6. No mercado interno, o conhecimento dos direitos do consumidor é extremamente limitado. Da mesma forma, a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu e do Tribunal de Primeira Instância é muito pouco conhecida, mesmo pelos próprios juristas. O parecer Pezzini do CESE (Prism 2002, INT/132) chamou a atenção para essas lacunas e para a forma como as administrações nacionais e locais exploram muitas vezes essa ignorância. Há que concordar com as conclusões do parecer Pezzini.

2.10.7. O parecer de iniciativa de B. Hernández Bataller <sup>(1)</sup> contém um exame muito aprofundado da necessidade de a Comissão levar a cabo determinadas iniciativas novas no domínio da educação dos consumidores. Há que concordar com as recomendações desse parecer.

### 3. Aproveitar ao máximo as vantagens de um mercado interno alargado

A Comunicação da Comissão admite que a aplicação do direito comunitário e o controlo do seu cumprimento serão ainda mais difíceis após o alargamento, face ao que se propõe emitir uma recomendação definindo uma série de «melhores práticas» a aplicar coerentemente em toda a União, no intuito de assegurar uma melhor e mais célere transposição da lei. O CESE aplaude tal medida.

#### 3.1. Construir o mercado interno num contexto internacional

3.1.1. O mercado único alargado proporcionará muitas vantagens económicas e reforçará a competitividade da UE no mercado mundial, desde que a União saiba explorar o potencial de que dispõe, por exemplo, utilizando a força de trabalho existente e resolvendo com êxito os problemas associados ao alargamento do mercado único.

3.1.2. Entre os problemas, contam-se os seguintes: atenuação das disparidades económicas e sociais, disposições de transição que dividem o mercado interno, suficientes capacidades administrativas e judiciais de forma a aplicar eficazmente o Acervo Comunitário, multiplicação das actividades económicas transfronteiriças, diferenças de qualidade nas mercadorias e prestação de serviços, sobretudo nos produtos agrícolas, problemas específicos para as regiões de fronteira, necessidade crescente de adaptar as infra-estruturas às necessidades em evolução, volume de tráfego crescente, os problemas de determinadas zonas económicas, diferenças nos sistemas fiscais, níveis de segurança e de saúde no local de trabalho, padrões ambientais, reforço do controlo fronteiriço, concorrência acrescida, convivência com o desemprego devido a reestruturações, reforma dos sistemas sociais com base nos princípios da coesão económica, social e territorial, necessidade de reforçar o diálogo social, tendo em vista possibilitar aos parceiros sociais e à sociedade civil uma ampla participação na futura composição do mercado interno.

3.1.3. Um apoio eficiente ao processo de reestruturação e a supressão das disparidades económicas e sociais entre os Estados-Membros actuais e futuros (inclusive após a respectiva adesão) são, de acordo com os objectivos de Lisboa, os mais importantes pressupostos para o consistente desenvolvimento económico e social da nova União Europeia como um todo. Importa que todas as áreas da política comunitária se concentrem no sentido de esbater, com a maior brevidade possível, as diferenças existentes entre as actuais regiões da UE e as novas regiões e de garantir um mercado interno harmonioso.

3.1.4. O Comité presta o seu contributo através de audiências regulares nos Estados-Membros actuais e futuros, de forma a tomar conhecimento da reacção dos respectivos actores face aos desenvolvimentos do mercado interno, das dificuldades com que se deparam e a aperceber-se de quais as medidas mais indicadas para a promoção do mercado interno e para a resolução dos problemas. Além disso, o Comité desenvolveu a iniciativa PRISM, que recolhe dados para as iniciativas correspondentes e transmite, assim, informação.

#### 3.2. Controlo

A Comunicação da Comissão admite que, por muito boa que uma estratégia possa ser, fracassará se não for sistematicamente controlada e avaliada. O CESE apoia vivamente este julgamento.

<sup>(1)</sup> JO C 133, de 6.6.2003, p. 1.

#### 4. Conclusões

4.1. Recebendo bem a Comunicação da Comissão e associando-se às suas recomendações, o CESE nota algumas omissões significativas. Em particular, não é prestada suficiente atenção à criação de emprego. Com efeito, se bem que este documento afirme acreditar de um modo geral que o mercado único criará postos de trabalho, não fornece qualquer prova disso.

4.2. Por outro lado, a Comunicação da Comissão esquece praticamente os consumidores e as vantagens a que têm direito com a realização do mercado interno.

4.3. O Comité chama ainda a atenção para o facto de que a criação do mercado interno, por si só, não solucionará os problemas do mercado de trabalho europeu; pelo contrário, importará, adicionalmente, tomar medidas activas a este respeito.

4.4. O CESE está consciente da constante evolução dos mercados de trabalho, do desaparecimento de empregos em consequência da reestruturação económica, das alterações na repartição internacional do trabalho, do desenvolvimento tecnológico, etc. Serão criados novos empregos que exigirão diferentes aptidões. Novas empresas podem requerer novas condições económicas e outras (infra-estruturas, etc.). Saber gerir a mudança é um desafio importante para a Comissão Europeia, mas mais ainda para os parceiros sociais.

4.5. Ao mercado interno estão associados desafios para os sistemas sociais e respectivo desenvolvimento futuro. Todavia, a discussão sobre a composição futura dos sistemas sociais não deverá resumir-se ao aspecto do mercado interno e às exigências orçamentais, terá de avaliar os sistemas no seu conjunto e tomar em consideração os respectivos objectivos.

4.6. A lentidão com que se avança no processo de Lisboa começa a preocupar — um facto que a Comunicação não reconhece expressamente.

4.7. A «Estratégia do Mercado Interno» pode vir a ser ameaçada pela onda de deflação proveniente dos EUA e do Japão em direcção à Europa — essa ideia inquieta o CESE, mas a Comunicação da Comissão não a aflora sequer.

4.8. Não se alcançará o aperfeiçoamento do bem-estar social na União Europeia exclusivamente através de medidas de liberalização dos mercados e da promoção da concorrência. O contributo de uma política macro-económica orientada para o crescimento e o emprego é determinante para o êxito da concretização do mercado interno europeu.

4.9. Por último, o CESE considera estranho que entre as prioridades estratégicas do mercado interno não se contem passos no sentido de conquistar a confiança dos consumidores e de garantir que beneficiem das vantagens associadas à realização do mercado interno.

Bruxelas, 16 de Julho de 2003.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Roger BRIESCH

## ANEXO

**ao parecer do Comité Económico e Social Europeu**

A seguinte proposta de alteração foi rejeitada, embora haja recolhido pelo menos um quarto dos votos:

**Ponto 2.6.4**

Dar a seguinte redacção:

«O CESE aguarda com expectativa as propostas da Comissão em matéria de governança das empresas. O Comité insta com a Comissão e o Conselho para que avaliem a compatibilidade das normas internacionais de contabilidade e das normas internacionais de auditoria com o modelo europeu de economia e procedam às alterações que se revelem necessárias sem perder de vista os interesses de todas as partes interessadas.»

*Resultado da votação*

Votos a favor: 44, votos contra: 44, abstenções: 12.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel da sociedade civil na política europeia de desenvolvimento»**

(2003/C 234/16)

Em 17 de Janeiro de 2002, o Comité Económico e Social Europeu decidiu elaborar, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, um parecer sobre «O papel da sociedade civil na política europeia de desenvolvimento».

A Secção Especializada de Relações Externas, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 3 de Junho de 2003, com base no relatório introdutório da relatora, Susanna Florio.

Na 401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 63 votos a favor e 4 abstenções, o seguinte parecer.

**1. Introdução**

1.1. O presente parecer pretende ser um contributo para o debate sobre o papel da sociedade civil nas relações internacionais e, em particular, na política de desenvolvimento da União Europeia que, nos últimos anos, tem vindo a ganhar importância crescente. Esta questão assume particular relevância à luz dos acontecimentos internacionais mais recentes, como a guerra no Iraque, e do papel fundamental que a União Europeia deveria desempenhar na região em matéria de reconstrução e de criação de uma sociedade verdadeiramente democrática.

1.2. Neste contexto, se, por um lado, a sociedade civil tem vindo a interessar-se cada vez mais pelas políticas de

desenvolvimento e pelos equilíbrios internacionais, por outro lado está em curso um processo de reconhecimento por parte dos organismos internacionais, que começam a considerar os intervenientes não estatais como actores fundamentais na definição dos programas e das políticas de desenvolvimento.

1.3. A consciência de uma interdependência económica crescente e a constatação de que os equilíbrios internacionais se baseiam numa clivagem cada vez mais evidente entre Norte e Sul, levou amplos sectores da sociedade civil — os intervenientes não estatais (INE) — a interessarem-se mais pelas temáticas ligadas ao desenvolvimento e a quererem assumir um papel mais activo no debate sobre as desigualdades sociais, económicas e culturais. Este processo de participação, lançado nos anos 80, intensificou-se na década seguinte,

quando o novo cenário político internacional e o fim da ordem bipolar eliminaram, de facto, diversos obstáculos a uma expressão mais ampla e a uma participação cada vez maior dos intervenientes não institucionais.

## **2. As políticas de desenvolvimento da União Europeia: bases jurídicas e evolução dos princípios fundamentais**

2.1. A política de desenvolvimento da União Europeia radica no Tratado de Roma de 1957, no qual se afirmava que os Estados-Membros da Comunidade estavam empenhados em manter relações de solidariedade com «as colónias e os territórios ultramarinos» e em contribuir para o seu desenvolvimento. Na década seguinte, quando a maior parte desses territórios conquistou a independência, as suas relações com a Comunidade foram reguladas pelas Convenções de Yaoundé (1963 e 1969). Só nos anos 70, e sobretudo depois da adesão do Reino Unido à Comunidade, a política de desenvolvimento começou a adquirir maior complexidade. Remontam àqueles anos a Convenção de Lomé e o novo relacionamento com alguns países da África do Norte, Ásia e América Latina.

2.2. Em 1993, foi o Tratado de Maastricht sobre a União Europeia e, em particular, os seus artigos 177.º a 181.º, que conferiu bases jurídicas específicas à política de desenvolvimento europeia. O Tratado define como objectivos desta política o desenvolvimento económico e social sustentável dos países em desenvolvimento, a integração progressiva destes países na economia mundial e o combate à pobreza. O Tratado põe também a ênfase nos princípios de liberdade, democracia e respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, que foram posteriormente reafirmados no Tratado de Amesterdão (1999) e na Carta Europeia dos Direitos Fundamentais de Nice (2000).

2.3. Hoje, a União Europeia e os seus Estados-Membros concedem 55 % da ajuda oficial aos países em desenvolvimento. Isto dá uma ideia da importância das políticas que a União pode prosseguir nesta área e do seu impacto num desenvolvimento realmente equitativo e sustentável. O principal objectivo é o combate à pobreza, com base no princípio de um desenvolvimento humano e social equitativo, sustentável e participativo.

2.4. A União Europeia surge, pois, na cena internacional como sujeito activo na difusão de políticas de desenvolvimento caracterizadas pelo respeito das diferentes culturas e orientadas para o estabelecimento de relações de parceria com os países terceiros, colocando-os em pé de igualdade, apesar dos diferentes níveis de desenvolvimento.

2.5. No que respeita às políticas da UE neste domínio, o Acordo de Cotonu, assinado em Junho de 2000, representa um ponto de viragem fundamental. Neste acordo realça-se, com efeito, a ligação entre diálogo social, diálogo civil, ajuda ao desenvolvimento e apoio ao comércio. Pela primeira vez, o

diálogo entre instituições e intervenientes não estatais torna-se uma obrigação vinculativa. O Estado e a sociedade civil desempenham, assim, um papel complementar na acção tendente ao reforço do impacto dos programas de desenvolvimento.

2.6. O Acordo de Cotonu insere-se num quadro de mudança geral da política de desenvolvimento da UE. Já em Novembro de 2000, a Declaração Conjunta do Conselho e da Comissão relativa à Política de Desenvolvimento da UE encorajava uma participação o mais abrangente possível de todos os sectores da sociedade, a fim de criar as condições necessárias para uma maior equidade e para a própria consolidação dos sistemas democráticos nos países em desenvolvimento. Em 2001, o Livro Branco sobre a Governança Europeia <sup>(1)</sup> sublinhou, por seu turno, a importância da sociedade civil e do diálogo com intervenientes estatais e não estatais de países terceiros para a definição das políticas com uma dimensão internacional.

## **3. A nova abordagem participativa da política de desenvolvimento**

3.1. A política de desenvolvimento da UE orienta-se, pois, para uma abordagem participativa que reconhece a sociedade civil como novo actor nas relações internacionais, pelo menos no que respeita às políticas específicas neste âmbito, confere amplo espaço a todas as realidades sociais presentes no território e, sobretudo, promove a sua participação nas diversas fases de definição e aplicação das estratégias nacionais. Nesta nova óptica, a sociedade civil deveria não só beneficiar de uma maior integração e participação nos processos de decisão como assumir parte da responsabilidade pelo processo de desenvolvimento no seu conjunto.

3.2. Reconhece-se, assim, a dimensão política do desenvolvimento, para a qual é indispensável o contributo, em pé de igualdade, dos sectores público e privado, da sociedade civil e dos agentes económicos e sociais, que devem ser integrados no processo. Só uma colaboração estreita entre todas estas realidades sociais pode assegurar políticas de desenvolvimento coerentes e aumentar o impacto da ajuda.

3.3. A participação e o diálogo com os intervenientes não estatais tem também um valor acrescentado muito elevado. Com efeito, uma vez que o conceito de desenvolvimento já não é encarado apenas no sentido puramente económico, englobando também uma dimensão político-social, a participação da sociedade civil torna-se um elemento essencial

<sup>(1)</sup> COM(2001) 428 final.

que contribui para a criação ou consolidação dos sistemas democráticos, para além de assumir um importante papel na prevenção e resolução de conflitos. É também esta a orientação da Comunicação da Comissão sobre «Interligação entre Ajuda de Emergência, Reabilitação e Desenvolvimento»<sup>(1)</sup>, na qual se afirma que, para responder eficazmente a situações de crise, é indispensável a coordenação entre todas as partes envolvidas, incluindo, para além das ONG e das organizações internacionais, as associações da sociedade civil.

3.4. Mais recentemente, nas Conclusões do 5.º Seminário Regional dos Meios Económicos e Sociais dos países ACP, realizado em Yaoundé, de 21 a 23 de Maio de 2003, foi também sublinhado o papel-chave da sociedade civil na prevenção dos conflitos e das tensões sociais, tendo em conta o número, ainda elevado, de golpes de estado e de guerras civis nos países em desenvolvimento.

#### 4. Rumo à aplicação da abordagem participativa

4.1. A Comunicação da Comissão sobre «Participação de intervenientes não estatais na política de desenvolvimento»<sup>(2)</sup> expõe a acção específica da UE com vista à aplicação da abordagem participativa na política de desenvolvimento. De uma maneira geral, têm sido desenvolvidos esforços e energias consideráveis nesse sentido, ainda que a aplicação plena de tal abordagem pareça ainda muito longínqua. Isto deve-se, em parte, à formulação pouco clara — ou mesmo à inexistência — de regras e procedimentos, e, em parte, a dificuldades óbvias inerentes à aplicação das profundas reformas que se tornam necessárias.

4.2. Do ponto de vista formal, a participação da sociedade civil em todas as fases do processo de definição e aplicação da política de desenvolvimento apenas está prevista no Acordo de Cotonu. Nos termos deste acordo, os intervenientes não estatais devem ser informados e consultados sobre as políticas de cooperação, ter acesso a recursos financeiros para apoio aos processos de desenvolvimento local, participar na execução de projectos e programas nas zonas ou sectores que lhes dizem respeito e, por último, receber assistência e apoio no âmbito do reforço das suas capacidades. Neste sentido, afigura-se particularmente importante a participação dos INE na formulação das estratégias de desenvolvimento por país. A este respeito, recorda-se que, por ocasião do Fórum das Organizações da Sociedade Civil dos Países ACP, organizado pelo CESE em Dezembro de 2002, muitos foram os testemunhos de graves carências em matéria de informação e de participação precisamente em relação aos programas de cooperação.

4.3. Neste âmbito, reveste-se de particular importância o processo de Barcelona que, em Novembro de 1995, lançou a parceria euromediterrânica (Euromed), com os seguintes objectivos:

- definir um espaço comum de paz e de estabilidade;
- estabelecer uma zona comum de prosperidade;
- desenvolver os recursos humanos e promover a compreensão entre as diversas culturas e os intercâmbios entre as sociedades civis.

O programa, que é financiado sobretudo com verbas do Programa MEDA, encontra-se em plena execução.

4.4. Ao invés, os demais acordos, programas ou linhas de financiamento específicas não prevêem ainda qualquer obrigação de consulta ou de participação dos intervenientes não estatais de países terceiros, ainda que a Comissão tenha efectivamente efectuado consultas a diversas realidades da sociedade civil de maneira mais ou menos informal.

4.5. São vários os exemplos que ilustram o que precede. Aquando da programação da «Iniciativa Europeia para a Defesa dos Direitos do Homem», após consulta das ONG especializadas na defesa dos direitos do Homem dos países da UE, foram realizadas missões *in loco* e estabelecidos contactos com as ONG locais, ainda que só após a aprovação do documento de programação. No âmbito da ajuda humanitária, o ECHO não financia directamente os INE de países terceiros mas, enquanto parceiros locais, considera-os indispensáveis para a identificação das necessidades ao nível local. No que respeita à América Latina, a União Europeia levou a efeito um diálogo institucional com o Grupo do Rio, bem como, a nível sub-regional, com o Grupo de São José, o México, os países do Mercosul e a Comunidade Andina. No quadro da ALA, o último regulamento incluiu no âmbito da cooperação humanitária diversos intervenientes não estatais, tendo sobretudo recomendado o desenvolvimento de relações entre os parceiros ALA e a UE, particularmente no que respeita aos intervenientes não estatais.

4.6. Da Comunicação da Comissão ressalta, pois, que já se presta grande atenção à sociedade civil na atribuição dos fundos para o desenvolvimento de projectos, mas que esta não participa ainda plenamente na definição das políticas. Os INE de países terceiros são essencialmente considerados como parceiros ou destinatários indirectos dos fundos, e não como protagonistas e responsáveis pela definição das políticas de desenvolvimento.

4.7. Em 2001, a Comissão lançou um processo de descentralização da gestão dos projectos para as suas delegações, de maneira a transferir para estas instâncias recursos e responsabilidades, precisamente na perspectiva da aplicação de uma abordagem mais participativa.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 153 final.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 598 final.

4.8. A Comissão vai lançar diversas iniciativas para uma verdadeira participação dos intervenientes não estatais, nomeadamente através de um maior apoio ao desenvolvimento ou reforço das suas capacidades. Por outro lado, em 1976 a Comissão criou uma rubrica orçamental (B7-6000) destinada a promover a participação da sociedade civil europeia no diálogo sobre a política de desenvolvimento e, em 1992, foi criada a rubrica orçamental B7-6002, especificamente destinada a acções de reforço das capacidades e de mobilização de intervenientes descentralizados nos países em desenvolvimento.

## 5. Obstáculos e problemas

5.1. Como vimos, a Comissão espera, de uma maneira geral, que os INE sejam convidados a participar em todas as fases do processo de desenvolvimento, desde a definição da estratégia de desenvolvimento nacional até à preparação da estratégia de resposta nacional, bem como no diálogo político — uma vez definidos os sectores de intervenção — e, por último, no processo de implementação e no processo de avaliação.

5.2. A estratégia de aplicação efectiva da abordagem participativa depara, porém, com diversos obstáculos:

- a enorme resistência da maior parte dos governos nacionais dos países terceiros ao diálogo com os intervenientes não estatais; as reais possibilidades de os INE influírem na definição dos programas e das estratégias de desenvolvimento continuam a ser diminutas, mesmo nos casos em que tal está previsto;
- o elevado grau de centralização administrativa existente naqueles países que, não favorecendo a participação dos intervenientes não estatais em geral, tende a marginalizar as realidades locais periféricas, sobretudo as rurais, que são as de mais difícil acesso e também, não raro, as mais pobres;
- a inexistência de regras e normas precisas que disciplinem uma verdadeira participação dos INE;
- o nível insuficiente de organização, em muitos casos, da sociedade civil dos países terceiros; o principal problema é, com frequência, o desenvolvimento das potencialidades dos próprios agentes que deveriam participar no processo;
- o acesso ao financiamento está estreitamente ligado à difusão e acesso à informação; com efeito, os INE dos países terceiros lamentam que, não raro, não exista qualquer sistema de difusão da informação;
- os procedimentos previstos para a concessão de financiamento são, na maior parte dos casos, demasiado dispendiosos e complicados, o que é frequentemente salientado pelos próprios INE.

## 6. Papel do Comité Económico e Social Europeu

6.1. No contexto que acabamos de descrever, o Comité Económico e Social Europeu desempenha um papel-chave de intermediário e de promotor da sociedade civil organizada, reconhecido no Tratado de Roma de 1957 e recentemente sublinhado no próprio Tratado de Nice.

6.2. Em consequência de quanto se afirma no Tratado de Nice, foi assinado, em 2001, um Protocolo de Cooperação entre o Comité e a Comissão Europeia, que visa reforçar as relações entre as duas instituições. O Protocolo, que reconhece que o Comité é uma instância privilegiada de diálogo entre as instituições europeias e a sociedade civil, incentiva especificamente, no seu artigo 14.º, este papel de intermediário activo também em relação à sociedade civil organizada dos países terceiros.

6.3. Importa, em todo o caso, sublinhar que o Comité está há longo tempo empenhado nesta via. Foram já empreendidas diversas acções, nalguns casos previstas nos próprios actos oficiais da União Europeia, destinadas a promover o diálogo com as diversas componentes da sociedade civil dos países terceiros: seminários regionais, cimeiras dos Conselhos Económicos e Sociais, grupos de estudo, comités de acompanhamento. Recorde-se, por exemplo, as iniciativas empreendidas no âmbito do Fórum da Sociedade Civil dos Países ACP, dos encontros e consultas entre agentes económicos e sociais dos países europeus e dos países ACP (especificamente reconhecidos no Protocolo do Acordo de Cotonu), do diálogo euromediterrânico, da Mesa Redonda Índia-UE e, por último, no quadro das relações com os países candidatos das fronteiras orientais da União.

## 7. Propostas e recomendações

7.1. O Comité preza a acção da Comissão que visa a aplicação plena da abordagem participativa, dado que a sociedade civil desempenha um papel fundamental nos processos de desenvolvimento, seja como destinatária, seja, sobretudo, como artífice de tais processos.

7.2. Congratulando-se embora com a perspectiva adoptada pela Comissão, o CESE espera que, a curto ou médio prazo, se chegue a um acordo comum que defina as modalidades e os instrumentos de participação dos intervenientes não estatais, tendo em vista a instauração de um sistema de regulamentação e legitimação do diálogo. É ainda necessário que este diálogo tenha como ponto de partida a definição de objectivos precisos, modelos e valores comuns a promover.

7.3. Justamente para facilitar o diálogo com os INE e a sua participação, seria necessário elaborar um inventário com base em sistemas de selecção mais amplos e mais claros, de forma a ter em conta não apenas as estruturas há muito existentes ao nível local, mas também as de formação mais recente, dado que, aparentemente, oferecem valor acrescentado em termos de uma maior independência relativamente aos governos locais. Esta necessidade é sentida e foi salientada pelos próprios delegados ao Seminário Regional de Yaoundé, que reclamam a definição de critérios claros de elegibilidade aplicáveis a nível nacional e local, de forma a incluir todos os interesses da sociedade civil sem excepção.

7.4. É necessário que o processo de descentralização para as delegações, iniciado pela Comissão e cuja conclusão está prevista para 2003, inclua mecanismos que permitam verdadeiros intercâmbios com os intervenientes não estatais dos países terceiros. Assim, as delegações deveriam passar a ser elos fundamentais e verdadeiras instâncias de diálogo entre a sociedade civil, os governos nacionais e as instituições europeias. Por outro lado, e graças a um melhor conhecimento da realidade local, deveriam contribuir para a definição de formas de optimização da utilização dos recursos financeiros e apoiar os INE com vista a uma utilização transparente dos fundos europeus. A este respeito, refira-se que, nas Conclusões do 5.º Seminário Regional dos Meios Económicos e Sociais dos países ACP, realizado em Yaoundé, de 21 a 23 de Maio de 2003, se solicita expressamente a nomeação de um funcionário responsável pelas relações com os intervenientes não estatais em todas as delegações da Comissão, o que, de resto, é já uma realidade em algumas delas.

7.5. Do ponto de vista do reforço das capacidades dos INE dos países terceiros, o Comité reconhece o papel fundamental que os INE dos países da UE podem desempenhar, mas espera que estes não se substituam automaticamente às realidades locais. Se, efectivamente, parece essencial, por um lado, valorizar o papel dos INE europeus para a transferência de *know-how*, para o desenvolvimento das capacidades dos INE dos países terceiros e para levar a cabo uma acção eficaz no terreno, importa, por outro lado, evitar o risco de que os INE europeus, que são, efectivamente, os que mais facilmente podem ter acesso ao financiamento, se substituam aos dos países terceiros. Assim, recomenda-se que se promovam todas as iniciativas que possam evitar tal desequilíbrio.

7.6. O Comité congratula-se com o facto de a Comissão considerar instrumentos essenciais para o reforço das capacidades dos INE dos países terceiros a informação (informação de carácter geral ou especificamente destinada aos diversos sectores da sociedade civil), a criação ou reforço de redes e a aplicação das novas tecnologias, mas espera que não se descure a importância de acções de formação específicas.

7.7. Os INE dos países terceiros lamentam que o acesso ao financiamento seja muito problemático, mesmo quando existem estruturas consolidadas que cumprem os requisitos de representatividade, transparência e democracia.

7.8. Nestas condições, o CESE considera que é importante estabelecer um fluxo de informação constante e capilar e criar os mecanismos necessários para assegurar a sua difusão. Com efeito, para garantir que os programas de desenvolvimento produzam resultados concretos, é indispensável uma participação tão ampla quanto possível das organizações representativas da sociedade civil.

7.9. Nesta mesma óptica, o Comité espera que, no respeito das regras de democracia e de transparência, se simplifiquem os procedimentos de acesso aos fundos europeus e, sobretudo, que se reduzam os custos de apresentação dos correspondentes pedidos. A terminologia utilizada nos documentos oficiais é, não raro, de carácter excessivamente técnico e a documentação requerida demasiado dispendiosa.

7.10. No que toca à utilização de fundos para a política de desenvolvimento, o Comité espera que sejam também reforçados os instrumentos de combate à corrupção, o que deveria continuar a ser um dos critérios fundamentais para a concessão de fundos.

7.11. Para que a abordagem participativa seja efectivamente aplicada, o Comité propõe ainda a instauração de um sistema de acompanhamento da efectiva participação dos intervenientes não estatais — do ponto de vista qualitativo e quantitativo — nos processos de definição e avaliação das políticas de desenvolvimento nos países que beneficiam dos fundos europeus. Neste contexto, considera que importa examinar e reforçar as estratégias adoptadas pelo próprio Comité no que respeita às avaliações de impacto. Os intervenientes não estatais, reunidos em Yaoundé, solicitaram expressamente, nas Conclusões do Seminário, que as instituições ACP-UE, incluídos o Conselho de Ministros, a Assembleia Parlamentar Paritária e a Comissão Europeia, tenham em conta o referido acompanhamento nas suas avaliações. Com efeito, a questão da participação dos INE nos processos de desenvolvimento não se esgota no acesso aos financiamentos, e só tem sentido se lhes for assegurado um papel político activo.

7.12. Pelo mesmo motivo, o Comité reputa importante que as iniciativas dos intervenientes não estatais, como o Fórum das Associações de Empresários ou os Comités Sindicais no âmbito do Euromed e das relações UE-Mercosul, ou outras iniciativas similares que possam vir a ser lançadas, contem com o apoio da Comissão, não só para promover o reforço e a coordenação dos agentes económicos e sociais, mas também para garantir a sua efectiva participação no diálogo político e nas negociações dos acordos bilaterais a nível regional.

7.13. O Comité salienta ainda que se verificam, com frequência, incoerências e contradições entre as políticas da União Europeia e as dos diversos Estados-Membros. Considera, por isso, necessária uma acção da União Europeia no sentido de definir critérios gerais iguais para todos os Estados, a fim de aumentar a própria eficácia das políticas.

7.14. O Comité considera que importa igualmente salientar que a plena aplicação da abordagem participativa não pode deixar de ter em conta o objectivo da igualdade entre homens e mulheres. Neste sentido, sublinha a importância do reforço do papel das mulheres nas políticas de cooperação e da afirmação dos seus direitos nos processos de desenvolvimento. O Comité solicita que se promovam iniciativas com o objectivo específico da igualdade entre homens e mulheres e que as mulheres possam beneficiar de programas de formação *ad hoc*.

Espera ainda que sejam empreendidas e valorizadas acções positivas que assegurem a plena participação dos grupos de interesses femininos nas políticas de desenvolvimento.

7.15. Do mesmo modo, seria útil que, como sugerido noutros pareceres, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Internacional do Trabalho contribuíssem, juntamente com as demais instituições europeias, para o reforço e valorização dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil nos países em desenvolvimento.

7.16. O Comité lamenta que apenas uma percentagem mínima dos fundos (cerca de 20 %) seja directamente destinada aos INE dos países em desenvolvimento, o que é contrário à abordagem participativa recentemente adoptada como método de reforço das políticas de desenvolvimento.

Bruxelas, 16 de Julho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

## **Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As relações entre a UE e a China»**

(2003/C 234/17)

Em 17 de Janeiro de 2002, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «As relações entre a UE e a China».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Relações Externas emitiu parecer em 24 de Junho de 2003 (relator: T. ETTY; co-relator: D. DIMITRIADIS).

Na 401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

### **1. Introdução**

1.1. O processo de transição da economia chinesa é um dos acontecimentos de importância maior no mundo de hoje. O seu impacto político, económico e social terá amplas consequências para o mundo em geral. Trata-se de uma dupla transição: de uma economia planificada para uma economia de mercado e de uma sociedade agrária para uma sociedade urbana/industrializada. Integra um enorme potencial de crescimento, mas contém igualmente riscos temíveis. Justifica-se que a UE siga este processo tão de perto quanto possível, quer pelo impacto que tem — e terá cada vez mais — nos seus interesses

quer pela possibilidade de o influenciar, no seu próprio interesse e no da China. Ao cooperar com a China, a União jamais deverá, no entanto, perder de vista as limitações do seu papel de parceiro no processo de mudança.

1.2. Neste contexto, devem considerar-se acertados os princípios básicos e os objectivos da estratégia da UE relativamente à China. Importa contudo notar que, após quase duas décadas de cooperação UE-China e três documentos de

estratégia publicados pela Comissão, é difícil avaliar os resultados dos esforços empreendidos. Os relatórios de 1998 da Comissão foram apresentados como uma operação de balanço. Documentaram grande número de actividades importantes, mas não procuraram fazer um balanço claro e concreto dos êxitos e fracassos. Tão pouco o fizeram os documentos mais recentes.

1.3. Não é claro se as políticas da Comissão e as dos Estados-Membros têm estado sempre em harmonia e se têm sido desenvolvidos esforços para as coordenar. Tal objectivo será talvez, de momento, demasiado ambicioso. No entanto, tendo em conta os meios limitados da UE, por um lado, e a dimensão única da China e a magnitude dos seus problemas, por outro, é desejável que este aspecto das relações entre a União e a China seja mais adequadamente tratado em futuros documentos da Comissão.

1.4. Os cinco principais objectivos da estratégia da UE foram judiciosamente escolhidos. Três deles são de particular importância para o Comité Económico e Social Europeu (CESE), enquanto órgão representativo dos grupos de interesses económicos e sociais da UE:

- Apoiar a transição da China para uma sociedade aberta, baseada no Estado de direito e no respeito dos direitos humanos;
- Ajudar a China a inserir-se na economia mundial, integrando-a plenamente no sistema comercial internacional e apoiando o processo de reforma económica e social;
- Reforçar o entendimento mútuo entre a UE e a China.

Ao discutir estes três objectivos, o Comité centrar-se-á (como no parecer de 1997 sobre as relações UE-China) em questões mais próximas dos seus próprios interesses, competência e experiência e procurará evitar uma duplicação das posições adoptadas pela Comissão Europeia, pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu.

1.5. Nos seis anos passados desde que o Comité emitiu o seu anterior parecer, ocorreram mudanças importantes relativamente às questões de maior relevo nele abordadas. A mais significativa foi, sem dúvida, a integração da China na OMC em Novembro de 2001. De especial interesse para o Comité são, então como agora, questões como:

- O exercício dos direitos e o cumprimento das obrigações da China como membro da OMC;
- As condições do investimento estrangeiro na China;

- O desenvolvimento de uma economia de mercado na China;
- O reconhecimento legal e a prática dos direitos humanos, consubstanciados nos relevantes instrumentos da ONU ratificados pela China (em particular, a Convenção sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais) e nas convenções laborais fundamentais da OIT;
- O estabelecimento na China de um clima favorável ao desenvolvimento e ao funcionamento de uma sociedade civil genuína;
- Educação e formação;
- A situação em Hong Kong e Macau desde as transferências de soberania, respectivamente em 1997 e 1999.

## 2. Observações na generalidade

2.1. Em vinte e cinco anos de transição de uma economia planificada para uma economia de mercado, a China conheceu notáveis progressos, ainda que com deficiências em matéria de procedimentos democráticos. O regime parece estar convencido de que este processo pode prosseguir sem mudanças efectivas em matéria de governação e garantias próprias do Estado de direito, para além daquelas que têm imediata relevância económica.

2.2. Entre os principais sucessos deste período estão o significativo progresso registado na via da economia de mercado, as elevadas taxas de crescimento (muitas vezes, da ordem dos dois dígitos) e a redução da pobreza.

2.3. Do lado negativo estão a corrupção, as violações dos direitos humanos, a pobreza (não obstante os progressos registados), o desemprego, a virtual ausência de segurança social, as crescentes desigualdades sociais e regionais e as limitações persistentes da liberdade de expressão e informação.

2.3.1. Um triste exemplo recente da deficiente evolução da cultura política, quando comparada com a transição no plano económico, foi a dramática inépcia demonstrada no tratamento da epidemia de SRA (Síndrome Respiratória Aguda) por parte da China.

2.4. Embora a China tenha feito notáveis progressos na transformação da sua economia ao longo da era de reformas iniciada em 1978, os importantes motores que impulsionaram no passado o crescimento chinês estão a perder dinamismo.

2.5. A razão principal para tal é o facto de a economia chinesa se ter fragmentado e segmentado, o que explica a crescente ineficácia e sub-utilização de recursos. A liberalização do comércio e dos investimentos, embora exija ajustamentos difíceis em alguns segmentos da economia, estimulará outros segmentos e trará, a longo prazo, benefícios líquidos à

economia global. No entanto, é improvável que a liberalização do comércio e dos investimentos resolva, por si só, os problemas básicos que actualmente travam o desenvolvimento económico da China.

2.6. A economia da China chegou a uma fase em que se impõem importantes alterações no modo como as reformas económicas são aplicadas. À medida que a economia se foi abrindo às forças do mercado e se foi estreitando a margem de desenvolvimento endógeno de sectores específicos, os problemas económicos foram-se tornando cada vez mais interdependentes. As condições de determinados sectores da economia, como os mercados de trabalho, a indústria, o sistema financeiro e o desenvolvimento regional, vão dependendo cada vez mais da evolução verificada em outras áreas da economia, e menos da evolução registada nesses segmentos específicos.

2.7. O rápido e constante crescimento da dívida pública da China nos últimos anos tem suscitado em economistas, investidores e no público em geral preocupações sobre o futuro da economia chinesa. O prosseguimento da política fiscal expansionista, o fraco desempenho das empresas estatais e o lento crescimento das receitas do poder local agravarão a dívida pública.

2.7.1. De grande importância é a economia rural da China. Em 1980, a agricultura empregava praticamente toda a mão-de-obra rural e era a sua quase única fonte de rendimentos. O aumento da produtividade na agricultura foi, no entanto, acompanhada pelo êxodo de trabalhadores da agricultura para a indústria. Hoje, a agricultura emprega cerca de 50 % da mão-de-obra do país e caracteriza-se por uma relativa escassez de terra em relação ao trabalho e por uma produção de pequena escala e pouco mecanizada.

2.7.2. Preocupante é a possibilidade de quebra dos rendimentos das explorações, que agravaria a desigualdade de rendimentos rural-urbana e interprovincial (em especial, Oeste-Leste) e poderia aumentar a pobreza rural. Esta tendência tem vindo a revelar-se desde 1998.

2.8. Todos estes problemas, num vasto território de 1 300 milhões de habitantes, tornaram a China o primeiro país do mundo em termos de insolvência, desemprego, número de trabalhadores despedidos e, provavelmente também, em termos de desnível de rendimentos.

2.9. Esta situação reflecte-se, fundamentalmente, nas «três desigualdades» entre:

- as populações rural e urbana;
- a região de Sueste e o resto do país;

— as pessoas que trabalham para o coração oficial da economia (com todas as suas actuais dificuldades) e as que tentam sobreviver em actividades económicas insignificantes e «informais».

2.9.1. Entre 1978 e 1998, o rendimento per capita dos residentes nas zonas rurais passou de 133,5 yuan (16,5 EUR) para 2 160 yuan (268 EUR), um aumento real de 350 % se levarmos em conta o crescimento dos preços a uma taxa anual média superior a 8 %. O rendimento per capita da população urbana aumentou de 343,3 yuan (42,5 EUR) para 5 425 yuan (670,6 EUR), um aumento real de 200 % levando em conta o crescimento dos preços a uma taxa anual média superior a 6,2 %<sup>(1)</sup>. Para o país em geral, segundo as informações do Banco Mundial, a taxa de crescimento anual do PIB foi de 8 % em 2002<sup>(2)</sup>.

2.9.2. O rendimento rural médio foi, em 1999, ao nível nacional, 2 210 yuan (273 EUR), mas foi 2 971 yuan (367,3 EUR) no Leste, 2 031 yuan (251 EUR) na região central e apenas 1 448 yuan (179 EUR) na região ocidental. Ao passo que os agricultores da região de Leste experimentaram um modesto aumento de 4,3 % nos rendimentos em 1999, os da região central receberam um aumento de apenas 2,4 %, enquanto os do Oeste beneficiaram de um aumento de 2,7 %.

2.9.3. A costa Leste surge numa posição muito mais favorável para capitalizar as oportunidades propiciadas pela OMC. O Leste tem vantagens em termos de capital humano, gestão, informação, transportes e infra-estruturas, que as outras áreas não podem igualar, e captará por isso a parte mais substancial dos novos investimentos directos estrangeiros (IDE).

2.9.4. O Nordeste fortemente industrializado enfrentará provavelmente um enorme desafio de adaptação à OMC. As indústrias transformadoras não representam uma vantagem comparativa da China, pelo que estão condenadas a despedimentos permanentes.

2.10. A filiação na OMC porá à prova os sucessos da transição e ameaça agravar os principais problemas. Por outro lado, abre novas perspectivas de maior abertura, transparência, responsabilidade e boa governação. Quanto aos requisitos económicos da OMC, boa parte do trabalho preparatório foi já efectuado pelas autoridades chinesas e pelos seus parceiros comerciais, incluindo a UE, e é seguro que, nos anos próximos, tais requisitos receberão plena atenção. Não tem havido muita reflexão sobre a resolução dos problemas económicos e sociais surgidos na China em resultado da integração na OMC. De momento, parecem estar a ser abordados sobretudo pelo prisma da ameaça que podem representar para a estabilidade.

<sup>(1)</sup> Departamento de Informação do Conselho de Estado, «Progresso dos Direitos Humanos na China em 1998», Diário do Povo, 14 de Abril de 1999.

<sup>(2)</sup> [http://Inweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/update\\_apr03\\$File/china.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/update_apr03$File/china.pdf).

2.11. A filiação da China na OMC, integrando o país num amplo sistema mundial baseado em regras, constituirá ao mesmo tempo um formidável estímulo ao processo de transição económica e um passo decisivo em direcção à integração na economia global. Representa um marco importante no caminho de reformas que a China tem vindo a percorrer desde há mais de 20 anos, e não propriamente uma nova direcção. A verdadeira importância da OMC reside na vertente institucional — leis, prática legal, regulação. Haverá uma convergência institucional orientada para a economia de mercado, que facilitará o desenvolvimento do sector privado. A abertura aos mercados internacionais incentiva a disciplina do mercado, o acesso à tecnologia e outros aspectos que têm sido importantes objectivos das reformas económicas internas. Neste contexto, a integração na OMC é um aspecto complementar da próxima fase do processo de reforma em curso na China.

2.11.1. As mudanças de política a que se procederá ainda para cumprir as obrigações perante a OMC afectarão todas as áreas da economia chinesa. Muitos comentadores prevêem um efeito dramático nas zonas agrícolas e rurais, pois as reformas levadas a efeito na China em boa parte dos passados 23 anos ignoraram muitas vezes as políticas comerciais em matéria de produtos agrícolas. Os parceiros comerciais da China exigem que o país se comprometa a modificar fundamentalmente essas políticas de comércio de produtos agrícolas até 2005 — compromissos que parecem ser muito mais importantes e a executar em prazo mais curto do que os assumidos pelos outros países em desenvolvimento abrangidos pelo Acordo da Ronda do Uruguai em matéria de agricultura.

2.12. A filiação da China na OMC deu um novo ímpeto ao crescimento do comércio UE-China. Tal integração proporciona efectivas garantias institucionais e legais para as relações comerciais bilaterais.

2.13. As regras da OMC estipulam que os membros devem observar o princípio da não discriminação e reconhecer o estatuto de nação mais favorecida, que, no caso do comércio UE-China, inclui reduções de direitos pautais, a supressão de restrições às importações e a flexibilização dos critérios de introdução no mercado.

2.14. O prosseguimento da abertura da China aos mercados internacionais (adesão à OMC) imporá ajustamentos substanciais à indústria e um aumento do IDE. Embora o aumento do IDE leve à criação de empregos, representará para as empresas locais uma pressão concorrencial.

2.14.1. Hoje, cerca de 10 % do IDE na China tem origem na UE. Este investimento é de importância particular para a China, já que o IDE europeu é conhecido por ser muito mais capital-intensivo e mais propício à inovação tecnológica do que a maior parte do IDE de origem asiática. O impulso de desenvolvimento associado ao IDE europeu é, por consequência, considerável. Todavia, do ponto de vista da UE e dos seus Estados-Membros, a China ainda tem um importância menor como destino do IDE europeu. Em média, o volume de investimento dos Estados-Membros da UE na China representa menos de 1 % do seu IDE total.

2.15. Segundo estimativas recentes da UNCTAD, o IDE na China poderá aumentar para mais do dobro do valor actual, atingindo 100 mil milhões de dólares por ano em 2006.

2.16. A filiação da China na OMC impulsionará uma maior abertura dos seus mercados e melhorará as suas condições de acolhimento do investimento, dispensando tratamento nacional aos investidores estrangeiros.

2.17. De acordo com as regras da OMC, a China está vinculada a reduzir os direitos pautais para 150 variedades de produtos industriais da UE. Abrirá o seu mercado de produtos agrícolas e permitirá à UE entrar no seu sector terciário.

2.18. Entretanto, a UE garantirá à China um melhor acesso ao seu mercado. A UE também levantou parcialmente as restrições à entrada de produtos agrícolas chineses.

2.18.1. Relativamente à importância da segurança dos alimentos, é preciso recordar que foram estabelecidas normas internacionais relevantes pela Comissão do Codex Alimentarius da FAO/OMS.

2.18.2. Uma das questões cruciais que passaram a afectar as relações entre a UE e a China logo após a adesão deste país à OMC foi a proibição da importação na UE de certos produtos animais originários daquele país. Todas as importações de produtos chineses para consumo animal ou humano foram suspensas a partir de Janeiro de 2002, por se ter apurado que continham níveis inaceitáveis de cloranfenicol. A China protestou vigorosamente contra a decisão dos Países Baixos de destruir carregamentos de produtos animais chineses armazenados em Roterdão e contra a interdição pela UE da importação de determinados produtos da China. Durante a visita recente do Comissário Lamy a Pequim, os chineses decidiram abolir progressivamente o embargo sobre os produtos holandeses e tencionam enviar uma delegação técnica à Europa, que tem sido adiada por causa da epidemia da síndrome respiratória aguda (SRA).

2.18.3. Por fim, os processos anti-dumping contra os produtos chineses já diminuíram de modo significativo.

2.19. O empenhamento da China em cumprir as obrigações assumidas perante a OMC (redução de direitos, supressão de procedimentos administrativos de aprovação para a importação de bens, liberalização de uma ampla gama de serviços financeiros e profissionais e do seu regime de investimentos) tiveram ampla divulgação e foram saudados pela Comissão como um importante êxito em termos de negociação. Menos discutidos foram os compromissos da UE (nomeadamente, a supressão faseada das restrições qualitativas específicas à importação de têxteis e vestuário da China).

2.20. A par da integração da China na OMC, a introdução do euro é outro factor decisivo do crescimento do comércio UE-China. O bom desempenho do euro até à data tem mantido o dólar sob pressão e reduzido a dependência chinesa do dólar nos pagamentos do comércio externo. Agora que o euro se tornou um elemento do sistema monetário europeu, reduzir-se-ão os riscos a que a China estava exposta nas suas transacções com a zona UE, devidos às alterações das taxas de câmbio das diferentes moedas europeias.

2.21. A unificação do sistema monetário europeu permite aos exportadores chineses orientarem os seus negócios para uma zona integrada euro em vez de uma pluralidade de países, com a correspondente economia de custos de transacção.

2.22. O Comité permanece convicto de que existe uma correlação entre estabilidade e respeito pelas normas internacionais na China. Congratula-se com a ratificação pela China da Convenção Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (embora lamente que o governo chinês tenha exceptuado o artigo 8.º, n.º 1, alínea a), que garante a protecção dos direitos sindicais).

2.23. Têm-se registado progressos no desenvolvimento da sociedade civil na China. Importa, contudo, que o governo ponha termo a muitas restrições desnecessárias, para colocar a sociedade civil chinesa a par da comunidade internacional.

2.24. As experiências de Hong Kong e Macau com a prática de «um país, dois sistemas» não foram até agora plenamente satisfatórias. Alguns acontecimentos ocorridos na esfera da democracia e do respeito pelos direitos humanos suscitam preocupações.

2.25. O Comité acredita poder prestar um contributo especial para o desenvolvimento das relações UE-China e encontrou no Conselho Económico e Social da China um homólogo interessado. Tem relevado — e continuará a fazê-lo — o importante contributo que os grupos de interesses livres, independentes e representativos de empregadores, trabalhadores, agricultores, etc., podem dar ao desenvolvimento económico e social da China.

### 3. Observações na especialidade

3.1. No debate sobre a adesão da China à OMC e o prosseguimento da sua integração na economia global, a questão mais focada tem sido o alinhamento das suas regulamentações económicas e financeiras com as da OMC. Mesmo sendo importantes, pensa o Comité que estes esforços devem combinar-se com o respeito por outras normas internacionais relevantes, nomeadamente em matéria de segurança dos produtos, desenvolvimento sustentável e direitos laborais fundamentais.

3.2. O Comité congratula-se com os projectos de cooperação UE-China ligados à OMC e com a monitorização do cumprimento pela China das suas obrigações no quadro da OMC.

3.3. Na visita que efectuou à China em Julho de 2002, o Comité registou a confiança dos seus homólogos chineses na capacidade do país para dar cumprimento às regras da OMC até 2005. Salientaram a sua longa e aprofundada preparação e a formação dada aos funcionários envolvidos aos níveis nacional, regional e local. O Comité nota, todavia, que observadores bem informados são de opinião que as principais dificuldades se verificarão aos níveis regional e local e que o Ministério do Comércio, responsável pela aplicação das regras da OMC, não tem poderes para vincular outros ministérios ou as autoridades provinciais. O CESE recomendou, por isso, o estabelecimento de um mecanismo especializado para o cumprimento das regras da OMC na China.

3.4. A corrupção é um dos problemas mais sérios que afectam o desenvolvimento económico da China. Uma estimativa recente dos montantes desviados por funcionários do Estado ou de empresas estatais estabelecia para 2001 o valor de 48 mil milhões de dólares, um montante ligeiramente superior ao valor total do investimento directo estrangeiro realizado na China no mesmo ano. Tem sido reconhecida a gravidade do crime organizado e do envolvimento das tríades na corrupção em grande escala de funcionários superiores do Estado.

3.4.1. Alguns dos graves problemas experimentados no sistema bancário e contabilístico da China estão intimamente relacionados com este fenómeno.

3.4.2. A fraude, a corrupção e o abuso de poder são alguns dos motivos de ressentimento popular contra o governo. Um remédio importante contra estas graves lacunas da governação seria um sistema eficaz de fiscalização e controlo, bem como mecanismos de vigilância que responsabilizassem os empresários, gestores e funcionários pela prestação de contas. A sociedade civil organizada, enquanto principal contribuinte da democracia, tem que desempenhar um papel proeminente em tais dispositivos. A liberdade de informação e a existência de uma imprensa livre são de grande importância neste contexto.

3.4.3. O problema mais sério que afecta o desempenho da indústria da China é a generalizada ineficácia do funcionamento das empresas. Acrescem a isto a tecnologia inadequada e a limitada capacidade de inovação, debilidades próprias de muita da indústria chinesa.

3.4.4. Alguns dos principais obstáculos à melhoria do desempenho industrial são a permanente interferência do Estado na gestão empresarial, a deficiente disciplina financeira, a restrição à saída de trabalhadores e a outras modalidades de reorganização dos recursos.

3.4.5. As normas tecnológicas seguidas por muitas empresas chinesas estão muito abaixo das normas internacionais. Por outro lado, as transferências de tecnologia de empresas estrangeiras para firmas chinesas parecem ser restritas em volume e âmbito.

3.4.6. A médio prazo, o sector financeiro chinês terá de se alinhar com as melhores práticas internacionais, pois a existência de uma intermediação financeira actualizada e eficaz é indispensável ao êxito da integração na OMC e a um crescimento a longo prazo. Com efeito:

- a competitividade internacional do sector empresarial assenta na disponibilidade de serviços financeiros modernos;
- a atracção de capitais do mercado mundial a custos razoáveis depende da existência de instituições financeiras modernas;
- numa economia de mercado, a estabilidade macro-económica baseia-se em mercados financeiros sólidos.

3.4.7. Estas necessidades acelerarão a modernização do sistema financeiro da China e criarão as condições indispensáveis à plena convertibilidade.

3.5. Embora a luta contra a pobreza permaneça uma prioridade do governo chinês desde há vários anos, os números continuam a ser alarmantes. O Banco Mundial estima que, não obstante os progressos verificados, 130 milhões de pessoas vivem ainda abaixo do limiar de pobreza. Nas zonas industrializadas, prosseguem os despedimentos em massa nas empresas estatais, sem redes de protecção social, e os graves problemas sentidos na China rural continuam a justificar preocupação. A curto e médio prazo, as consequências da integração da China na OMC agravarão provavelmente uma situação já muito difícil.

3.5.1. De salientar neste contexto é a feminização da pobreza. Uma migração de grande escala de trabalhadores (homens) excedentários das zonas rurais deixa às mulheres a responsabilidade pela maior parte das tarefas agrícolas nestas zonas. Elas vivem, em grande parte, à beira da pobreza. As mulheres agricultoras estão frequentemente privadas do direito de propriedade sobre as terras que exploram. Nos últimos anos, muitos empregadores na indústria e nos serviços públicos têm determinado que só ocupem as vagas abertas os candidatos masculinos.

3.6. O desemprego real na China de hoje está provavelmente mais perto de 15-20 % da população activa do país (que totaliza 730 milhões de pessoas) do que dos 4 % oficiais. Quase metade dos 100 milhões de trabalhadores do sector estatal perdeu o emprego nos últimos anos e o termo deste processo não é ainda previsível. A curto e médio prazo, a entrada da China na OMC terá um impacto negativo e poderá mesmo ameaçar a sobrevivência económica da sua população agrícola activa (400 milhões, 150 milhões dos quais são já excedentários). Grande parte desta população, possivelmente cerca de 100 milhões de pessoas, está actualmente à procura de emprego fora do seu local de origem.

3.7. Para empregar os trabalhadores vindos da agricultura, as autoridades locais foram incentivadas a promover o crescimento de empresas rurais não-agrícolas (ER), também conhecidas como TVE. As RE são pequenas e médias empresas estabelecidas nas zonas rurais, que se especializam em produtos trabalho-intensivos e, em conjunto com empresas financiadas externamente, produzem a maior parte das exportações chinesas.

3.8. Estas ER têm sido o principal instrumento de absorção dos trabalhadores que abandonam a agricultura e o motor do crescimento da China, como o foram no passado em outros países em desenvolvimento rápido. As ER sofrem hoje de problemas financeiros e de deficiências de funcionamento quase tão graves como as que afectam o sector das empresas estatais.

3.9. A Comissão identifica, correctamente, a constituição de uma rede de protecção social como uma tarefa crucial do governo chinês. Actualmente, a maioria da população não está coberta pelo regime de segurança social. Muitas das pessoas que estavam abrangidas por esse regime nas empresas estatais descobriram que o seu dinheiro desaparecera no processo de «reestruturação». Um problema crucial da manutenção ou do estabelecimento de dispositivos de segurança social é a ausência de mecanismos eficazes de fiscalização. Esta situação permitiu a ocorrência de fraudes e desvios de fundos, que têm sido com frequência as causas principais dos recentes acessos de agitação social. A segurança social é uma área em que se faz sentir a falta de organizações genuínas e independentes, representativas dos interesses dos trabalhadores e dos empregadores.

3.10. O aumento da insatisfação e da agitação social é uma ameaça real à estabilidade. Tem-se generalizado nas cidades e, talvez mais ainda, nas zonas rurais. Além dos factores mencionados, poder-se-á referir ainda as crescentes disparidades de rendimentos e a maciça degradação ambiental. Tem havido um aumento acentuado das acções de protesto, em termos de número de participantes, escala e militância, quer nas cidades quer nas zonas rurais. Foram, na maior parte dos casos, objecto de repressão policial. Afigura-se urgente o estabelecimento de um dispositivo de reconciliação.

3.11. Neste contexto, é muito preocupante que continuem a ser violados os direitos sindicais básicos (liberdade de associação, direito de negociação colectiva). A alteração da legislação sindical efectuada em 2001 não respeitou as Convenções 87 e 98 da OIT, nem a Convenção Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Foi confirmada a posição de monopólio da Federação Chinesa de Sindicatos e a sua função como instrumento do Partido Comunista.

3.11.1. O governo deveria procurar a reconciliação, pela via da concertação tripartida, com as dezenas de milhares de trabalhadores participantes em acções de protesto, em vez de recorrer à repressão ou (em casos pontuais) ao suborno. Os organizadores de sindicatos autónomos ou as acções não violentas dos trabalhadores não deveriam ser objecto de repressão. Deveria cessar a detenção arbitrária de activistas laborais, em observância das Convenções 87 e 98 (que a China, enquanto membro da OIT, deve respeitar e aplicar, mesmo que as não tenha ainda ratificado), e deveriam ser seguidas as recomendações formuladas pelo Comité sobre a Liberdade de Associação do organismo dirigente da OIT em processos recentes de reclamação.

3.12. A reestruturação económica e política da China iniciada em 1978 tem criado o ambiente político, económico e legal básico para o desenvolvimento da sociedade civil. A emergência da sociedade civil irá, a seu tempo, exercer grande influência na política social e nas actividades económicas, operar mudanças consideráveis na governação e promover efectivamente a boa governação.

3.13. Em matéria de descentralização, o governo e o partido têm alargado a margem para que determinadas organizações não governamentais (ONG) desempenhem funções — anteriormente asseguradas pelo Estado ou novas — de prestação de serviços (como na área dos cuidados de saúde) ou de mobilização de recursos. Haveria igualmente que possibilitar às ONG o desempenho de outras funções essenciais nas áreas da assistência jurídica, da monitorização das políticas públicas, da organização comunitária e da representação de interesses. Para desarmar as crescentes tensões sociais e económicas, é urgente iniciar um processo de diálogo e concertação civil. A representação de interesses só se pode materializar realmente com base na liberdade de associação e às ONG pode caber uma função crucial em tal contexto. O Comité ficou bem impressionado com a franqueza de várias ONG que, nas discussões realizadas por ocasião da visita do CESE em Julho de 2002, assumiram uma atitude proactiva face a entidades com o estatuto de ONG, mas controladas pelo governo.

3.14. Há diferenças óbvias entre as ONG da China e as da UE. Em comparação com estas últimas, as da China apresentam os seguintes traços específicos:

- A sociedade civil chinesa está, em geral, sujeita a apertado controlo governamental e revela uma óbvia dualidade oficial-civil. Um traço distintivo da sociedade civil chinesa é o facto de o governo dirigir organizações fundamentais.
- As ONG chinesas foram constituídas no período de transição. Não são muito visíveis traços característicos como a autonomia, a acção voluntária, o contacto estreito

com a população, a ausência de interferência. Estão numa fase incipiente de desenvolvimento e procuram ainda definir as suas estruturas e funções.

- Em linha com os traços referidos, muitas das ONG chinesas não se encontram firmemente institucionalizadas. Embora o Ministério dos Assuntos Cíveis tenha, em 1998, revisto e promulgado a nova regulamentação sobre gestão das organizações cíveis, o processo de institucionalização só agora começou. Persistem muitas restrições ao seu funcionamento, incluindo a censura política.

3.15. Cresce, no entanto, o número de ONG mais independentes.

3.16. O desenvolvimento das ONG na China de hoje é muito desigual. Há grandes diferenças de influência e estatuto social, político e económico entre diversas organizações cíveis, dependendo com frequência do grau de apoio e controlo governamental.

3.17. O CESE salienta que persistem, praticamente sem alteração, as sérias dificuldades com que se deparam as ONG estrangeiras que pretendem operar na China.

3.18. O aprofundamento do debate entre a UE e a China sobre a importância do papel das ONG no processo de transição pode contribuir para alargar a margem de acção das ONG independentes. Assim se poderá também melhorar as condições para o desenvolvimento de organizações livres e independentes de trabalhadores e empregadores.

3.19. Os programas da Comissão Europeia destinados à cooperação com a China tendo em vista o seu desenvolvimento procuram solucionar os problemas mais prementes com que este país se debate actualmente. No seu âmbito se inclui o apoio à ratificação de importantes convenções internacionais. O que até agora ainda não foi abordado de forma sistemática nas discussões com as autoridades chinesas foi a natureza e o futuro da questão fundamental que é a instabilidade social. A Comissão coopera, em boa medida, com organismos «quase governamentais» em vez de com a crescente comunidade de ONG independentes chinesas. Recentemente, a Comissão começou a cooperar modestamente com estas ONG independentes.

3.20. O parecer emitido pelo Comité em 1997 identificava Hong Kong como uma área de especial interesse, sobretudo em matéria de desenvolvimento dos direitos fundamentais de organização e de negociação colectiva após a transferência de soberania de Julho de 1997.

3.20.1. Cinco anos depois, o Comité entende que o governo de Hong Kong não tem sido convincente no cumprimento do seu compromisso de observar as normas internacionalmente reconhecidas em matéria de direitos humanos e de respeitar a integridade das práticas do Estado de direito. Alguns direitos políticos e cívicos, bem como económicos e sociais, que já eram limitados antes de 1997 sofrem agora pressões evidentes (liberdade de reunião, liberdade de expressão, liberdade de imprensa, direitos sindicais básicos). Causam preocupação as propostas recentes do governo de aplicar o artigo 23.º da Lei de Base, que se ocupa nomeadamente da conspiração e da subversão.

3.20.2. Hong Kong tem na sua activa sociedade civil organizada um trunfo: ela exerce um papel indispensável na defesa dos direitos humanos. É também um importante factor de inspiração e apoio à sociedade civil emergente no território continental da China.

3.20.3. Entre os investidores estrangeiros na China continental com pior reputação em matéria de relações laborais encontram-se empresas subsidiárias de Hong Kong (e também de Taiwan e da Coreia). Os sindicatos e ONG locais têm feito campanha para melhorar a situação. O governo e os meios económicos devem dar atenção a tais campanhas.

3.20.4. Ao longo de décadas, o turismo do jogo tem sido o principal esteio económico de Macau, cuja transferência de soberania ocorreu em 1999. O governo de Macau definiu nos seguintes termos a futura orientação do desenvolvimento económico desta Região Administrativa Especial nos próximos dez anos: o turismo do jogo funcionará como o motor principal e o sector dos serviços fornecerá a base para o desenvolvimento coordenado dos outros sectores. O objectivo é fazer de Macau um centro internacional de turismo orientado para o jogo e uma plataforma para conferências e exposições internacionais. Vários sectores e indústrias de Macau beneficiarão desta estratégia, bem como do forte desenvolvimento mundial do turismo que se prevê. Têm-se expressado preocupações pela dependência excessiva da economia de um número restrito de sectores. Dever-se-ia apoiar os esforços para reduzir tal dependência.

3.20.5. As relações laborais, a concertação tripartida e a representação de interesses sociais e económicos em Macau estão claramente abaixo do modesto nível de Hong Kong. O mesmo se pode dizer da sua sociedade civil. O clima actual não parece apontar para significativas melhorias.

3.21. Na visita realizada em Julho, o Comité Económico e Social Europeu e o Conselho Económico e Social da China decidiram iniciar um processo de consultas, diálogo e estudo sobre questões económicas e sociais de interesse comum e sobre temas relativos aos direitos humanos e ao respeito do direito, tendo em vista a promoção do desenvolvimento económico e do progresso social.

#### 4. Conclusões e recomendações

4.1. Até agora, há uma questão fundamental que quase não foi abordada no diálogo UE-China: é possível uma transição bem-sucedida para a economia de mercado sem reformas políticas profundas? Ora, a questão básica da estabilidade (importante quer para a China quer para os seus parceiros no comércio e no investimento) surge intimamente ligada à tensão entre esses dois aspectos. O tema requer, pois, especial atenção nos futuros contactos entre a UE e a China, incluindo os que têm como interlocutores o CESE e o Conselho Económico e Social da China (CESC).

4.1.1. Entende o Comité que a questão principal que a China enfrenta é a de lograr um desenvolvimento em termos de futuro pluralismo político, respeito do direito e privatização. Este desenvolvimento poderia pôr termo à quase omnipresença do Estado na economia e aproximar o seu papel do que ele normalmente tem numa economia social de mercado.

4.2. Monitorizar a aplicação das regras da OMC na China não será tarefa fácil, sobretudo aos níveis em que podem ocorrer os problemas cruciais: regional e local. O Comité concorda, por isso, com a continuação do apoio da UE aos esforços da China para formar legisladores e magistrados envolvidos na aplicação pela China das regras da OMC aos diversos níveis relevantes. A Comissão poderia sugerir às autoridades chinesas a criação de uma entidade de fiscalização.

4.2.1. O Comité recomenda à Comissão que coopere de perto com a Câmara de Comércio da UE na China, que está em boa posição para lhe facultar informações de primeira mão sobre a aplicação das regras da OMC, recorrendo à experiência dos seus 200 membros.

4.2.2. O Comité contactará os interlocutores europeus do Diálogo Económico UE-China, para levar este problema à sua atenção e sugerir que o inscrevam na agenda das reuniões com os seus homólogos chineses.

4.3. A participação efectiva e plena da sociedade civil organizada afigura-se altamente desejável para fazer frente aos aspectos negativos da transição e ao possível agravamento de alguns deles em consequência da integração da China na OMC. A Comissão Europeia tem consciência do papel essencial que as ONG podem desempenhar. Infelizmente, tem sido até hoje dada pouca atenção ao papel dos grupos de interesses sociais e económicos livre e independentes.

4.4. Tendo em conta o papel cada vez mais vital das ONG na promoção do desenvolvimento da China e da cooperação internacional, o CESE propõe-se trabalhar, em colaboração estreita com o CESC, com vista a:

- melhorar a transparência e a clareza das regulamentações, definindo inequivocamente os procedimentos de registo e os requisitos para as ONG estrangeiras e determinando quais os ministérios responsáveis pela sua governação e tutela;
- suprimir ambiguidades na actual regulamentação em matéria de aquisição pelas ONG de um estatuto legal independente, recrutamento de pessoal e acesso a moeda estrangeira.

4.5. A China, como membro destacado da Organização Internacional do Trabalho, deveria ratificar todas as oito Convenções fundamentais da OIT em matéria de direitos humanos e dar-lhes aplicação na lei e na prática. Enquanto membro da OIT, no entanto, já se esperaria que a China observasse as disposições das Convenções 87 e 98 sobre direitos básicos dos trabalhadores e dos empregadores, independentemente da ratificação. A China deveria igualmente retirar a sua reserva ao artigo 8.º, n.º 1, alínea a), da Convenção Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

4.6. No diálogo sobre direitos humanos que mantém com a China, a Comissão Europeia deveria estar ainda mais atenta à violação persistente por este país dos direitos de organização e negociação colectiva, evocar sistematicamente a situação dos activistas laborais detidos e presos e destacar a importância do envolvimento pleno de grupos de interesses económicos e sociais livres e independentes no processo de transição para uma economia de mercado, bem como a importância da existência de ONG, da liberdade de informação e de uma imprensa livre.

4.7. A UE deve apoiar e incentivar o diálogo entre a sociedade civil organizada e os grupos de interesses económicos e sociais da China e da UE sobre temas como a justiça social (redução da pobreza, igualdade entre os sexos, reforço da participação, protecção do ambiente, etc.), os direitos humanos, a boa governação e as políticas relativas às minorias.

4.7.1. Os Jogos Olímpicos que se realizarão em Pequim em 2008, bem como a Expó 2010 a realizar em Xangai, poderão ser uma grande oportunidade para aprofundar a cooperação em todos os domínios, se a China puser termo às violações de direitos humanos e fizer progressos substanciais na democratização do sistema político.

4.8. O Comité Económico e Social Europeu acompanhará de perto o desenvolvimento dos direitos políticos e cívicos, bem como económicos, sociais e culturais, em Hong Kong e Macau, nas condições de «um país, dois sistemas».

4.8.1. A Comissão Europeia poderia chamar a atenção das autoridades e dos meios económicos de Hong Kong para a possibilidade de utilizar as Directrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais como referência para as actividades das sociedades sediadas em Hong Kong e dos seus sub-empregados na China continental. A Comissão deveria, em estreita colaboração com os Estados-Membros da UE, incentivar as empresas sediadas na UE que mantêm significativas relações comerciais e de investimento com a China a respeitar as directrizes da OCDE e a aconselhar os seus parceiros chineses a seguir o exemplo. A este propósito, a Comissão deveria dar uma atenção especial às condições de vida e de trabalho nas zonas francas de exportação (ZFE) da China.

4.9. A delegação do CESE que se deslocou a Hong Kong e Macau concluiu que as relações entre a UE e Hong Kong e entre a UE e Macau continuaram a ser excelentes após a transferência de soberania, mas chegou talvez o momento de dar à relação entre a UE e ambas as Regiões Administrativas Especiais (RAE) um enquadramento mais sistemático. Neste quadro, haverá que dar particular atenção à diversificação do desenvolvimento económico de Macau e ao desenvolvimento local da democracia e dos direitos humanos, bem como dos direitos económicos, sociais e culturais, quer na lei quer na prática.

4.10. No que respeita à cooperação para o desenvolvimento, o CESE entende que haveria que lançar acções em matéria de:

- 1) Melhoria das condições de vida e da justiça social, preservação/recuperação da base natural da vida — por exemplo: redução da pobreza, melhoria do ambiente e da segurança alimentar, reforço do poder de decisão das mulheres;
- 2) Questões relativas ao emprego e à segurança social — por exemplo: estabelecimento/melhoria de sistemas de segurança social nas zonas urbanas e rurais, promoção do auto-emprego no sector das pequenas empresas, reestruturação do sistema financeiro rural (cooperativas de crédito, em especial para os independentes e as mulheres);
- 3) Apoio à formação para a actividade económica, em particular dirigida ao sector das pequenas e médias empresas, bem como para o estabelecimento de associações empresariais independentes neste sector.

4.11. O CESE está de acordo com que a EU continue a incentivar a transferência de saber-fazer, tecnologia e experiências de política através de empreendimentos conjuntos e outras formas de parceria, quer entre empresas quer entre municípios/regiões ou organismos públicos. Tais acordos fortalecem os laços entre a UE e a China e podem dar um impulso adicional ao processo de reforma. O êxito dos programas «Asia Invest» e «Autoridades Locais» na China mostra que existe um potencial efectivo neste sector, em especial nas relações entre PME.

4.11.1. Na opinião do Comité, para beneficiar plenamente da liberalização do comércio e do investimento, a economia chinesa necessita de reestruturar profundamente as empresas, melhorar a sua administração e gestão e reafectar os recursos disponíveis. Particular atenção merecem as PME (produção trabalho-intensiva), que têm de integrar-se em cadeias internacionais de produção para ter êxito nos mercados mundiais.

4.12. Os programas da Comissão Europeia destinados à China devem dar mais relevo à importância que aquela instituição atribui à governação, à sociedade civil, aos direitos humanos e ao desenvolvimento sustentável. A condução de revisões periódicas e sistemáticas contribuirá para melhorar a utilidade e a eficácia dos programas da UE de acordo com estes princípios orientadores.

4.12.1. É necessário integrar uma agenda e uma estratégia especificamente dirigidas às mulheres em todos os programas de redução da pobreza na China.

4.13. O CESE e o Conselho Económico e Social da China decidiram estabelecer uma relação de consulta mútua, diálogo e estudo sobre questões económicas e sociais de comum interesse e sobre temas relacionados com os direitos humanos e o respeito do direito. Tencionam dar a este processo uma base regular e institucional. Estes contactos também deveriam ser utilizados para abordar as questões importantes que possam surgir em Hong Kong e Macau.

4.14. As futuras visitas do Comité à China devem servir, não só para reforçar os contactos com o Conselho Económico e Social da China, mas também para renovar e alargar os contactos com a comunidade das ONG (em especial, com as ONG livres e independentes) activas neste país em áreas como os cuidados de saúde e a protecção do ambiente, de acordo com as orientações já seguidas por ocasião da visita de Julho de 2002.

Bruxelas, 16 de Julho de 2003.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Roger BRIESCH

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Política Industrial na Europa Alargada»**

(COM(2002) 714 final)

(2003/C 234/18)

Em 12 de Dezembro de 2002, a Comissão Europeia decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 25 de Junho de 2003, sendo relator: J. Simpson.

Na 401.ª reunião plenária, realizada em 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 113 votos a favor, nenhum voto contra e 1 abstenção o seguinte parecer.

## 1. Síntese

1.1. O CESE congratula-se com a iniciativa tomada pela Comissão no sentido da preparação e publicação desta Comunicação sobre a política industrial na Europa alargada.

1.2. As questões levantadas por esta Comunicação dividem-se em dois aspectos interdependentes. Em primeiro lugar, trata-se de uma análise oportuna de questões de interesse para a indústria na UE. Em segundo lugar, a preparação para o alargamento faz com que seja adequado integrar algumas reflexões sobre as implicações do alargamento para a indústria (tanto na UE actual como nos países prestes a aderirem à UE).

1.3. O CESE compreende que esta Comunicação é essencialmente uma perspectiva panorâmica da panóplia de questões pertinentes. Não é, por si só, destinada a proporcionar aplicações políticas pormenorizadas. Todavia, segundo a sequência lógica, a Comissão deve agora debruçar-se sobre as implicações políticas e adoptar políticas proactivas para apoiar o desenvolvimento industrial. O CESE poderá, então, auxiliar a Comissão através da sua experiência e dos seus pareceres.

1.4. Embora se congratule com o contributo positivo desta Comunicação, o CESE está efectivamente preocupado com o facto de a transição para uma UE alargada poder ser mais difícil do que o esperado pela Comissão. Por conseguinte, a Comissão deverá acompanhar de perto as consequências previstas do alargamento e analisar as medidas que possam ser adequadas para compensar quaisquer consequências inaceitáveis.

1.5. O Comité concorda que os instrumentos da política industrial terão de ser aplicados tomando em consideração as necessidades específicas dos países candidatos. A identificação

destas necessidades específicas e a resposta da Comissão continuam a constituir um processo crucialmente importante para os próximos anos.

1.6. O CESE está preocupado com o facto de poder ter havido uma apreciação insuficiente do impacto do alargamento em diversos domínios.

1.7. Uma característica essencial do alargamento do Mercado Único é o facto de a dotação de infra-estruturas de muitos dos novos Estados-Membros estar ainda muito longe dos padrões da restante União Europeia. Recomenda-se uma avaliação das prioridades e dos mecanismos de financiamento (com um contributo definido de fontes comunitárias) com vista a modernizar partes vitais das infra-estruturas, incluindo as redes transeuropeias.

1.8. Embora tal já tenha sido afirmado diversas vezes, um dos elementos principais de um melhor enquadramento para a política industrial é o facto de, na UE (15), ser necessário implementar muitas das medidas inacabadas de definição de um Mercado Único.

1.9. O CESE congratula-se com a prontidão da Comissão em examinar os sectores que enfrentam dificuldades económicas específicas, com vista a testar o mérito (caso exista) de novas políticas complementares (específicas a nível vertical) para apoiar um crescimento sustentável.

1.10. Embora o CESE reconheça a probabilidade de ocorrência, nas zonas fronteiriças, de distorções transfronteiriças localizadas, como parte do processo de ajustamento a uma Comunidade alargada, considera que as respostas a estes desenvolvimentos devem ser uma responsabilidade compartilhada. A Comunidade deverá aplicar a fundamentação lógica e o conhecimento acumulado pelos Programas *Interreg* (e outras iniciativas especiais deste género) e definir o âmbito de acção para as instituições governamentais de cariz mais local.

1.11. O valor da Comunicação da Comissão reside no facto de estabelecer um enquadramento para uma melhor compreensão das pressões que afectam o desenvolvimento da indústria na Comunidade. A tese central desta Comunicação, apoiada pelo CESE, é a de que os esforços combinados da própria indústria, das associações industriais, do governo local e regional, dos governos nacionais e da Comunidade devem reconhecer e responder à necessidade de manter e melhorar a competitividade industrial num contexto que proporcione um futuro sustentável e viável.

1.12. O CESE congratula-se com a proposta esboçada nesta Comunicação de lançamento de uma revisão contínua de todas as políticas comunitárias que afectam a indústria. O Comité congratula-se com esta reorientação positiva da elaboração de políticas e louva a intenção de utilizar métodos de avaliação com base em análises da avaliação do impacto.

1.13. O diálogo com o CESE, incluindo os parceiros sociais, será uma característica fundamental da ênfase, renovada e reorientada, no contributo da política industrial.

1.14. O Comissário Liikanen descreveu esta Comunicação como o primeiro passo num processo mais alargado que colocará a indústria novamente na agenda política. O CESE congratula-se com esta opinião.

## 2. Introdução

2.1. A União Europeia continua a depender de forma crítica da força e da vitalidade do seu sector industrial, como principal factor do desenvolvimento económico da União. A força e o crescimento do sector dependem também da competitividade do mesmo que, por sua vez, depende das acções daqueles que controlam e dão o seu contributo para as empresas individuais, bem como das acções de apoio das agências oficiais, dos governos dos Estados-Membros e das instituições comunitárias.

2.2. Uma estrutura industrial bem sucedida constituiu, constitui e constituirá uma característica essencial da economia europeia. Por conseguinte, não há grande dúvida de que a União Europeia deverá realizar uma análise explícita dos factores que afectam o desenvolvimento dos sectores industriais, de forma a facultar informações para a elaboração de políticas e a tomada de decisões, tanto na Comunidade como um todo, através das instituições comunitárias, como no seio dos Estados-Membros.

2.3. Como salientado pela Comissão na introdução da Comunicação, «a política industrial tem um papel fundamental a desempenhar, no que diz respeito ao auxílio necessário para que a União atinja os objectivos de Lisboa e Gotemburgo ... é necessário rever a política neste domínio para garantir que a União Europeia possua os instrumentos para responder às exigências de uma Europa alargada»<sup>(1)</sup>.

2.4. A política industrial é pluridimensional. Muitos aspectos da política económica a nível comunitário e nacional contribuem para a formulação da política industrial. Algumas questões de política industrial coincidem com outras políticas ou sobrepõem-se a estas. Como principais exemplos, refiram-se os esforços no sentido de criar um Mercado Único genuíno, os desenvolvimentos para garantir um regime de política da concorrência efectivo e equitativo, o reforço das políticas de comércio externo adequadas (especialmente porque afectam sectores tradicionais, como os têxteis, a siderurgia e a construção naval) e aspectos das políticas ambiental, social e de emprego.

2.5. Em relação a alguns aspectos, é possível afirmar que a melhor base para um sector industrial com sucesso na UE é a existência de um mercado único eficaz e em expansão que proporcione vantagens de escala a todos os produtores e mantenha um patamar de igualdade entre os concorrentes, independentemente das fronteiras nacionais.

2.6. A política industrial não é importante e pertinente apenas para a indústria transformadora. Muitas das políticas adequadas ao sucesso devem reconhecer as implicações para outros sectores, incluindo o dos serviços, e devem tomar em consideração o nível crescente de interdependência entre o sector da transformação e os serviços conexos.

2.7. Por forma a aproveitar plenamente o potencial do mercado interno, a política económica deverá, consequentemente, ser orientada no sentido de aumentar o crescimento das economias da UE, para que, *inter alia*, haja um mercado em expansão para os produtos industriais.

2.8. As políticas industriais deverão procurar (1) criar um mercado europeu competitivo, onde as distorções e as perturbações que fragmentam o mercado sejam eliminadas, (2) incentivar condições favoráveis para uma maior produtividade, através do reforço e da exploração do potencial de inovação e de novas formas de organização industrial e (3) aumentar a força competitiva das empresas da UE.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 714 final.

2.9. Existem diversos interfaces muito variados entre as políticas industriais e outras acções da UE em benefício de toda a Comunidade, as acções dos governos nacionais e os acordos institucionais nos Estados-Membros. Uma abordagem racional e coordenada, que resolva qualquer tensão nestes interfaces e entre eles, é, pois, essencial para o desenvolvimento eficaz da indústria.

2.10. Tornar-se na «economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo» implica que, na UE, haja uma economia única com a eliminação das barreiras remanescentes à conclusão do mercado interno e que a indústria contribua para esse processo.

2.11. A combinação das conclusões dos Conselhos de Lisboa e de Gotemburgo exprime a ambição de que as políticas industriais contribuam para o desenvolvimento económico sustentável, tomando em consideração o impacto na coesão social e contribuindo para uma melhor protecção do ambiente.

### 3. A análise da Comissão

3.1. Na sua análise da política industrial, a Comissão reconhece explicitamente que a competitividade constitui a pedra de toque dos objectivos da União Europeia, enunciados nas Conclusões da Cimeira de Lisboa, que aludem à necessidade de uma economia dinâmica baseada no conhecimento. Além disso, reconhece que tal depende da capacidade de manter e desenvolver a competitividade da indústria transformadora.

3.2. A Comunicação preparou esta análise em parte para verificar se a política industrial estabelecida e desenvolvida desde 1990 é capaz de responder às novas condições resultantes de uma maior globalização, do alargamento e do objectivo de desenvolvimento sustentável.

3.3. Embora a Comunicação não o afirme explicitamente, a análise deixa implícito que há lugar para uma reconsideração dos principais elementos da política industrial e que surge agora a oportunidade de conseguir um maior contributo potencial do alargamento da Comunidade.

3.4. Na procura de uma melhor competitividade industrial, a Comissão identifica quatro factores fundamentais que merecem uma atenção particular: o conhecimento, a inovação, o espírito empresarial e a orientação necessária para garantir a sustentabilidade do desenvolvimento. Em apoio do primeiro factor, a Comissão refere os principais desenvolvimentos que

estão na base dos investimentos baseados no conhecimento realizados no domínio da educação, da formação profissional e da investigação. Relativamente à inovação, a Comissão sublinha a necessidade de acções inovadoras em todos os sectores da economia e reconhece a necessidade de criar condições para estimular uma inovação dinâmica. Examinando o papel do espírito empresarial, a Comissão constata (aquilo que considera) a renitência de demasiados europeus em assumir riscos empresariais. Para reconhecer a importância da sustentabilidade na produção industrial, a Comissão fomenta iniciativas adequadas que influenciem a produção e o consumo de formas compatíveis com o desenvolvimento sustentável.

3.5. O CESE verifica que a análise se centra na ideia de que, de uma maneira geral, a política industrial deve ser essencialmente horizontal por natureza e ter por objectivo assegurar as condições de enquadramento mais favoráveis à competitividade industrial. Esta tarefa cabe aos instrumentos da política empresarial que permitem aos empresários e às empresas tomar iniciativas, explorar ideias e aproveitar oportunidades.

3.6. Esta classificação horizontal inclui todas as políticas comunitárias conexas em matéria de concorrência, desenvolvimento do mercado interno, fomento da I&D, investimentos na educação e formação e questões atinentes aos acordos comerciais e ao desenvolvimento sustentável. Consequentemente, a Agenda de Lisboa constitui um excelente contexto para a prossecução, quer a nível nacional, quer a nível da UE, dos objectivos de uma política industrial horizontal orientada para o futuro

3.7. Numa afirmação potencialmente significativa, a Comissão admite que a política industrial poderá ter de ser aplicada para satisfazer as necessidades específicas de determinados sectores. A base horizontal seria adaptada para aplicações sectoriais específicas seleccionadas. Esta aceitação das necessidades específicas ocasionais pode ser descrita como uma aplicação vertical de medidas específicas de cada sector. Embora estas medidas específicas não devam constituir uma preferência injustificada por determinados sectores em detrimento de outros (possivelmente porque as forças económicas estão a alterar-se de formas pouco populares), a sua fundamentação lógica depende do nível a que as condições de enquadramento necessitam, até certo ponto, de ser específicas de cada sector, o que terá de se reflectir na elaboração de uma política que permita um apoio adequado ao longo de um período suficientemente dilatado, de modo a facilitar as necessárias mudanças.

3.8. A Comissão considera que a Comunicação marca «o início de um processo de análise centrado na adequação e no equilíbrio com que é aplicada a sua política industrial». Esta afirmação está, contudo, ligada a um convite aos Estados-Membros para que analisem as respectivas políticas industriais, especialmente à luz dos princípios estabelecidos nesta Comunicação.

3.9. O CESE congratula-se com esta oportunidade de contribuir para a referida análise.

#### 4. Observações na generalidade

4.1. O CESE apoia os principais princípios subjacentes a uma política industrial que cria um enquadramento competitivo em que as empresas inovadoras podem competir com êxito nos mercados globais. O CESE congratula-se igualmente com o nível de sucesso já alcançado na criação do enquadramento para um Mercado Único Europeu em que a indústria tem um acesso mais fácil (mas não ainda ilimitado) aos mercados nos 15 Estados-Membros existentes, que em breve serão 25 e, posteriormente, talvez 27 (ou mais). Este enquadramento competitivo, associado ao acesso preferencial ao mercado interno e a mercados mundiais mais desenvolvidos, implica também oportunidades e riscos que poderão surgir quando empresas estrangeiras optarem por se estabelecer no mercado único.

4.1.1. É óbvio que o alargamento da UE não acarreta apenas a necessidade de analisar o impacto da política industrial em 25 (ou 27) Estados-Membros em vez de 15. Acarreta igualmente uma maior gama de disparidades, diferenças estruturais e diversidades sociais e culturais que dificultam ainda mais a procura de políticas consensuais. Na última década, os países candidatos à adesão vieram reforçar a concorrência entre os 25 países, particularmente devido às vantagens fiscais oferecidas às empresas. Há exemplos de empresas que se transferiram de um Estado-Membro para outro por diversas razões, algumas das quais se prendem com uma concorrência inoportuna baseada em auxílios estatais.

4.1.2. A elaboração de uma nova série de medidas para apoiar o desenvolvimento industrial exige uma análise e uma avaliação cuidadosas dos sucessos e fracassos das medidas adoptadas em anos precedentes. Tal avaliação serviria para conferir uma base mais sólida às futuras recomendações da Comissão.

4.2. O papel da Comunidade consiste efectivamente em aumentar o impacto do mercado único através do desenvolvimento e da execução de uma série de medidas políticas de carácter horizontal. O CESE reconhece sem ambiguidade a importância das principais categorias de condições de enquadramento <sup>(1)</sup>. Estas incluem as regras que estabelecem o enquadramento geral do mercado (incluindo o direito comercial, as regras da concorrência, as normas fiscais e laborais e os

direitos de propriedade intelectual), as disposições que definem normas para bens e serviços específicos, instituições para facilitar as operações do mercado e as condições que definem um enquadramento macroeconómico básico ou que garantem a estabilidade política.

4.3. Entre os exemplos das linhas principais das políticas horizontais encontram-se:

- a) a conclusão do Mercado Único;
- b) o reforço da política de inovação na generalidade, ou conforme for necessário em sectores específicos, e os incentivos conexos à investigação e ao desenvolvimento;
- c) o fomento das vantagens dos agrupamentos de empresas;
- d) os esforços no sentido de reforçar a coesão territorial e social;
- e) os instrumentos para facilitar o diálogo social;
- f) uma coesão social mais forte, especialmente através de uma melhor formação para aquisição de competências;
- g) o apoio a serviços de interesse geral;
- h) o melhoramento das infra-estruturas físicas;
- i) os esforços para aumentar os fluxos de estudantes para as disciplinas científicas e tecnológicas, cursos de engenharia e cursos de formação para o espírito empresarial;
- j) o incentivo ao financiamento das empresas.

4.4. Na Comunidade, o sucesso dos últimos 50 anos teve a ver com o grau de aceitação destas condições em toda a Comunidade. Obviamente, há muito mais para alcançar. Uma parte substancial das medidas necessárias para adoptar plenamente estas condições insere-se igualmente na esfera de competências dos Estados-Membros (por exemplo, na transposição de legislação) ou depende da acção dos Estados-Membros através do Conselho da União Europeia (na adopção de políticas comunitárias adequadas).

4.5. O CESE observa a conclusão da Comissão de que «apesar de a indústria nos futuros Estados-Membros estar preparada, em termos globais, para competir numa União alargada, o reforço da integração irá inevitavelmente originar alguns problemas localizados. Será necessário prosseguir a reestruturação, em particular do sector do aço ...». O CESE toma nota, embora manifestando inquietação com as consequências sociais da perda de empregos. Além disso, a Comissão reconhece que o custo da conformidade com o acervo comunitário, em especial no que diz respeito à legislação ambiental, pode ter, a curto prazo, implicações negativas para a estrutura de custos das empresas.

<sup>(1)</sup> Tal como definido na secção V.2.1, página 21 e seguintes, da versão em inglês.

4.6. Estes riscos apontam para a necessidade de uma série cuidadosamente direccionada de acções comunitárias específicas para cada sector, destinadas a incentivar o surgimento de empresas mais competitivas e que também tomem em consideração os processos de ajustamento possivelmente dolorosos que afectarão algumas empresas e os respectivos funcionários.

4.6.1. O financiamento das empresas e um mercado de capitais europeu eficaz revestem-se de grande relevância, tendo em conta os problemas com que se depara o sector bancário europeu, a discussão Basel II e, em geral, a importância crescente do financiamento do mercado de capitais para a indústria europeia, motivo por que se deve prestar mais atenção a este tema e promover os instrumentos de financiamento das empresas.

4.7. Um aspecto social essencial do alargamento é a necessidade de saber até que ponto os pressupostos fundamentais acerca da natureza das economias de mercado amadurecidas se aplicam igualmente aos novos Estados-Membros. A herança cultural de uma economia de mercado amadurecida proporciona determinadas características, tais como um enquadramento legislativo para as empresas modernas, uma aceitação do papel e da necessidade de uma cultura empresarial forte e uma abordagem aos negócios que inclui a aceitação da necessidade de correr riscos.

4.8. As instituições da UE devem tomar em consideração estas características e as tensões que elas criam.

4.9. Todavia, o CESE não está totalmente certo de que, para os novos Estados-Membros, «o alargamento é já uma realidade para a indústria, tendo criado inúmeras oportunidades». Pelo simples facto de estes novos Estados-Membros não terem ainda absorvido o acervo na totalidade, o fundamento para afirmar que o alargamento é uma realidade parece pouco sólido. O Comité está mais de acordo com a Comissão quando esta afirma que os instrumentos da política industrial terão que ser utilizados de forma a ter em conta as necessidades específicas dos futuros Estados-Membros. A identificação destas necessidades específicas e a resposta da Comissão continuam a constituir um processo particularmente importante para os próximos anos. Tais necessidades incluem o investimento, a adaptação e a modernização, para responder às novas oportunidades e ir além de critérios de competitividade que visam apenas o curto prazo.

4.10. O CESE está especialmente preocupado com o facto de que, para alguns sectores, o alargamento da Comunidade significará que algumas fábricas menos produtivas com estruturas de custos mais elevadas irão enfrentar graves perdas de mercado, ou perdas financeiras, quando forem expostas à concorrência das empresas da UE já consolidadas. Em contrapartida, alguns sectores na UE actual poderão ser expostos à

concorrência com preços reduzidos no seio da Comunidade alargada. As instituições da UE devem empenhar-se na elaboração de políticas adequadas à União no seu todo que tirem o melhor partido dos recursos humanos de uma comunidade de 25 países, nomeadamente para dissipar eventuais preocupações com a possibilidade de as políticas de curto prazo poderem implicar custos consideráveis, dada a necessidade de reciclagem e de evitar o declínio social.

4.11. Por outro lado, o alargamento poderá proporcionar a algumas empresas da UE uma melhor hipótese de sobrevivência face a uma concorrência (interna e externa) mais forte, caso lhes seja permitido recorrer a uma reserva de mão-de-obra qualificada relativamente barata nos novos Estados-Membros.

## 5. Observações na especialidade sobre a Comunicação

5.1. Diversos aspectos da Comunicação merecem uma análise mais atenta.

5.2. Esses aspectos são, entre outros:

- 1) as consequências do alargamento para a indústria;
- 2) a necessidade de completar o Mercado Único, incluindo a eliminação do défice remanescente nas medidas horizontais;
- 3) as circunstâncias em que as medidas verticais podem ser justificadas por afectarem sectores específicos;
- 4) os ajustamentos que afectam a indústria nas regiões fronteiriças;
- 5) alguns dos principais desafios que se colocam à política industrial.

Neste parecer, estes diferentes aspectos são examinados individualmente nos parágrafos que se seguem.

### 5.2.1. Consequências do alargamento

5.2.1.1. A Comissão reconhece que, a nível institucional e a nível do enquadramento, os países candidatos desenvolveram esforços consideráveis para se prepararem para a adesão. Reconhece igualmente que existem grandes diferenças em alguns sectores que poderão dar origem a queixas de concorrência com preços baixos ou, inversamente, de incapacidade de concorrerem quando estiverem perante o mercado alargado.

5.2.1.2. Na preparação para o alargamento, a Comissão negociou diversas medidas de transição específicas, adequadas ao período de mudança. Os diversos tratados de adesão especificaram estas medidas e o CESE acredita que elas proporcionam um enquadramento institucional aceitável.

5.2.1.3. Entre as principais questões encontra-se o impacto das diferenças em termos de tecnologia e de produtividade, bem como as diferenças nos custos da mão-de-obra.

5.2.1.4. A avaliação do CESE é que a Comissão subestimou o nível de ajustamento que terá de ocorrer. Além disso, a Comissão sobrestimou, possivelmente de forma demasiado complacente, as potenciais vantagens da reorganização concorrencial da Comunidade alargada. Embora a sinergia de um mercado alargado deva ser positiva, poderão ocorrer alguns factos negativos nos primeiros anos após a adesão.

5.2.1.5. O CESE sugere que a Comissão reconheça estes riscos e preste uma atenção especial às necessidades e aos problemas dos futuros Estados-Membros aquando da concepção e execução das políticas industriais.

5.2.1.6. O CESE está preocupado com o facto de poder ter havido uma apreciação insuficiente do impacto do alargamento em alguns dos seguintes domínios, ou em todos eles:

- as necessidades específicas das PME, que se tornam mais vulneráveis à concorrência em determinados sectores e regiões;
- o impacto do alargamento nos incentivos concedidos a algumas empresas para que se transfiram para outros locais;
- a eventual migração de pessoas que procuram oportunidades de emprego;
- a nova orientação necessária para a aplicação dos direitos aduaneiros nas novas fronteiras externas da Comunidade e as medidas conexas de combate ao contrabando e à contrafacção.

5.2.1.7. Uma característica essencial do alargamento do Mercado Único é o facto de a dotação de infra-estruturas de muitos dos novos Estados-Membros estar ainda muito longe dos padrões da restante União Europeia. Recomenda-se uma avaliação das prioridades e dos mecanismos de financiamento (com um contributo definido de fontes comunitárias) com vista a modernizar partes vitais das infra-estruturas, incluindo as redes transeuropeias. As principais redes nacionais são igualmente merecedoras de modernização, desde que continuem a prestar serviços de interesse geral.

5.2.1.8. Para além da eventual migração de pessoas oriundas dos novos Estados-Membros, que vêm à procura de oportunidades de emprego, não se pode ignorar o facto de alguns Estados-Membros, devido ao desenvolvimento demográfico, se virem a defrontar com situações de escassez de mão-de-obra qualificada, o que tem implicações mais vastas e importantes para as políticas da UE, repercutindo-se na educação e na formação em toda a Comunidade Europeia.

## 5.2.2. A conclusão do Mercado Único

5.2.2.1. Embora tal já tenha sido afirmado diversas vezes, um dos elementos principais de um melhor enquadramento para a política industrial é o facto de, na UE (15), ser necessário implementar muitas das medidas inacabadas necessárias para que o Mercado Único seja eficaz.

5.2.2.2. Tal inclui:

- (i) a introdução de uma patente comunitária <sup>(1)</sup>;
- (ii) uma política da concorrência eficaz;
- (iii) a redução, ou eliminação, de auxílios estatais não merecidos;
- (iv) consenso relativamente à evolução para um Mercado Único de serviços financeiros;
- (v) a harmonização fiscal;
- (vi) políticas adequadas para fomentar a investigação e o desenvolvimento;
- (vii) formas de abertura do mercado através de políticas de contratos públicos eficazes e de políticas de cooperação em matéria de contratos no domínio da defesa;
- (viii) aplicação consensual das políticas em matéria de ambiente;
- (ix) melhoria do reconhecimento das qualificações profissionais;
- (x) administração aduaneira comum nas fronteiras externas da UE.

5.2.2.3. Além disso, é necessário o apoio ao estabelecimento de um mercado eficaz, aberto e garantido para serviços seguros de energia e de transportes. Estas necessidades em matéria de infra-estruturas devem ser apoiadas através da criação de Redes Transeuropeias, a fim de dotar a União alargada com a capacidade necessária.

5.2.2.4. Para os novos Estados-Membros, o impulso para criar o enquadramento para o desenvolvimento industrial reside na necessidade de adoptarem e aplicarem o actual acervo comunitário e de se manterem a par das políticas e pressões em evolução.

5.2.2.5. Em relação a estes Estados, a Comissão constatou que muitos deles necessitam de tomar medidas relativamente a:

- a) normas e regulamentos técnicos;
- b) direitos de propriedade, incluindo os direitos de propriedade intelectual;

<sup>(1)</sup> O Conselho aprovou o enquadramento para a introdução de uma patente comunitária em 3.3.2003.

- c) harmonização da aplicação da lei das sociedades e respeito pelas diferentes categorias de empresas;
- d) liberalização dos mercados da energia;
- e) criação de condições competitivas para as empresas privatizadas;
- f) eliminação de algumas formas de auxílio estatal;
- g) abertura do acesso ao IDE (investimento directo estrangeiro);
- h) apoio à criação de condições que possam contribuir para a constituição e desenvolvimento de PME.

5.2.2.6. Os custos iniciais, a curto prazo, do cumprimento dos regulamentos ambientais são motivo de preocupação especial, uma vez que os custos se concentram no período inicial.

5.2.2.7. A Comissão reconheceu ter havido certos receios da ocorrência de alguma deslocação da produção em determinados sectores motivada por uma procura de custos e salários inferiores em alguns países PECO, especialmente na indústria têxtil e do vestuário. Por outro lado, pode haver deslocação da produção porque as empresas se transferem para locais com custos inferiores noutros países. A Comissão desvaloriza estes receios, na medida em que a maior parte das realocações motivadas por estes factores poderão já ter ocorrido<sup>(1)</sup>. O CESE receia que esta interpretação venha a revelar-se optimista.

5.2.2.8. Não obstante, esses processos são uma consequência inerente à crescente globalização do mercado dos produtos industriais.

### 5.2.3. Medidas verticais que afectam sectores específicos

5.2.3.1. O CESE louva o mérito da introdução de políticas que irão apoiar um desenvolvimento industrial mais aprofundado e mais rápido. Neste contexto, o CESE apoiaria um processo em que a Comissão introduziria estratégias definidas para sectores fundamentais em que seriam delineadas as vantagens de novos investimentos e a aplicação de políticas de investigação e de formação específicas para cada sector.

5.2.3.2. O aspecto mais difícil da política industrial é saber como lidar com condições específicas em que a simples permissão do funcionamento da concorrência do mercado pode conduzir a resultados considerados indesejáveis.

5.2.3.3. É provável que a justificação de medidas temporárias específicas exija decisões a nível nacional ou a nível comunitário, o que é actualmente mais comum, que são complexas. As diferentes indústrias têm de adaptar-se conti-

nuamente a condições de mercado em constante mutação, a alterações nas tecnologias e nos processos de produção e a mudanças na utilização de competências fundamentais e nas estruturas de custos. Muitas decisões difíceis, normalmente motivadas pela ambição de disponibilizar os produtos de uma forma mais competitiva ao consumidor final ou intermédio e adequadas à conservação dos recursos para as gerações vindouras, seriam a resposta necessária às novas condições. Quase tão inevitável é que as respostas à alteração do *status quo* acarretem ameaças de perda de empresas e/ou de empregos para aqueles que não se adaptem rapidamente, ou não possam fazê-lo, através da consulta, no âmbito do diálogo social. Para proporcionar à indústria maior segurança em termos de planeamento a médio prazo, a Comissão deveria ter em conta este aspecto nas políticas relevantes para a indústria.

5.2.3.4. Por conseguinte, a preparação de respostas positivas que aumentem as vantagens da mudança em vez de ajudarem a manter um *status quo* insustentável é essencial para o trabalho da Comissão, dos governos dos Estados-Membros e de outras entidades relacionadas com a política industrial.

5.2.3.5. A Comissão possui muitos anos de experiência no que se refere a responder a (embora não necessariamente a concordar com) representantes de diversos sectores, incluindo os da construção naval, do aço, do carvão, dos têxteis e do vestuário.

5.2.3.6. A Comissão refere, nesta Comunicação, que os auxílios ao sector siderúrgico só eram concedidos desde que fossem acompanhados por reduções de capacidade, e não para manter a capacidade existente. Foram permitidas medidas adicionais para mitigar o impacto social da reestruturação e para apoiar a investigação e o desenvolvimento tecnológico. A ênfase na investigação e no desenvolvimento tecnológico e em políticas de formação orientadas é considerada adequada, embora a Comissão acrescente que serão necessários esforços para manter a competitividade. De uma forma um tanto inconclusiva, a Comissão reconhece a necessidade de garantir a boa coordenação de todos estes instrumentos, não delineando propostas complementares.

5.2.3.7. Embora o CESE concorde que os ajustamentos em indústrias como a siderúrgica devem fazer face às novas realidades comerciais e não podem, ou não devem, depender de auxílios e de subsídios estatais para compensar a concorrência, o enquadramento político da Comissão parece carecer de medidas para facilitar adequadamente a transição. O CESE recomenda uma análise sectorial das indústrias vulneráveis, afectadas particularmente pelo alargamento (como a siderurgia), no sentido de avaliar o processo de reestruturação e de delinear medidas de transição para facilitar as mudanças.

<sup>(1)</sup> Ver a análise contida no Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Europeia sobre o impacto do alargamento na indústria, SEC(2003) 234, secção 2.2.

5.2.3.8. Na construção naval, ao longo dos anos, a justificação das ajudas esteve muito condicionada e relacionada com uma compensação parcial dos subsídios reais dos preços proporcionados por países terceiros.

5.2.3.9. Em cada um destes casos, a Comissão teve, necessária e logicamente, de ser persuadida de que, de uma forma ou de outra, havia uma «deficiência de mercado».

5.2.3.10. Uma justificação alternativa para medidas específicas ocorre quando as forças de mercado funcionam de forma a conduzir ao desenvolvimento insustentável. Entre os exemplos encontram-se a necessidade de incentivar novas tecnologias «limpas» e os encargos relacionados com os danos ambientais ou o controlo de resíduos relacionado com a garantia de um abastecimento de energia seguro.

5.2.3.11. O mérito da introdução de medidas orientadas para sectores específicos aplica-se tanto aos Estados-Membros existentes como aos novos Estados-Membros.

5.2.3.12. É interessante verificar que a Comissão identifica igualmente necessidades específicas para sectores mais modernos como o químico, o espacial e aeroespacial, a biotecnologia e as telecomunicações.

5.2.3.13. O CESE congratula-se com a disponibilidade da Comissão para examinar sectores individuais, com vista a testar o mérito (caso exista) de novas políticas complementares para apoiar um crescimento sustentável patrocinado pela União Europeia.

5.2.3.14. As políticas sectoriais não são necessariamente um argumento a favor da concessão de subsídios. Estas políticas podem incluir, *inter alia*, as políticas de educação e de formação, as políticas de energia, a política comercial e a aplicação das TIC. Acresce que as políticas sectoriais poderão ter de levar em linha de conta as distorções artificiais externas que afectam as condições globais do comércio.

#### 5.2.4. Regiões fronteiriças

5.2.4.1. O CESE concorda com a Comissão quanto há possibilidade de existirem problemas específicos ou perturbações do comércio e da indústria, especialmente para as pequenas e médias empresas<sup>(1)</sup>, nas regiões junto à fronteira entre os novos e os actuais Estados-Membros, bem como nas regiões que fazem fronteira com outros países da Europa de Leste.

5.2.4.2. Embora o CESE reconheça que é provável que ocorram distorções ou perturbações transfronteiriças localizadas como parte do processo de ajustamento a uma Comunidade alargada, considera que as respostas a estes desenvolvimentos devem ser uma responsabilidade partilhada. A Comunidade deverá aplicar a fundamentação lógica e os conhecimentos acumulados através dos Programas Interreg (ou de outras iniciativas especiais deste género). Tal poderá ser mais eficaz se a Comissão estabelecer um enquadramento

político transfronteiriço destinado a facilitar a aplicação de medidas locais aceitáveis por parte do governo local ou das agências regionais das regiões fronteiriças.

5.2.4.3. O ponto de partida fundamental para essas respostas deverá ser a ajuda à transição para as novas condições horizontais, em vez de uma tentativa de consagrar o proteccionismo a mais longo prazo.

#### 5.2.5. Os principais desafios

5.2.5.1. Actualmente, os principais desafios que se colocam à política industrial e que afectam a concorrência são:

- o desafio da globalização;
- a mudança tecnológica e organizacional;
- a inovação e o espírito empresarial;
- a sustentabilidade e as novas exigências sociais;
- a recuperação do pleno emprego;
- os contratos no domínio da defesa;
- a formação profissional e a aprendizagem ao longo da vida;
- a minimização dos danos ambientais (incluindo o impacto ambiental do desenvolvimento dos sectores da energia e dos transportes que lhes está associado);
- a disponibilidade de recursos financeiros adequados e suficientes para investimentos.

Os primeiros quatro desafios são especificamente identificados pela Comissão na sua análise da política industrial.

5.2.5.2. Estes desafios reflectem os factores fundamentais que sustentam e influenciam os actuais processos de mudança económica. O CESE reconhece que o primeiro destes desafios resulta da abertura dos mercados mundiais e dos avanços da tecnologia e da ciência. Em relação aos restantes, o CESE concorda com o ponto de vista da Comissão de que, embora não haja uma receita única para o seu desenvolvimento, «a política industrial deverá prestar especial atenção à promoção destes pontos fortes»<sup>(2)</sup>.

(1) Esta questão é examinada com mais pormenor no Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão sobre o impacto do alargamento na indústria, SEC(2003) 234, secção 2.2.

(2) Tal como definido na secção V.1, página 20 da versão em língua portuguesa.

5.2.5.3. O valor da Comunicação da Comissão reside no facto de estabelecer um enquadramento para uma melhor compreensão das pressões que afectam o desenvolvimento da indústria na Comunidade. A tese nuclear desta Comunicação, apoiada pelo CESE, é a de que os esforços combinados da própria indústria, das associações industriais, do governo local e regional, dos governos nacionais e da Comunidade devem reconhecer e responder à necessidade de manter e melhorar a competitividade industrial num contexto que proporcione um futuro sustentável. A política ao nível europeu, por seu lado, deve velar por que, no espírito da Estratégia de Lisboa, a competitividade da indústria seja reforçada através da redução dos custos e da burocracia.

5.2.5.4. O impacto da crescente globalização significa que diferentes sectores industriais terão de ajustar-se a um ambiente comercial mais competitivo em que a cooperação e a interdependência deverão aumentar, envolvendo pessoal, subadjudicatários, universidades e institutos de investigação.

5.2.5.5. A incorporação de novas tecnologias e a aceitação da mudança organizacional serão essenciais para o processo de adaptação. Tal terá importantes implicações para a actualização das competências do pessoal e aponta para a necessidade de aumentar a despesa pública na educação e na formação, invertendo o declínio aparente da última década. Os empregadores têm um papel fundamental a desempenhar nas empresas no sentido de proporcionarem formação ao longo da vida a todo o pessoal. A existência de competências suficientes facilita também a aceitação da evolução, que pode ser encarada como uma oportunidade, mas igualmente como uma ameaça.

5.2.5.6. A Comissão Europeia deverá continuar a melhorar os programas de formação profissional e de formação ao longo da vida com vista a apoiar a compreensão e o conhecimento nas administrações dos novos Estados-Membros, não só em matéria de legislação europeia, mas também, especificamente, no que se refere aos efeitos da legislação na economia. Analogamente, são necessários programas de formação coerentes para os empresários e os parceiros sociais. É necessário incentivar a criação de associações patronais e de sindicatos com um bom funcionamento nos novos Estados-Membros, bem como a criação de enquadramentos institucionais aperfeiçoados para satisfazer as necessidades da economia baseada no mercado.

## 6. Revisão da política

6.1. A base da política industrial comunitária está estabelecida no artigo 157.º do Tratado. A evolução da política

industrial da Comunidade nos próximos anos basear-se-á, segundo a Comunicação, nas seguintes abordagens combinadas:

- assegurar as condições de enquadramento mais adequadas;
- uma abordagem comunitária mais sistemática para melhorar as condições de enquadramento;
- melhorar a integração das políticas comunitárias que influenciam a competitividade industrial;
- responder às necessidades específicas da indústria dos países prestes a aderir à UE;
- envidar esforços no sentido de melhorar a governança mundial;
- testar a importância sectorial desta abordagem.

6.2. O CESE aceita a lógica desta abordagem, mas observa que serão necessários desenvolvimentos políticos pormenorizados a nível comunitário e, por vezes, a nível dos Estados-Membros. Não obstante, poderá trata-se de uma abordagem útil se contribuir para a identificação das medidas adequadas.

6.3. Esta Comunicação não está vocacionada para conceber propostas pormenorizadas para melhorar a política industrial. Trata-se, todavia, de uma perspectiva crítica que, quando adoptada, pode definir os princípios das acções que se devem seguir. Os próximos passos, que são actualmente uma prioridade urgente, devem concentrar-se nos temas delineados no ponto 8.1 supra.

6.4. O CESE congratula-se com a proposta delineada nesta Comunicação relativamente a uma revisão contínua de todas as políticas comunitárias que influenciam a indústria. Tal irá necessariamente abranger uma vasta gama de políticas e de processos de elaboração das mesmas.

6.5. A revisão contínua será igualmente melhorada através da aplicação das novas medidas adoptadas pela Comissão com vista a simplificar os mecanismos de governança da Comissão e da introdução de compromissos de consulta bem definidos, bem como das correspondentes avaliações do impacto das propostas políticas, que incluirão avaliações das implicações económicas, sociais e ambientais. Esta revisão terá de contemplar o acompanhamento sistemático do impacto de novos projectos de regulamentos na indústria no que se refere aos custos. Para além da avaliação específica do impacto de medidas individuais, deverá ser solicitado à Comissão que publique periodicamente a sua avaliação dos efeitos cumulativos de quaisquer decisões comunitárias sobre os custos e o desempenho da indústria, tanto na sua globalidade como em relação a sectores vulneráveis específicos.

6.6. Um processo mais sistemático de avaliação do impacto proporcionaria uma maior transparência e igualmente uma base para um diálogo mais alargado com as partes interessadas sobre a aceitação das políticas e para um debate sobre o respectivo impacto, o que será particularmente útil para os futuros trabalhos do CESE.

6.7. Para que não se conclua que a política industrial gira unicamente em torno de acções oficiais, o CESE louva igualmente o papel da indústria, das associações sectoriais da indústria e das associações industriais, em cooperação com os parceiros sociais, ao assumirem um papel activo para garantir que a indústria continue a reforçar o seu contributo para as economias da UE.

6.8. Na sua apresentação à Comissão do Parlamento Europeu <sup>(1)</sup>, o Comissário Liikanen descreveu esta Comunicação da Comissão como o primeiro passo num processo mais alargado que irá colocar a indústria novamente na agenda política. Permitirá igualmente uma exploração da forma como diferen-

---

(1) Discurso proferido em 22.1.2003.

tes políticas comunitárias interagem com o desempenho da indústria europeia e uma análise do que deve ser feito para reforçar a competitividade das empresas da UE.

6.9. O CESE congratula-se com esta revisão de aspectos importantes da elaboração de políticas da UE e agradece a oportunidade de contribuir novamente para o debate à medida que este se desenvolve.

6.10. O CESE congratula-se igualmente com a reformulação do Conselho da União Europeia, de forma a que uma nova formação reúna, num formato com uma designação apropriada, um Conselho «Competitividade» com muitas das principais responsabilidades relacionadas com a política industrial.

6.11. Todavia, desnecessário se torna que o CESE lembre o Conselho ou a Comissão de que, ainda que a política industrial deva colocar particular ênfase nos factores que influenciam directamente a competitividade, a promoção eficaz e legítima do desenvolvimento industrial exige uma melhor compreensão da forma como a indústria é afectada por muitas outras acções comunitárias e vice-versa.

Bruxelas, 17 de Julho de 2003.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro geral para o financiamento de actividades comunitárias em apoio à política dos consumidores da União Europeia para o período de 2004-2007»**

(COM(2003) 44 final — 2003/0020 (COD))

(2003/C 234/19)

Em 12 de Fevereiro de 2003, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 308.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, emitiu o presente parecer em 25 de Junho de 2003, sendo relator Hernández Bataller.

Na 401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 94 votos a favor, 4 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. Através da Decisão n.º 283/1999/CE de 25 de Janeiro de 1999 <sup>(1)</sup> estabeleceu-se um quadro geral de actividades comunitárias a favor dos consumidores destinado especialmente a reunir as iniciativas organizadas em benefício dos consumidores a fim de maximizar os efeitos para os próprios consumidores, o qual previa simultaneamente iniciativas tomadas pela Comunidade e acções de apoio às organizações e organismos que desenvolvem actividades de defesa dos interesses dos consumidores a nível comunitário ou nacional. A sua adopção visava satisfazer a necessidade imediata de estabelecer um quadro jurídico para os montantes destinados à protecção dos consumidores, na sequência da sentença do Tribunal de Justiça Europeu de 1998 (Processo n.º 106/96) <sup>(2)</sup>.

1.2. Ao adoptar esta Decisão pretendeu-se consolidar a capacidade dos órgãos e organizações que desenvolvem actividades em matéria de protecção dos consumidores para poderem desempenhar um papel motor mais eficaz na sensibilização dos consumidores. Nela foram especificados os tipos de apoio financeiro concedido pela Comunidade às organizações e organismos representativos dos interesses dos consumidores, a fim de garantir a máxima transparência e eficácia na utilização dos fundos atribuídos pela Comunidade.

1.3. Esta Decisão constitui o primeiro quadro jurídico que veio permitir o financiamento de actividades em diversas áreas da saúde e da protecção dos consumidores. A Decisão expira em 31 de Dezembro de 2003.

1.4. O Comité emitiu parecer sobre a anterior proposta <sup>(3)</sup>, apoiando a argumentação da Comissão. O parecer era a favor do quadro apresentado, sempre que se incluísse uma referência explícita ao programa de acção que se pretendia aprovar. No respeitante à flexibilidade, e para acautelar eventualidades não cobertas pelo quadro em questão, o Comité sugeriu deixar margem suficiente para se introduzir um novo acto de base que permita destinar novas dotações à realização de medidas adequadas.

1.5. A Comissão elaborou um relatório em 2001 <sup>(4)</sup> do qual, tendo em conta a experiência adquirida nos últimos anos, retira três importantes ilações:

- as vantagens de uma aplicação flexível do Plano de Acção;
- a necessidade de um enfoque mais estratégico centrado na política dos consumidores na UE;
- a importância de uma integração mais eficaz da dimensão do consumidor em todas as políticas comunitárias pertinentes.

1.5.1. Recentemente, a Comissão apresentou um relatório de avaliação <sup>(5)</sup> no qual conclui que, no futuro, qualquer quadro jurídico das despesas de actividades a favor dos consumidores deve conter um maior alinhamento dos quadros

<sup>(1)</sup> Decisão n.º 283/1999/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Janeiro de 1999, que estabelece um quadro geral de actividades comunitárias a favor dos consumidores, JO L 34 de 9.2.1999.

<sup>(2)</sup> A referida sentença aponta para a necessidade de considerar, previamente, o estabelecimento de um acto de base para a execução de dotações orçamentais destinadas ao financiamento de acções comunitárias significativas.

<sup>(3)</sup> JO C 235 de 27.7.1998.

<sup>(4)</sup> Relatório da Comissão sobre o «Plano de Acção para a Política dos Consumidores (1999-2001)» e o «Quadro geral de Actividades Comunitárias a favor dos Consumidores (1999-2003)», COM(2001) 486 final.

<sup>(5)</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à execução e à avaliação das actividades comunitárias a favor dos consumidores no período de 1999-2001 nos termos do Quadro Geral conforme estabelecido pela Decisão n.º 283/1999/CE, COM(2003) 42 final.

jurídico e orçamental, e ter em conta as importantes alterações no contexto político, como o alargamento e a nova governação, assim como a adopção de uma nova estratégia de defesa dos consumidores.

1.6. Em Maio de 2002, a Comissão apresentou a «Estratégia da Política dos Consumidores para 2002-2006»<sup>(1)</sup>, na qual definiu os novos três objectivos desta política: um elevado nível comum de defesa do consumidor; a aplicação efectiva das regras de defesa do consumidor e a participação adequada das organizações de consumidores nas políticas da UE. Entre os factores-chave subjacentes à estratégia destacam-se: promover a integração das preocupações dos consumidores noutras políticas comunitárias, maximizar as vantagens do mercado interno para os consumidores e preparar o alargamento. O Comité já se pronunciou sobre a mesma<sup>(2)</sup>, acolhendo com agrado e apoiando uma aplicação mais eficaz da legislação existente, propugnando a integração das políticas dos consumidores noutros âmbitos políticos relevantes, incluindo o educativo. Além disso, o Conselho<sup>(3)</sup> instou a Comissão e os Estados-Membros a garantirem que a proposta de um futuro acto jurídico para as actividades comunitárias a favor dos consumidores reflecta e apoie os objectivos esboçados na estratégia da Comissão.

## 2. Teor da proposta

2.1. O objectivo é o de criar um quadro geral que permita a realização de actividades comunitárias em apoio à política dos consumidores que, tal como estabelecida na Estratégia da Política dos Consumidores para 2002-2006 adoptada pela Comissão em Maio, prossegue os seguintes objectivos:

- alcançar um nível elevado comum de protecção dos consumidores;
- fazer cumprir eficazmente as normas em matéria de defesa dos consumidores;
- permitir às organizações de consumidores participarem adequadamente na elaboração das políticas comunitárias.

2.2. Estes objectivos serão levados a cabo por meio de acções inscritas no programa evolutivo (anexo à Estratégia) que será regularmente actualizado pela Comissão. A presente proposta estabelece uma ligação directa entre os objectivos e

as prioridades da Estratégia da Política dos Consumidores para 2002-2006 e as actividades que podem ser financiadas no âmbito da decisão proposta. A base jurídica da proposta é o artigo 153.º do Tratado CE.

2.3. Esta proposta abrange questões de segurança dos consumidores no que respeita aos produtos não alimentares, interesses económicos dos consumidores, informação e educação e informação dos mesmos, promoção das organizações de consumidores a nível europeu e contribuição destas para as políticas comunitárias que afectam os interesses daqueles.

2.4. A proposta cobre o quadriénio 2004-2007. O orçamento total proposto para este período ascende a 72 milhões de EUR, o que equivale a 18 milhões de EUR por ano em dotações operacionais e 32 milhões de EUR, ou 8 milhões de EUR por ano, em recursos humanos e outras despesas administrativas. Estes montantes representam uma estabilidade orçamental para as actividades no âmbito da política dos consumidores.

2.5. Apenas serão elegíveis para co-financiamento os projectos específicos que contribuam para a consecução dos objectivos da Estratégia da Política dos Consumidores relacionados com as seguintes áreas específicas:

- protecção da saúde e segurança do consumidor relativamente a serviços e a produtos não alimentares;
- protecção dos interesses económicos dos consumidores;
- promoção da informação e da educação dos consumidores;
- promoção das organizações de consumidores a nível europeu.

Assim, e com vista a estimular a importância e duração dos projectos financiados, a proposta inclui um convite à apresentação de propostas, pelo menos de dois em dois anos.

2.6. A proposta não contempla os critérios de selecção e adjudicação para o apoio financeiro a projectos específicos. Esses critérios serão definidos num programa de trabalho anual, que será apresentado ao Comité Consultivo que apoia a Comissão na aplicação da decisão proposta. De acordo com o princípio da subsidiariedade, o co-financiamento de projectos específicos deixará de ser utilizado como um instrumento de apoio a organizações nacionais de consumidores pouco representativas. Pelo contrário, a Comissão financiará directamente acções de apoio às organizações de consumidores, promovendo a formação do pessoal e o intercâmbio de boas práticas.

(1) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, COM(2002) 208 final.

(2) JO C 95 de 23.4.2003.

(3) Resolução do Conselho, de 2 de Dezembro de 2002, sobre a Estratégia da Política de Consumidores (2002-2006), JO C 11 de 17.1.2003.

2.7. A proposta modifica os critérios de elegibilidade para o apoio financeiro a organizações europeias de consumidores no intuito de clarificar que estas terão de ser independentes da indústria, do comércio e de outros interesses empresariais e que o respectivo objectivo primordial deverá ser o de promover a saúde, a segurança e os interesses económicos dos consumidores europeus.

2.7.1. A proposta contempla diferentes tipos de intervenção orçamental, prevendo diferentes níveis de participação por parte da Comissão e diferentes níveis de financiamento.

2.7.2. As acções empreendidas directamente pela Comissão, responsável pela totalidade do seu financiamento, e que se realizaram através da adjudicação de contratos, referem-se a aspectos como:

- aconselhamento, análise, realização de estudos e elaboração de propostas de carácter técnico, jurídico e socioeconómico para a defesa dos consumidores;
- vigilância, acompanhamento e avaliação das normas aplicáveis à defesa dos consumidores, incluindo o desenvolvimento de bases de dados e ferramentas informáticas;
- apoio às organizações de consumidores através de assessoria técnica e jurídica às mesmas, de formação do seu pessoal e de educação e informação dos próprios consumidores, paralelamente ao desenvolvimento de iniciativas nesta área.

2.8. Co-financiamento de projectos específicos a nível comunitário ou nacional, que podem ser concedidos a qualquer pessoa colectiva ou associação de pessoas colectivas independentes da indústria e do comércio. Prevê-se a possibilidade de apoio financeiro entre 50 % e 70 % do custo total do projecto.

2.8.1. Apoio financeiro ao funcionamento de organizações europeias de consumidores, nos termos das condições definidas na própria decisão. O apoio financeiro às organizações europeias de consumidores é fixado definitivamente até um máximo de 50 % das despesas de funcionamento, podendo elevar-se a 95 % das despesas das organizações que representam os interesses dos consumidores no desenvolvimento de normas para produtos e serviços a nível comunitário (normalização), em função da relevância política e do «interesse geral europeu» de que se reveste o trabalho levado a cabo.

2.8.2. São também introduzidas disposições específicas para acções empreendidas e financiadas conjuntamente pela Comissão e pelos Estados-Membros, que consistem em:

- apoio financeiro a organismos pertencentes a actuais redes comunitárias criadas para disponibilizar infor-

mações e apoio aos consumidores para os ajudar a exercer os seus direitos e a aceder aos mecanismos apropriados de resolução de litígios;

- acções de cooperação a desenvolver com os Estados-Membros, no âmbito administrativo e de medidas de aplicação.

2.9. A proposta inclui igualmente normas respeitantes à publicação, acompanhamento e avaliação, aplicação das medidas e trabalhos do Comité Consultivo que apoia a Comissão.

### 3. Observações na generalidade

3.1. O Comité partilha o ponto de vista da Comissão de que é necessário dispor de um quadro jurídico geral para o financiamento de acções comunitárias em apoio à política dos consumidores, baseado nos princípios da unidade, da boa gestão financeira e da transparência orçamental.

3.2. É de valorizar positivamente a vontade da Comissão de aumentar o nível de eficácia e adequação aos objectivos prosseguidos por estas acções, a partir quer da avaliação *ex ante* da referida Estratégia da Política dos Consumidores para 2002-2006, quer da avaliação *ex post* da aplicação da anterior Decisão n.º 283/1999/CE. Uma boa gestão financeira é definida com base nos princípios de economia, eficiência e eficácia, devendo garantir-se o seu cumprimento através de indicadores de eficácia quantificáveis, estabelecidos por actividades, de forma a valorizar os resultados obtidos. O Comité defende que as instituições devem proceder a uma avaliação tanto *a priori* como *a posteriori*, de acordo com a exigências do novo regulamento financeiro geral.

3.3. Parece lógico que a presente proposta não contemple as acções na área dos produtos alimentares, dado que, tal como estabelecido no Livro Branco sobre Segurança Alimentar e no Regulamento (CE) n.º 178/2002, as despesas relacionadas com a segurança alimentar são financiadas de forma independente.

3.4. A Comissão, para maior eficiência, considera que o ciclo anual dos projectos demonstrou ser um grande sorvedouro de recursos, quer para a Comissão, quer para os candidatos, prevalecendo sobre o valor acrescentado a nível comunitário e sobre o impacto sustentado dos projectos financiados. Deste facto resulta a decisão de publicar um convite à apresentação de propostas, pelo menos de dois em dois anos. No entanto, deve esclarecer-se que um «ciclo de projectos» de dois em dois anos — em princípio — e um «convite à apresentação de propostas» pelo menos de dois em dois anos, não significa que os projectos que recebem apoio tenham necessariamente que ser bianuais, o que resultaria numa excessiva rigidez incompatível com um mercado em mutação.

3.5. A Comissão propõe um orçamento total para o quadriénio 2004-2007 de 72 milhões de EUR em dotações operacionais e 32 milhões de EUR em recursos humanos e outras despesas administrativas. O orçamento prevê, respectivamente, 18 milhões de EUR por ano e 8 milhões de EUR por ano para cada rubrica. A própria Comissão reconhece que a avaliação *ex ante* deixa transparecer a preocupação dos peritos consultados no respeitante à suficiência do programa de acção proposto. Neste sentido, seria conveniente não só otimizar a relação eficácia/recursos, mas também atribuir mais dotações financeiras e recursos humanos, especialmente se se tiver em conta que, no período em causa, os novos Estados-Membros beneficiarão também deste apoio na sequência do alargamento. Os Estados terceiros, quer sejam os países EFTA/EEE ou outros Estados associados que celebraram acordos bilaterais com a UE, poderão igualmente beneficiar destas acções na medida em que participem e contribuam para o orçamento. No respeitante à participação dos novos Estados-Membros, a adaptação das perspectivas financeiras na sequência do alargamento traduz-se num aumento das dotações deste quadro financeiro de aproximadamente 2,5 milhões de EUR por ano.

3.6. A proposta da Comissão favorece as associações europeias na medida em que estas são as únicas beneficiárias das subvenções de funcionamento. O CESE constata que, na realidade, apenas uma única associação beneficiará deste tipo de subvenções, motivo por que considera que a Comissão deveria ser mais flexível e alterar esta definição, de modo a que outras organizações consagradas de defesa dos consumidores possam continuar a usufruir das subvenções de financiamento, velando para que, na prática, não sejam as associações mais fortes e de maior envergadura as únicas a tirar partido das acções deste quadro financeiro.

3.6.1. O Comité propõe, pois, a seguinte definição de «Organização Europeia de Consumidores»: organização não governamental, sem fins lucrativos, tendo por principais objectivos a promoção e a protecção dos interesses e da saúde dos consumidores, e agindo em sua defesa, no seu interesse e em sua representação, bem como prestando serviços de informação, formação e consultoria e tomando iniciativas em seu proveito. Deverá ter como membros organizações da maioria dos Estados-Membros e ser mandatada por estas a representar os interesses dos consumidores a nível comunitário.

3.6.2. O CESE solicita à Comissão que os critérios aplicados na concessão de apoio não prejudiquem os critérios de representatividade dos consumidores no Comité.

3.7. O Comité Económico e Social Europeu considera que convém matizar esta posição relativamente às subvenções de funcionamento, embora esteja de acordo com o objectivo de estimular o fortalecimento do quadro europeu de defesa dos

consumidores e de actuação das organizações que intervêm neste domínio. Para tal, o Comité defende que, em matéria orçamental, deve imperar o princípio da eficiência, ou seja, a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos, um aspecto que não deve ser descurado pela Comissão, dado que esta é a responsável última pela execução orçamental, em conformidade com o artigo 274.º do Tratado.

3.7.1. É importante distinguir a dimensão e os recursos das organizações, a sua relevância comunitária e nacional e o «interesse comunitário» das suas propostas. Existem diferentes âmbitos de grande valor estratégico para os consumidores europeus, tais como os relacionados com as novas tecnologias, as comunicações electrónicas, a auto-regulação e a co-regulação, as acções colectivas, as novas ofertas de serviços financeiros, etc., para os quais as organizações especializadas de defesa dos consumidores podem contribuir com um importante valor acrescentado, independentemente da sua capacidade organizativa e do alcance da sua actuação.

3.7.2. Do mesmo modo, o Comité considera que a Comissão não deve renunciar ao seu papel de coordenadora de projectos comunitários nos vários Estados-Membros, devendo, antes pelo contrário, manter e reforçar a sua actuação. Existem exemplos, que vão além da avaliação concreta das circunstâncias e dos resultados, em que é manifesto que a actuação das organizações nacionais não é incompatível com o desenvolvimento de actividades de valor acrescentado ao nível europeu, desde que a Comissão tenha função coordenadora.

3.7.3. O artigo 7.º da proposta refere-se aos beneficiários, definindo nos n.ºs 2 e 3 as «organizações europeias de consumidores» de forma diferente. Embora tal tenha a ver com os diferentes objectivos do apoio e com o interesse estratégico das acções de normalização, esta definição diferente pode ser problemática, pelo que seria desejável chegar a acordo sobre uma única definição, como a descrita no ponto 3.6.1, supra.

3.7.4. O CES exorta a Comissão, os Estados-Membros e as organizações de consumidores a considerarem a possibilidade de os deficientes participarem activamente na política de consumidores.

3.7.5. O Comité surpreende-se com o facto de no actual contexto da integração europeia não se exigir, como requisito para a sua definição, que o funcionamento destas organizações seja «democrático» e transparente e que as mesmas tornem os seus dados disponíveis ao público.

3.7.6. O Comité constata que a proposta de decisão abrange o quadriénio 2004-2007, ao passo que a Estratégia da Política dos Consumidores se refere ao período compreendido entre 2002 e 2006. Sem pôr em causa as razões internas da Comissão, é possível que esta falta de coerência temporal venha a criar problemas.

3.8. No caso das subvenções destinadas ao co-financiamento de projectos específicos em favor de pessoas colectivas ou associações independentes «a nível comunitário ou nacional», que correspondam aos objectivos da política de consumidores especificados no ponto 2.1, parece ser claro que estes projectos podem desenvolver-se tanto a nível comunitário como a nível nacional e que o apoio pode ser concedido a qualquer pessoa colectiva ou associação que cumpra os requisitos de independência, mesmo que não esteja representada a nível europeu.

3.8.1. O Comité considera que deveria ser dada primazia ao elemento transfronteiriço ou à colaboração entre as várias associações de diferentes Estados-Membros para a concessão das subvenções. Dado que a cooperação entre as organizações de consumidores de diferentes Estados-Membros é problemática, a Comissão deveria procurar instrumentos adequados.

3.8.2. Por outro lado, o CESE também é de opinião que os projectos destinados à informação dos consumidores devem ter lugar de relevo entre os projectos objecto de co-financiamento.

3.8.3. A Comissão deveria explorar a vantagem de financiamento de projectos concretos com valor estratégico que correspondam aos objectivos da política de consumidores. Há que ter em conta que os projectos constituem, em muitos casos, actividades *ex novo*, que requerem da parte das organizações recursos técnicos e humanos específicos e complementares diferentes dos habituais.

3.8.4. De um modo geral, o Comité considera discutível que o apoio financeiro destinado ao co-financiamento de projectos específicos não possa atingir também 95 % das despesas elegíveis de execução dos projectos, quando o seu interesse e dimensão assim o exigirem. A experiência revela que as subvenções parciais obrigam as organizações de consumidores a procurar outras vias de financiamento dos projectos, estando sujeitas a importantes restrições que são contraproducentes para a apresentação de iniciativas.

3.9. O Comité concorda com a aplicação por parte da Comissão do princípio da transparência às medidas de publicação, acompanhamento e avaliação previstas. Considera que é necessário um maior esforço por parte da Comissão no sentido de fazer chegar as propostas e a lista dos beneficiários às organizações de consumidores, através de todos os meios de que disponha, incluindo por via electrónica ou através do Jornal Oficial.

3.10. A proposta prevê a criação de um Comité, de carácter consultivo, incumbido de prestar assistência à Comissão. O Comité Económico e Social Europeu relembra à Comissão a obrigação que lhe incumbe de motivar adequadamente a eleição do tipo de comité<sup>(1)</sup> e a sua composição.

3.11. O Comité reitera a necessidade de a Comissão destinar fundos públicos, no quadro das novas perspectivas financeiras após 2006, para a criação de um organismo de investigação europeu para a protecção dos direitos dos consumidores. Neste contexto, o CESE aguarda com interesse a proposta da Comissão nesta matéria.

---

(1) Sentença do Tribunal de Justiça de 21 de Janeiro de 2003, Processo n.º C-378, Comissão/Parlamento Europeu e Conselho. Ponto 63.

Bruxelas, 17 de Julho de 2003.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2002/96/CE relativa aos resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos»**

(COM(2003) 219 final — 2003/0084 (COD))

(2003/C 234/20)

Em 13 de Maio de 2003, o Conselho, em conformidade com o disposto no artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 13 de Maio de 2003, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente dos correspondentes trabalhos.

Na 401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 65 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer.

## 1. Introdução e conteúdo da proposta

1.1. A Directiva 2002/96/CE relativa aos resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos (REEE) regula a recolha e o tratamento ambientalmente sãos de vários tipos de produtos: desde grandes máquinas industriais até pequenos electrodomésticos (máquinas de lavar, frigoríficos, torradeiras, secadores de cabelo, etc.), desde equipamentos informáticos e de telecomunicações (computadores pessoais, impressoras, telefones) até telemóveis. A directiva tem por base jurídica o artigo 175.º do Tratado e, tomando como ponto de partida o princípio da prevenção, persegue o objectivo de eliminar ou reutilizar de uma forma ecologicamente segura os equipamentos em apreço e/ou os seus componentes.

1.2. Em 29 de Abril de 2003 <sup>(1)</sup>, a Comissão propôs uma alteração a esta directiva adoptada há poucos meses pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho <sup>(2)</sup>. Uma proposta de alteração, apresentada tão pouco tempo depois da adopção, justifica-se pelos seguintes motivos:

1.2.1. Aquando da adopção definitiva, verificou-se que uma alteração ao artigo 9.º, aprovado em primeira leitura, responsabilizava unicamente os produtores <sup>(3)</sup> de equipamentos eléctricos e electrónicos (EEE) fornecidos a não-particulares e retirados ou substituídos por estes últimos.

1.2.2. Do ponto de vista processual, como não tinha sido apresentada qualquer proposta de alteração nessa última fase do processo de decisão, era impossível alterar o artigo 9.º no momento da aprovação da directiva.

1.2.3. Para remediar os problemas colocados pela aplicação do artigo 9.º, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão acordaram numa Declaração Comum <sup>(4)</sup> onde reconhecem a oportunidade de introduzir uma única alteração à mesma directiva antes da data-limite para a transposição da directiva para o direito nacional dos Estados-Membros, ou seja, 13 de Agosto de 2004.

1.3. A alteração diz exclusivamente respeito aos REEE de utilizadores não-particulares.

1.3.1. A proposta de alteração transfere a responsabilidade financeira pela retoma, tratamento, reciclagem e eliminação dos REEE colocados no mercado antes de 13 de Agosto de 2005 (resíduos históricos) dos produtores dos equipamentos transformados em resíduos para os produtores que fornecem um produto novo, no momento da substituição. Alternativamente, os Estados-Membros poderão prever que os utilizadores sejam também parcial ou totalmente responsabilizados por esse mesmo financiamento.

1.3.2. Caso não tenha havido substituição, o financiamento dos custos fica a cargo dos utilizadores.

## 2. Observações

2.1. A grande relevância da Directiva 2002/96/CE advém do facto de se propor tratar de forma coerente e integrada em relação às outras normas ambientais os riscos inerentes aos produtos que ocupam um lugar cada vez mais proeminente na vida quotidiana dos particulares e das empresas. Convém

<sup>(1)</sup> COM(2003) 219 final.

<sup>(2)</sup> JO L 37 de 13.3.2003, p. 24 (vide também parecer do CESE in JO C 116 de 20.4.2001).

<sup>(3)</sup> O artigo 9.º refere efectivamente: «[...] o financiamento dos custos de gestão dos REEE de produtos colocados no mercado antes de 13 de Agosto de 2005 (resíduos “históricos”) será assegurado pelos produtores».

<sup>(4)</sup> Anexa ao corpo da directiva.

igualmente não esquecer que, até à adopção desta directiva, 90 % dos REEE eram depositados em aterros, incinerados ou recuperados sem qualquer tratamento preliminar adequado capaz de reduzir o risco de poluição. Posto isto, o CESE entende que a dimensão ambiental privilegiada pela directiva deve constituir também o critério fundamental no momento de ajuizar sobre a sua alteração <sup>(1)</sup>.

2.2. A proposta de alteração tem razão de ser porque pretende evitar impor unicamente aos produtores de EEE custos susceptíveis de comprometer a situação económica de empresas que tenham perdido quotas de mercado com o correr dos anos ou que se encontrem por este motivo em dificuldades económicas. Importa, no entanto, referir que este raciocínio é ditado pelo mercado e não por objectivos ambientais.

2.3. A propósito, o CESE observa que, no caso de não-substituição por um produto novo, a responsabilidade pelos custos será assumida pelos utilizadores, o que poderia criar alguns problemas, por exemplo, se essa não-substituição se dever à falência da empresa ou ao abandono da produção por motivo de força maior ou à desvinculação do proprietário, etc.

2.3.1. No caso particular de abandono da produção ou de actividade por motivo de força maior e ser impossível exigir o financiamento do utilizador, não só seria injusto impor custos adicionais a um agente económico já em dificuldades, mas isso poderia implicar também graves riscos para o ambiente, enquanto se aguarda que outros intervenientes ainda não identificados se encarreguem da eliminação dos REEE em questão. O CESE entende que se trata aqui de um caso específico em que os Estados-Membros deveriam ser obrigados a garantir de qualquer modo a sustentabilidade ambiental da eliminação dos resíduos.

<sup>(1)</sup> O CESE emitiu parecer sobre a Directiva 2002/96/CE através do JO C 116 de 20.4.2001, p. 38-43 que remete para as observações e a avaliação da partilha ampla.

2.4. O CESE assinala que os Estados-Membros têm a liberdade de determinar, no caso de substituição, se os utilizadores são considerados total ou parcialmente responsáveis pelo financiamento do tratamento dos REEE e observa que a grande disparidade das disposições em vigor nos vários Estados-Membros poderia, em certos casos, provocar distorções na concorrência (poderia acontecer, por exemplo, que um utilizador fica totalmente isento de custos num país e tem de assumi-los inteiramente noutro!)

2.5. Os produtores e os utilizadores podem também, no contexto da directiva, celebrar acordos que estipulem outros métodos de financiamento que não os previstos <sup>(2)</sup>. O CESE chama, porém, a atenção para o facto de a directiva parecer estar marcada pelo empenho em definir várias modalidades capazes de identificar os actores responsáveis e os seus graus de responsabilidade.

### 3. Conclusões

3.1. Face ao exposto, o CESE considera que seria melhor não oferecer demasiadas opções e indicar apenas o método da co-responsabilização entre produtores e utilizadores, sem deixar, contudo, de explicitar que a parte da responsabilidade dos intervenientes pode variar. Na opinião do CESE, seria mais justo, transparente e «ecologicamente correcto» se a alteração determinasse simplesmente a co-responsabilidade do produtor e do utilizador, também no caso dos resíduos históricos, uma vez que, para os produtos vendidos depois de 13 de Agosto de 2005, as modalidades práticas desta partilha de responsabilidades já se encontram bem definidas no contrato de compra e venda, no momento da aquisição.

3.2. Seja como for, o CESE convida os Estados-Membros a velarem, no quadro de aplicação da directiva, pela fácil identificação e pela repartição equitativa das responsabilidades, já que é muito mais simples cumprir com os objectivos ambientais se as condições de co-responsabilidade são bem claras e aceites.

<sup>(2)</sup> Artigo 9.º, n.º 2 da proposta de directiva.

Bruxelas, 17 de Julho de 2003.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece a organização comum de mercado no sector do tabaco em rama»**

(COM(2003) 243 final — 2003/0096 (CNS))

(2003/C 234/21)

Em 27 de Maio de 2003, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 36.º e 37.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 17 de Junho de 2003, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente da preparação dos respectivos trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, na 401.<sup>a</sup> reunião plenária, realizada em 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu nomeou seu relator-geral F. Moraleda Quilez e adoptou, por 26 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. O objectivo da presente proposta consiste em proceder a uma codificação do Regulamento (CEE) n.º 2075/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que estabelece a organização comum de mercado no sector do tabaco em rama <sup>(1)</sup>. O novo regulamento virá substituir os que são objecto da operação de codificação e preserva integralmente o seu conteúdo, limitando-se a reuni-los e a proceder apenas às alterações formais exigidas pelo próprio processo de codificação.

---

(1) Realizada de acordo com a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Codificação do acervo comunitário, COM(2001) 645 final.

2. O Comité considera muito útil que todos os textos estejam integrados num regulamento. No contexto da «Europa dos Cidadãos», também o Comité, tal como a Comissão, atribui grande importância à simplificação e à clareza do direito comunitário, tornando-o mais acessível e compreensível para o cidadão, facultando-lhe novas possibilidades e reconhecendo-lhe direitos específicos que pode invocar a seu favor.

Foi-lhe assegurado que esta compilação de normas não contém qualquer alteração de conteúdo, tendo apenas o propósito de apresentar o direito comunitário de forma clara e transparente. O Comité apoia totalmente esse objectivo e, perante as referidas garantias, acolhe favoravelmente a proposta em apreço.

Bruxelas, 16 de Julho de 2003.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de suíno»**

(COM(2003) 297 final — 2003/0104 (CNS))

(2003/C 234/22)

Em 7 de Julho de 2003, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 36.º e 37.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 17 de Junho de 2003, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente da preparação dos respectivos trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, na 401.ª reunião plenária, realizada em 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu nomeou seu relator-geral J. Caball i Subirana e adoptou, por 26 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. O objectivo da presente proposta consiste em proceder a uma codificação do Regulamento (CEE) n.º 2759/75 do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de suíno<sup>(1)</sup>. O novo regulamento virá substituir os que são objecto da operação de codificação e preserva integralmente o seu conteúdo, limitando-se a reuni-los e a proceder apenas às alterações formais exigidas pelo próprio processo de codificação.

---

(1) Realizada de acordo com a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Codificação do acervo comunitário, COM(2001) 645 final.

2. O Comité considera muito útil que todos os textos estejam integrados num regulamento. No contexto da «Europa dos Cidadãos», também o Comité, tal como a Comissão, atribui grande importância à simplificação e à clareza do direito comunitário, tornando-o mais acessível e compreensível para o cidadão, facultando-lhe novas possibilidades e reconhecendo-lhe direitos específicos que pode invocar a seu favor.

Foi-lhe assegurado que esta compilação de normas não contém qualquer alteração de conteúdo, tendo apenas o propósito de apresentar o direito comunitário de forma clara e transparente. O Comité apoia totalmente esse objectivo e, perante as referidas garantias, acolhe favoravelmente a proposta em apreço.

Bruxelas, 16 de Julho de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Preparação da 5.ª Conferência Ministerial da OMC — Posição do CESE»**

(2003/C 234/23)

Em 18 de Julho de 2002, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre a «Preparação da 5.ª Conferência Ministerial da OMC — Posição do CESE».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Relações Externas emitiu parecer em 24 de Junho de 2003. Foi relator B. Vever.

Na 401.ª reunião plenária de 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 46 votos a favor, 2 votos contra e 26 abstenções, o presente parecer.

## 1. Síntese

1.1. A 5.ª Conferência Ministerial da OMC terá lugar de 10 a 14 de Setembro de 2003 em Cancun, no México, a meio caminho da execução da agenda de Doha para o desenvolvimento (ADD). Irá desempenhar um papel decisivo para concluir as negociações até ao fim de 2004, não podendo a conclusão reduzir-se a um menor denominador comum dos Estados-Membros, devendo antes assentar em consenso duradouro à altura dos reptos presentes. O êxito desta Conferência é particularmente necessário nas circunstâncias actuais para:

- normalizar o crescimento económico internacional em retracção desde Doha,
- recuperar a confiança dos investidores, afectada pela crise bolsista e financeira persistente,
- melhorar o clima geral ainda caracterizado pelas preocupações de segurança internacional e de luta contra o terrorismo,
- permitir uma melhor visão transversal dos desafios e dos progressos da abertura económica e do desenvolvimento, transcendendo as estratégias de negociação técnicas e pontuais,
- progredir mais eficazmente no apoio aos países em desenvolvimento, quando os problemas económicos, financeiros e sociais continuam a agravar-se em muitos deles.

1.2. Apesar da proximidade da Conferência, as posições mantêm-se divididas: a participação dos países membros nos trabalhos preparatórios tem sido activa e certas etapas previstas na ADD deram lugar à apresentação de programas de trabalho (nomeadamente, tratamento especial e diferenciado, aplicação) mas outras frustraram-se (casos da saúde pública e da propriedade intelectual). Os adiamentos contrariaram o projecto inicial de harmonizar no início de 2003, mediante concessões mútuas, os três grandes capítulos de negociação (serviços, produtos e agricultura). Nestas condições, as posições mantiveram-se distantes umas das outras numa série de temas.

1.3. Para que a Conferência de Cancun venha dar um impulso decisivo às negociações, terá que se chegar, no entender do Comité, a um equilíbrio universal e dinâmico no acesso aos mercados — coadjuvado por análises de impacto e testes de proporcionalidade, incluindo, nomeadamente:

- uma liberalização gradual dos serviços, mantendo, porém, os serviços públicos fora do âmbito das negociações,
- uma abertura dos mercados agrícolas, também ela gradual, em condições compatíveis com a evolução em curso e programadas da reforma da política agrícola comum da UE,
- uma solução equitativa para a redução pautal dos produtos industriais, incluindo a eliminação dos direitos pautais mais gravosos, aplicável a todos os países membros.

1.4. O Comité acentua igualmente a importância de obter nesta Conferência:

- uma redução substancial dos obstáculos não pautais, incluindo, nomeadamente, uma maior transparência nos mercados públicos,
- um acordo sobre o investimento directo estrangeiro (IDE), que contribua para a harmonização dos diferentes acordos bilaterais,
- disposições mais bem adaptadas e mais eficazes nos códigos antidumping e anti-subsídios,
- progressos na protecção do ambiente, com indicadores de impacto eficazes.

1.5. O Comité recorda igualmente o interesse fundamental do desenvolvimento para o êxito da ADD, o que pressupõe, nomeadamente:

- progressos reais no arranque do programa de trabalho acordado para facilitar a assunção dos compromissos, mediante tratamentos especiais e diferenciados em benefício dos países em desenvolvimento,

- uma melhor clarificação das situações e das categorias dos países ditos em desenvolvimento, distinguindo os que apresentam atrasos persistentes e os que beneficiam de uma economia emergente,
- um apoio eficaz ao reforço da capacidade administrativa dos países menos avançados (PMA).

1.6. O Comité recorda ainda a importância que continua a atribuir aos direitos sociais fundamentais, sem prejuízo dos desafios do desenvolvimento. Apesar de tais questões não estarem inscritas na ordem do dia das negociações de Doha, o Comité:

- subscreve as iniciativas da OIT sobre a matéria, nomeadamente, no âmbito do grupo de reflexão sobre os aspectos sociais da mundialização,
- vinca o interesse da atribuição à OIT do estatuto de observador permanente junto da OMC.

1.7. O Comité reitera o seu apoio à melhoria dos procedimentos da OMC, tal como propôs no recente parecer sobre «Um rosto humano para a OMC: as propostas do CESE», incluindo a necessidade de encontrar, tanto quanto possível, soluções alternativas para a resolução dos litígios, evitando impor sanções a empresas e terceiros.

1.8. O Comité exorta, por fim, os diferentes agentes da sociedade civil (empresários, organizações socioprofissionais, parceiros sociais, organizações não governamentais (ONG)) a lançar iniciativas para:

- participar nas campanhas de informação sobre os desafios da ADD,
- organizar encontros internacionais, no plano interprofissional ou no contexto de sectores de actividade,
- contribuir, mediante análises, propostas e a sua participação, para o desenvolvimento sustentável à escala mundial.

1.9. O Comité participará nestas iniciativas apresentando, antes da conclusão, no final de 2004, do Ciclo de Doha, propostas operacionais para melhorar a democracia participativa mediante a associação da sociedade civil organizada às actividades da OMC, com base na reflexão conjunta com os seus parceiros na União Europeia e nos países terceiros.

## 2. Perspectivas da ADD

2.1. A quarta sessão da Conferência Ministerial de Doha de 9 a 14 de Novembro de 2001 culminou numa Declaração Ministerial que lança um programa de trabalho a concluir até 1 de Janeiro de 2005. No entanto, uma etapa importante deve ter lugar na 5.<sup>a</sup> Conferência Ministerial em Cancun (México) de 10 a 14 de Setembro próximo, onde se fará o balanço dos trabalhos preparatórios e se lançará (ou não) oficialmente as negociações do pacote de Singapura. Trata-se, pois, de um momento decisivo.

2.2. A Declaração Ministerial de Doha aspira a inscrever num único instrumento uma série de petições de países (ou grupos de países) interessados em que a OMC enverede por uma linha diferente, dando, todavia, primazia ao desenvolvimento para corresponder às reivindicações de um grupo de países, nomeadamente os países em desenvolvimento, entre os quais, em primeiro lugar, os países menos avançados (PMA). Esta prioridade saiu certamente reforçada das conferências de Monterrey e de Joanesburgo que acentuaram ainda mais a dimensão de desenvolvimento da mundialização.

2.3. No entanto, este tema pode ser declinado de diferentes maneiras mais ou menos aceitáveis pelos outros membros e grupos de Estados, tais como os países industrializados:

2.3.1. em primeiro lugar, uma renegociação de todo ou parte do decidido na ronda do Uruguai, justificada pelo facto de tais negociações se terem revelado prejudiciais para os países em desenvolvimento;

2.3.2. em segundo lugar, uma assistência técnica e uma cooperação acompanhada do reforço das capacidades (administrativas) desses mesmos países para os ajudar a assumir as suas obrigações a título da OMC;

2.3.3. em terceiro lugar, um tratamento especial e diferenciado ou, por outras palavras, uma assimetria das obrigações, abrangendo todos os domínios abordados pela ADD, como sejam o acesso aos mercados dos produtos industriais, dos produtos agrícolas e dos serviços e as regras e disciplinas antigas (mas destinadas a ser aperfeiçoadas) ou novas (investimento, concorrência, etc.).

2.4. Paralelamente às exigências emanadas dos países em desenvolvimento, a ADD deve igualmente responder às petições prioritárias de outras categorias de países:

2.4.1. o acesso aos mercados dos produtos agrícolas e industriais bem como dos serviços (Estados Unidos — Grupo de Cairns [NT: Grupo criado nesta cidade australiana pelos países exportadores líquidos de alimentos para fazer frente à Ronda do Uruguai e que conta, actualmente, 18 membros (África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Ilhas Fidji, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Tailândia e Uruguai)] — União Europeia, sem excluir os países em desenvolvimento desta problemática);

2.4.2. a nova regulação das trocas e das transferências financeiras internacionais (não só na União Europeia, mas também em vários outros Estados, como patenteado na Conferência Ministerial de Tóquio, em Fevereiro de 2003);

2.4.3. a atenção dada à dimensão que não as trocas comerciais internacionais — por exemplo, ambiente (União Europeia e sociedade civil).

2.5. Para dar satisfação a todas estas petições, se não contraditórias pelo menos heterogéneas, foram fixadas cláusulas de verificação escalonadas:

2.5.1. fim de 2002: aplicação do acordo sobre os direitos de propriedade intelectual e a saúde pública;

2.5.2. Primavera de 2003: diferentes vias de acesso aos mercados;

2.5.3. Setembro de 2003: Conferência Ministerial de Cancun no México, busca de consenso sobre as negociações sobre os temas fixados para Singapura (investimento, concorrência, facilitação do comércio e transparência nos mercados públicos).

2.6. Nos pareceres precedentes <sup>(1)</sup>, o CESE advogou sempre uma abordagem equilibrada das negociações da OMC. Até Cancun, cabe-lhe indicar aos negociadores a sua visão de um equilíbrio da negociação, simultaneamente geral e específico, que faça jus:

2.6.1. às preferências de uns e outros;

2.6.2. aos interesses das diferentes categorias de membros, mormente os PMA e os verdadeiros países em desenvolvimento;

2.6.3. às melhorias das correntes comerciais e financeiras que são desejáveis não só no sentido Norte-Sul mas também Sul-Sul.

2.7. A situação actual caracteriza-se por incertezas, crises económicas e financeiras regionais, declínio dos fluxos comerciais e dos investimentos estrangeiros, exigindo mais do que nunca uma estabilização da conjuntura internacional. Esse é também o desafio de Cancun.

2.8. Além disso, Doha, Monterrey e Joanesburgo frisaram a necessidade de reflectir sobre o desenvolvimento, cuja dimensão sustentável e social está mais do que nunca na ordem do dia. Haverá ainda que examinar as evoluções e os progressos, o que, depois de Doha ainda não foi feito, seja no âmbito da OMC seja numa outra instituição internacional. Este desafio central do desenvolvimento confere ainda mais importância à conclusão da ronda de Doha e, nesta perspectiva, à gestão dos conflitos de interesse entre países, que, não raro, visam o curto prazo para passar a considerar os interesses a longo prazo de uns e outros.

2.9. Tudo isto passa por concessões e compromissos. A União Europeia defende nas negociações da OMC:

— por um lado, o seu crescimento económico futuro, as estratégias ofensivas de conquista dos mercados externos, o avanço tecnológico, os consumidores e os postos de trabalho dos europeus;

— e, por outro, um processo de desenvolvimento sustentável que responda aos anseios dos países em desenvolvimento e dos países industrializados e, sobretudo, das suas sociedades civis.

2.10. O quadro global assim definido no âmbito da OMC — por muito equilibrado que seja — não bastará certamente para responder às expectativas legítimas de todos os quadrantes. Convém, pois, avançar paralelamente em outras instâncias internacionais — IFI, PNUD, OIT — para encontrar paralelamente solução para um certo número de problemas fundamentais em matéria de ambiente, condições de vida e de trabalho e luta contra o subdesenvolvimento. Para tanto, a União propõe em cada capítulo de negociação uma via intermédia susceptível de reunir o máximo consenso entre os membros da OMC, bem como uma vertente de desenvolvimento avultada.

2.11. Cabe à União Europeia ser o motor de tais acções e, se necessário, mostrar o exemplo. As actuais tensões políticas internacionais tornam indispensáveis estes processos. Compete ao CESE indicar as grandes linhas aos responsáveis políticos nacionais, internacionais e comunitários.

2.12. Da ADD depende o êxito da Conferência de Cancun, o qual é particularmente necessário nas circunstâncias actuais para:

— normalizar o crescimento económico internacional em retracção desde Doha,

(<sup>1</sup>) Parecer CESE «Preparação da 4.<sup>a</sup> Conferência Ministerial da OMC: Posição do CES» (JO C 36 de 8.2.2002).  
Relatório de informação — «Dominar a globalização — uma necessidade para os mais fracos», de 7 de Junho de 2001.  
Parecer CESE «Direitos humanos no trabalho» (JO C 260 de 17.9.2001).

- recuperar a confiança dos investidores, afectada pela crise bolsista e financeira persistente,
- melhorar o clima geral caracterizado desde 11 de Setembro de 2001 pelas preocupações de segurança internacional e de luta contra o terrorismo,
- permitir uma melhor visão transversal dos desafios e dos progressos da abertura económica e do desenvolvimento, transcendendo as estratégias de negociação técnicas e pontuais,
- progredir mais eficazmente no apoio aos países em desenvolvimento, quando os problemas económicos, financeiros e sociais continuam a agravar-se em muitos deles.

### 3. Situação nas vésperas da Conferência Ministerial de Cancum

3.1. 2003 será um ano crucial para o êxito da ronda de Doha.

3.1.1. Os trabalhos preparatórios decorreram até à data em condições aceitáveis, com uma participação activa dos países membros. Assim, a ADD suscita um interesse manifesto da parte de actores tão diversos como a China, o Brasil, a Índia, o Grupo Africano, os países ACP e os Estados Unidos. Por outro lado, os presidentes dos diferentes grupos de negociação têm recebido um número significativo de contribuições que lhes permitirão elaborar oportunamente textos únicos para negociação.

3.1.1.1. Os Estados Unidos, desde que receberam do Congresso um mandato explícito, a Trade Promotion Authority, têm dado a conhecer as suas posições, não raro em termos ambiciosos, quer a tática seja ofensiva (acesso aos mercados) ou defensiva (diferentes instrumentos de política comercial).

3.1.1.2. A República Popular da China, o Brasil e a Índia desempenham um papel muito importante em todos os capítulos de negociação, defendendo muito amiúde os interesses dos países emergentes e dos países em desenvolvimento, reunidos numa hábil associação.

3.1.1.3. O Grupo Africano e os países ACP desempenham um papel acrescido em relação à ronda anterior e avançam com uma série de temas que lhes são mais gratos: aplicação, tratamento especial e diferenciado, medicamentos essenciais, acesso aos diferentes mercados.

3.1.1.4. De um modo geral, o dinamismo dos países em desenvolvimento na ADD não é sinónimo de unanimidade absoluta. Certos temas caros aos países industrializados têm merecido um apoio selectivo, contribuindo, pois, para desbloquear uma situação e, noutros capítulos, a sua intervenção assume a forma de um compromisso (*trade off*), como, por exemplo, no comércio internacional dos serviços, e na inclusão de cláusulas de salvaguarda nos contratos de direito público.

3.1.1.5. Outros temas mais clássicos — a agricultura (o fecho da abóbada da ADD), os direitos aduaneiros e o antidumping — são igualmente alvo de intensas negociações.

3.1.2. Subsistem, porém, vários temas que, sem uma participação activa dos membros, correm o risco de paralisar as negociações, por exemplo a transparência nos mercados públicos ou seja, mais em geral, os temas de Singapura (investimento, concorrência, facilitação do comércio e transparência nos mercados públicos).

3.1.3. Mais a mais, as ambiguidades subjacentes ao compromisso de Doha não podem deixar de emergir ao longo do ano, exigindo uma solução rápida se possível antes de Cancum, não excluindo, porém, que venham a dominar a Conferência de Cancum. Nesta circunstância, Cancum surgiria como um acto de refundição do pacto de Doha. Assim, as posições actuais são extremas e estão distantes do ponto de equilíbrio que o acordo de Doha parecia ter encontrado nos seguintes capítulos:

- agricultura,
- acesso dos produtos aos mercados,
- aplicação (a favor dos países em desenvolvimento),
- instrumentos de política comercial,
- temas de Singapura.

3.2. Tudo se passa como se os membros fizessem subir a parada dos temas que consideram prioritários retardando para o efeito os prazos fixados.

3.2.1. Foi assim que a data limite de Dezembro de 2002 não foi honrada. Com efeito, acordara-se em que seria dada prioridade à satisfação de duas das petições fundamentais dos países em desenvolvimento e dos PMA:

- medicamentos essenciais e propriedade intelectual;

— aplicação, isto é, a oferta de soluções consentâneas com o nível de desenvolvimento para cerca de uma centena de rubricas.

3.2.2. Ora, no primeiro caso, os Estados Unidos adoptaram uma atitude intransigente que frustrou as expectativas de uma solução equilibrada. Mais uma vez, tudo se passou como se, na ocasião, os antagonistas fizessem subir a parada diferindo o momento da proposta de eventuais concessões.

3.2.3. No segundo caso, propôs-se um programa de trabalho sobre as questões de tratamento especial e diferenciado, incluindo uma centena de propostas.

3.2.4. O atraso nas questões de saúde pública contrariou o desejo dos participantes na Conferência Ministerial de Doha de negociar praticamente em simultâneo, ou seja, na Primavera de 2003, a definição das modalidades de negociação dos três acessos aos mercados (bens, serviços e agricultura), de modo a equilibrar o valor global das concessões feitas.

3.2.5. É sabido, porém, que a situação das negociações destes três capítulos está longe de ser concordante:

— no capítulo dos serviços, a proposta comunitária não encontra uma verdadeira contrapartida por parte dos seus parceiros,

— no capítulo dos bens, é admissível uma via intermédia com base num pacote de fórmula geral para todos os produtos/todos os países — ajustado se necessário por complementos sectoriais de negociação e, à margem, por propostas e petições; a proposta de Dominique Girard orienta-se nesta direcção, mas a manutenção assimétrica de protecções duradouras e elevadas em benefício de certos países em desenvolvimento levanta problemas,

— no capítulo da agricultura, registam-se alguns progressos nas negociações mas o acesso aos mercados suscita problemas; a proposta de Stuart Harbinson não responde suficientemente às expectativas dos diferentes Estados para poder reunir uma base de consenso.

3.2.6. Tudo isto redundará inevitavelmente no atraso do processo de negociação geral — os membros insatisfeitos com as negociações no capítulo da agricultura não farão concessões no capítulo dos serviços e/ou dos produtos na esperança de ulteriores cedências agrícolas e a EU, desiludida com as negociações no capítulo dos serviços, não progredirá em matéria agrícola.

3.3. Daqui advém a necessidade de fazer de Cancun a ocasião de um arranque decisivo das negociações numa base consensual. Para tanto, afigura-se útil um maior recurso às análises de impacto e aos testes de proporcionalidade.

#### 4. **Recomendações do Comité para a Conferência Ministerial**

4.1. As recomendações do Comité incorporam, nomeadamente, os debates das duas audições organizadas sobre a preparação de Cancun, respectivamente em 9 de Abril e 26 de Maio, com representantes de organizações socioprofissionais europeias e de ONG. Ao apresentar estas recomendações, o Comité salienta que a OMC deve continuar a desempenhar um papel central na gestão mundial a longo prazo das relações económicas internacionais, atentos os efeitos benéficos no processo de desenvolvimento sustentável.

4.2. Nada se poderá obter no contexto da ADD, à semelhança, aliás, do que ocorreu com a ronda do Uruguai, sem o imperativo de um compromisso único (*single undertaking* [NT: a expressão refere-se ao conceito segundo o qual os temas em negociação são considerados como um todo, não estando as negociações concluídas enquanto não existir acordo entre os países membros sobre os resultados obtidos para todas as matérias alvo de negociação (os países membros deverão assim decidir sobre todo o «pacote» em negociação) (ver <http://www.dgrei.pt/dsoie/RESOMC.pdf>)], que deve ser assumido por todos os participantes. Este princípio condiciona o êxito das negociações. Um progresso conjunto em todos os temas examinados permitirá atingir igualmente um ponto de equilíbrio em cada capítulo de negociação.

##### *Equilíbrio geral no acesso aos mercados*

4.3. Desde a ronda do Uruguai, a OMC tem uma visão geral da abertura do mercado e da regulação do comércio. Analisando os trabalhos a longo prazo desta instituição, pode-se mesmo afirmar que a OMC se orienta para uma visão unitária do comércio. A ideia seria enunciar regras praticamente idênticas aplicáveis ao comércio de bens, de serviços e de produtos agrícolas, reduzindo ao mínimo as especificidades de cada categoria. Ora, reside aí o problema político mais agudo da ADD, que se debate com as reacções dos países que defendem a preservação das práticas culturais subjacentes à especificidade. O CESE recomenda, pois, que a OMC não descure tais considerações.

4.3.1. Isto vale antes de mais para os serviços, cujo tratamento requer uma liberalização gradual que atenda simultaneamente:

— às capacidades dos países importadores ou beneficiários de investimentos estrangeiros,

— às necessidades de desenvolvimento para cuja concretização pode concorrer a abertura do comércio internacional dos serviços,

- às necessidades de expansão internacional (exportações, investimentos e movimentos de pessoal) das empresas de serviços,
- às dificuldades momentâneas neste ou naquele sector de um país membro da OMC,
- às questões de prestação temporária de serviços num outro país membro da OMC («modo 4»), já enquadradas por disposições comuns no âmbito do mercado único, e sobre as quais o Comité prepara um parecer exploratório a instâncias da Comissão,
- no que se refere especificamente aos serviços financeiros, os aspectos de segurança e de luta contra o terrorismo e o branqueamento de capitais,
- à necessidade de continuar a excluir os serviços públicos do âmbito das negociações, com base no mandato aprovado pelos membros da OMC. Esta exclusão não deveria, porém, dissuadir a UE de prosseguir a abertura intracomunitária em curso neste domínio, ou mesmo, a prazo e nos domínios que o justifiquem, de considerar a perspectiva da criação de serviços públicos de dimensão realmente europeia.

4.3.2. No que diz particularmente respeito à UE, a estratégia ofensiva é ditada pelo avanço da liberalização do mercado comum dos serviços (persistem, porém, muitos atrasos na abertura intracomunitária, a despeito do programa estratégico que a Comissão lançou há dois anos), a qual exige que os operadores económicos comunitários beneficiem, nomeadamente nos países industrializados e nos países de desenvolvimento intermédio, de uma abertura comparável à da UE.

4.3.3. Acresce que, por razões evidentes de igualdade concorrencial e de aperfeiçoamento da abertura do mercado, revela-se indispensável a elaboração de um corpo de regras, com base na aproximação das normas internas, da concorrência, do investimento, dos mercados públicos e de eventuais instrumentos de regulação temporária e degressiva das importações.

4.3.4. Por fim, por motivos que se prendem com as particularidades da cultura pan-europeia, convém:

- não abrir o mercado comunitário aos serviços de países terceiros no domínio das funções próprias do Estado,
- encontrar uma solução razoável para o movimento temporário de pessoas físicas, isto é, que não viole as disposições adoptadas pela União Europeia em matéria de imigração.

4.4. Quanto à agricultura, no entender do CESE, a OMC, ao mesmo tempo que promove uma certa liberalização do mercado, não poderá:

- superar o ritmo da evolução em curso no âmbito da reforma da PAC,
- pôr em causa a capacidade competitiva da agricultura europeia, que contribui manifestamente para as necessidades mundiais na qualidade de primeiro importador e de primeiro exportador nesta escala,
- decalcar a reforma a negociar no contexto da ADD num modelo inspirado em países que ocupam um lugar à parte no mundo (grupo de Cairns: Austrália e Nova Zelândia),
- ignorar a necessidade de preservar regras específicas no sector agrícola, nomeadamente para lhe conferir os meios de desempenhar o seu papel multifuncional e para contribuir para assegurar o equilíbrio dos mercados internos dos membros da OMC,
- menosprezar a consideração das preocupações de ordem comercial na negociação das concessões comerciais.

Convém, pois, obter um equilíbrio dinâmico tendo em conta, na abertura acrescida dos mercados agrícolas, tanto as necessidades de aumento das exportações para os países em desenvolvimento como os objectivos de reforma da PAC, aliando o reforço da competitividade nos mercados mundiais à manutenção de um modelo rural europeu assente numa agricultura multifuncional.

4.4.1. A partir do momento em que o objectivo da eliminação das distorções do comércio mais manifestas seja globalmente atingido num prazo razoável e atenta a viabilidade política e social destas políticas nos países membros, reputa-se necessário que a OMC se atenha a uma abordagem proporcionada nos domínios do desenvolvimento sustentável, social, económico e agrícola.

4.4.2. A missão da OMC é suficientemente ambiciosa quanto ao efeito de distorção da concorrência de certas políticas agrícolas para que se consagre inteiramente:

- ao nivelamento das condições de exportação e de todos os apoios neste domínio,

- ao estabelecimento de um calendário e de modalidades realistas para o acesso aos mercados dos produtos agrícolas,
- à escolha dos instrumentos de apoio interno, especificando que estes últimos não devem falsear a concorrência a nível internacional.

4.5. No que concerne aos produtos, o CESE considera possível reconciliar os conflitos de interesse entre as diferentes partes, antes de mais, com base numa posição de compromisso que inclua:

- uma solução equitativa para a redução pautal aplicável a todos os países membros,
- estratégias complementares para as decisões respeitantes aos sectores mais sensíveis e uma abertura recíproca dos mercados neste sector,
- legislação num certo número de domínios mais avançados na via da liberalização (por exemplo, sector químico e farmacêutico), onde se afigura oportuno ir mais longe quando atingida uma massa crítica (80 % do comércio mundial, por exemplo).

4.5.1. A situação dos países em desenvolvimento pode ser avaliada segundo várias vertentes:

- maior abertura dos mercados dos países do Norte,
- aumento do comércio entre os países do Sul,
- garantia da continuidade dos sistemas preferenciais, permitindo a constituição de formas de cooperação entre o Norte e o Sul, particularmente propícias ao co-desenvolvimento,
- diferentes coeficientes de redução das pautas aduaneiras para os países em desenvolvimento e os países industrializados — fórmula que é, porém, susceptível de apresentar inconvenientes,
- ou ainda, escolha de prazos mais longos para a aplicação destas reduções.

4.5.2. No que concerne especificamente a UE, o desenvolvimento da indústria comunitária passa por uma série de imperativos:

- eliminação dos picos pautais,
- alargamento do âmbito das consolidações pautais, tendo por objectivo uma redução significativa da diferença entre taxas consolidadas e taxas aplicadas, e a oferta aos países em desenvolvimento de períodos de transição mais longos.

4.5.3. A UE e a indústria europeia precisam urgentemente de reduzir o número e a extensão dos obstáculos não pautais por todos os meios possíveis:

- melhoria dos instrumentos não pautais existentes,
- conclusão positiva das negociações nos capítulos da transparência nos mercados públicos e da facilitação do comércio,
- negociação de petições e ofertas por pacote (proibição de exportação, taxas à exportação, preços duplos, boicote de produtos estrangeiros),
- quantificação e desmantelamento dessas medidas, sempre que possível, à semelhança do que se fez para as pautas industriais,
- liberalização dos produtos que favorecem o processo de desenvolvimento ambiental nos países industrializados e nos países em desenvolvimento.

4.6. Se a melhoria do acesso aos mercados é historicamente a missão primordial da OMC, as condições actuais exigem que complete este dispositivo com regras para estabilizar o sistema comercial internacional e favorecer o desenvolvimento.

4.6.1. Um acordo sobre o IDE é extremamente desejável, mesmo sob a forma de um instrumento embrionário, por três motivos:

- permitir que o máximo de empresas invista nas melhores condições (transparência, previsibilidade, não discriminação, repatriação de capitais, regras respeitantes às expropriações, resolução de litígios),
- beneficiar os países de acolhimento e, nomeadamente, os países em desenvolvimento e os PMA, dando-lhes ainda a faculdade de orientar directamente e sem constrangimentos este processo pelo método dito das «listas positivas»,
- modular a abertura dos seus mercados mediante derrogações e cláusulas de salvaguarda, desde que temporárias e degressivas.

4.6.2. Se as vantagens do investimento estrangeiro nos países industrializados e nos países em desenvolvimento ganham terreno entre os negociadores da ADD, se bem que comedido, atentas as preocupações dos países em desenvolvimento, estes últimos começam, no entanto, a levar a sério a concorrência. Com efeito, espera-se que as negociações conduzam a um acordo embrionário, que evolua gradualmente

com o aval de todos os países membros da OMC e que contribua para a harmonização dos acordos bilaterais de protecção do investimento.

4.6.3. Em contrapartida, seria interessante explorar na ADD uma série de progressos, tais como a transparência, e alguns princípios fundamentais: a criação de instâncias nacionais de concorrência, a não discriminação, a equidade processual, por um lado, facilitam a penetração dos mercados pelo desmantelamento dos entraves e outras práticas comerciais que a limitam (ver, por exemplo, o Japão e a Coreia do Sul) e, por outro, protegem os países em desenvolvimento e os PMA de certas práticas concorrenciais injustas ou predatórias.

4.6.4. A ADD deve ainda propiciar ensejo de regular o comércio mediante regras novas ou melhoradas que eliminem as práticas proteccionistas e outras políticas que distorcem a concorrência. Citem-se, neste contexto, as actividades *antidumping* e anti-subsvenções, também merecedoras de uma actualização.

4.6.4.1. Com efeito, as políticas *antidumping* floresceram literalmente desde a ronda do Uruguai em muitos países em desenvolvimento e países emergentes e conservaram toda a acuidade em muitos outros, como, por exemplo, os Estados Unidos. À medida que o tempo passa, cabe perguntar se não seria oportuno, sem pôr em causa a legitimidade das defesas contra as práticas de *dumping* e de concorrência desleal, restringir os abusos proteccionistas, das margens dos direitos compensatórios excessivos, indo nesta hipótese para além do que é necessário para reparar os prejuízos causados e a consideração dos interesses dos consumidores industriais e finais, como, por exemplo, os que consistem na utilização de «tácticas de guerrilha» contra as empresas em causa.

4.6.4.2. No que se refere às subsvenções, impõe-se igualmente um reexame: surgiram problemas novos, como, por exemplo, os apoios à exportação e o nível económico dos Estados que os concedem, que levaram à exclusão injustificada do mercado de operadores económicos nomeadamente da UE (ver, por exemplo, o contencioso «Brasil — Programa de Financiamento às Exportações de Aeronaves» (Proex)).

4.6.5. O Comité frisa igualmente a importância de uma maior abertura e transparência nos mercados públicos, que deveria dar lugar à inserção de certas disposições comuns de dissuasão das práticas de corrupção.

4.6.6. Convém ainda avançar nas questões em matéria de comércio e ambiente, tendo nomeadamente em conta os indicadores de impacto, tais como o projecto SIA (Sustainable Impact Assessment), que foram lançados pela Comissão Europeia, em perfeita articulação com as diferentes instâncias internacionais interessadas.

#### Novos desenvolvimentos na ADD

4.7. Um dos motivos fundamentais do malogro de Seattle e, por oposição, do sucesso de Doha é a aceitação por todos os países membros da necessidade de tratar os problemas de

desenvolvimento. Antes do mais, há que acentuar que a OMC só pode contribuir para a solução deste tipo de problemas com outras instâncias. Com efeito, é necessário tirar partido das acções das outras instituições internacionais e de certas instâncias nacionais ou regionais.

4.7.1. Nada seria mais grave do que perpetuar a presente situação, que constitui, aliás, uma das maiores falhas da OMC. Faz-se concretamente referência à permanência no clube dos países em desenvolvimento de um número de países emergentes que, no todo ou em parte, têm, pelo menos para uma franja da população, um nível de vida equiparado ao dos países industrializados e uma capacidade industrial equivalente à dos países europeus. Não é, pois, normal, nestas condições, que beneficiem de um regime derogatório ao direito comum. Esta situação deverá evoluir nomeadamente à luz do principal instrumento da OMC que é a regra de um compromisso único (*single undertaking*). Assim sendo, é evidente que os países industrializados deverão envidar esforços, quer ao nível dos governos, quer ao nível das empresas.

4.7.2. O Comité subscreve a modernização e uma maior transparência nos procedimentos da OMC (que deverão defender os interesses de todos os países em desenvolvimento), incluindo o recurso mais sistemático aos instrumentos que permitem avaliar as repercussões das questões em negociação, nomeadamente:

- as análises de impacto dos principais desafios destas negociações, em função das diferentes situações;
- os testes de proporcionalidade entre a situação e a evolução dos diferentes obstáculos pautais e não pautais;
- a avaliação do nível de desenvolvimento real entre os diferentes países em desenvolvimento, nomeadamente para distinguir as economias emergentes e recém-industrializadas, os países ainda em desenvolvimento e os países que não conseguem sair da retaguarda.

4.7.3. O Comité frisa igualmente o quanto o reforço da capacidade administrativa é indispensável para levar por diante as reformas internas decorrentes das regras da OMC nos países em desenvolvimento. A aplicação constitui um segundo ângulo de ataque dos problemas específicos dos países em desenvolvimento, e as petições dos países do Grupo Africano formuladas em 2002 devem ser em larga medida atendidas. A saúde deve ser abordada em Cancun. Também aqui, nem tudo compete à OMC, já que a questão não se cinge a patentes e licenças obrigatórias. Uma parceria entre a indústria e os países em desenvolvimento é não só imprescindível mas também desejada pelas empresas farmacêuticas. Além disso, é necessário resolver os problemas surgidos entretanto, tais como a

concessão de licenças obrigatórias a produtos do sector farmacêutico que utilizam novas entidades químicas. Os medicamentos não são tudo. As equipas médicas e os estabelecimentos hospitalares contam outro tanto. Resta ainda o facto de a OMC ter forçosamente de se encaminhar para uma solução semelhante à preconizada no fim do ano passado pelo Embaixador Eduardo Perez Motta, ou seja:

- causas: situações de emergência nacional ou de extrema urgência,
- controlo pelos países importadores e exportadores de um certo número de condições mínimas para a elegibilidade das licenças obrigatórias, recorrendo para tanto a uma instância neutra do tipo da OMS,
- luta contra a reexportação e contra a utilização abusiva de tais mecanismos por certos países recém-industrializados (Índia, Brasil).

Quanto à propriedade intelectual, o CESE urge a UE a integrar nas regras da OMC, como um sistema «sui generis», os direitos de obtenção vegetal, oferecidos pela Convenção Internacional para a Protecção das Obtenções Vegetais (convenção UPOV).

4.7.4. O Comité frisa ainda a necessidade de melhorar a gestão dos litígios comerciais e, em especial, de evitar, tanto quanto possível, os prejuízos causados a terceiros pelas sanções comerciais, nomeadamente preferindo a obtenção de compensações suplementares.

4.8. O Comité recorda o seu empenhamento na dimensão social do comércio internacional. Apesar de esta questão não se inscrever directamente na ADD, os progressos na matéria virão consolidar a promoção do comércio sustentável<sup>(1)</sup>. O Comité felicita-se das reflexões encetadas pela OIT num grupo de alto nível sobre os aspectos sociais da mundialização. Faz votos por que a OIT aumente a sua presença nos trabalhos da OMC, nomeadamente adquirindo o estatuto oficial de observador permanente. À semelhança dos painéis de avaliação do mercado interno publicados pela Comissão, o Comité sugere que a OIT publique anualmente um relatório compara-

(1) JO C 133 de 6.6.2003 — «Um rosto humano para a OMC: as propostas do CESE». Conferência sobre os Direitos do Homem no Trabalho, organizada pelo CESE em 2 e 3 de Dezembro de 2002, em Bruxelas.

Bruxelas, 17 de Julho de 2003.

tivo da situação social no mundo, que seria um documento de referência geral para as instituições internacionais (OMC incluída), os Estados e os parlamentos, os comités económicos e sociais, as empresas, os parceiros sociais e as ONG.

4.9. O Comité exorta, por fim, os empresários, as organizações socioprofissionais, os parceiros sociais, as ONG e demais agentes da sociedade civil a lançar iniciativas para:

- participar nas campanhas de informação sobre os desafios da ADD;
- contribuir para as análises da situação no referente aos problemas de aplicação nos países em desenvolvimento;
- organizar encontros internacionais entre industriais e/ou parceiros sociais, no plano interprofissional ou no contexto dos sectores de actividade, contribuindo para esclarecer os desafios, precisar as análises e facilitar os pontos de convergência nas negociações;
- apoiar a realização de programas de abertura e de desenvolvimento promovidos pela OMC;
- apresentar propostas para contribuir para o progresso das interacções entre o comércio internacional e o desenvolvimento sustentável à escala mundial.

4.10. Pelo seu lado, o Comité pretende reforçar o diálogo sobre o comércio internacional com os seus parceiros socioprofissionais, designadamente os representantes de outros comités económicos e sociais tanto dos Estados-Membros da União Europeia como de países terceiros — como os do Mercosul, dos ACP ou de outros países em vias de desenvolvimento. À semelhança da iniciativa transnacional tomada, no campo da democracia representativa, pelo Parlamento Europeu, o Comité quer dar o seu contributo para o desenvolvimento de uma democracia participativa que associe melhor os actores da sociedade civil ao seguimento das negociações comerciais internacionais e ao funcionamento geral da OMC.

4.11. O Comité pretende, designadamente, apresentar, antes da conclusão, no final de 2004, das negociações do Ciclo do Desenvolvimento de Doha, propostas operacionais nesse sentido, com base na reflexão conjunta que vai continuar a desenvolver com os seus parceiros na União Europeia e nos países terceiros.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH