

Jornal Oficial

da União Europeia

C 228



Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

52.º ano
22 de Setembro de 2009

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
I	<i>Resoluções, recomendações e pareceres</i>	
	PARECERES	
	Comité Económico e Social Europeu	
	452.ª plenária em 24 e 25 de Março de 2009	
2009/C 228/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o papel da floresta e do sector florestal no cumprimento dos compromissos climáticos da UE (Parecer exploratório)	1
2009/C 228/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Parceria entre as instituições de ensino e os empregadores (Parecer exploratório)	9
2009/C 228/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema Identificação dos principais entraves à mobilidade no mercado interno do emprego (parecer exploratório)	14
2009/C 228/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Situação dos Trabalhadores Mais Velhos Face às Mutações Industriais — Assegurar o apoio e gerir a diversificação da estrutura de idades nos sectores de actividade e nas empresas (parecer de iniciativa)	24
2009/C 228/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Relações Transatlânticas: Como Melhorar a Participação da Sociedade Civil	32

PT

Preço:
26 EUR

(continua no verso da capa)

III Actos preparatórios

Comité Económico e Social Europeu**452.^a plenária em 24 e 25 de Março de 2009**

2009/C 228/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Livro Branco sobre acções de indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio antitrust	40
2009/C 228/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Relatório da Comissão — Relatório sobre a Política de Concorrência (2007)	47
2009/C 228/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Livro Verde — O Direito de Autor na Economia do Conhecimento	52
2009/C 228/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Para uma programação conjunta em investigação: Trabalhar em conjunto para enfrentar mais eficazmente os desafios comuns	56
2009/C 228/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 2006/48/CE e 2006/49/CE no que diz respeito aos bancos em relação de grupo com instituições centrais, a determinados elementos relativos aos fundos próprios, a grandes riscos, a disposições relativas à supervisão e à gestão de crises	62
2009/C 228/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos pagamentos transfronteiras na Comunidade	66
2009/C 228/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à participação da Comunidade num programa europeu de investigação e desenvolvimento no domínio da metrologia empreendido por vários Estados-Membros	69
2009/C 228/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho de [...] que institui um programa comunitário de apoio a actividades específicas no domínio dos serviços financeiros, da informação financeira e da auditoria	75
2009/C 228/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2002/15/CE relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário	78

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

452.^a PLENÁRIA EM 24 E 25 DE MARÇO DE 2009

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o papel da floresta e do sector florestal no cumprimento dos compromissos climáticos da UE (Parecer exploratório)

(2009/C 228/01)

Por carta de 20 de Junho de 2008, Margot WALLSTRÖM, vice-presidente da Comissão Europeia, solicitou, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, ao presidente do Comité Económico e Social Europeu, Dimitris DIMITRIADIS, a elaboração de um parecer exploratório sobre o

«Papel da floresta e do sector florestal no cumprimento dos compromissos climáticos da UE» (Parecer exploratório).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 3 de Março de 2009, sendo relator Seppo KALLIO.

Na 452.^a reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 145 votos a favor, 8 votos contra e 14 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE considera que as florestas e a madeira que produzem de forma sustentável desempenham um papel importante no controlo das alterações climáticas, uma vez que:

— enquanto crescem, as florestas absorvem carbono da atmosfera e armazenam-no na biomassa e no solo;

— os produtos da madeira são reservatórios de dióxido de carbono e, durante o respectivo período de vida, o carbono neles contido é retirado da atmosfera;

— a utilização da energia da madeira reduz a dependência em relação aos combustíveis fósseis, contribuindo para a redução das emissões de gases com efeitos de estufa;

— a utilização de produtos da madeira em edifícios e mobiliário reduz indirectamente as emissões de combustíveis fósseis, pois substitui materiais como o betão, cuja produção consome mais energia e produz mais emissões do que a utilização da madeira.

1.2 O CESE observa que a madeira é utilizada na Europa sobretudo na construção, como fonte de energia, no fabrico de mobiliário e na produção de papel. Graças aos efeitos de contágio da cadeia de transformação, os produtos da madeira têm um grande valor acrescentado em termos de emprego, rendimento dos proprietários florestais e actividade económica, em particular nas zonas rurais.

1.3 O CESE salienta que as florestas europeias desde há várias décadas vêm agindo como sumidouro de carbono, pois o seu crescimento anual é superior ao abate de árvores, o que tem contribuído para o abrandamento da acumulação de dióxido de carbono na atmosfera. O contributo crucial das florestas para a absorção de dióxido de carbono e enquanto garantes da biodiversidade deve ser preservado. A gestão sustentável das florestas nos países europeus é monitorizada com recurso a critérios e indicadores da CMPFE ⁽¹⁾, que estão em permanente desenvolvimento.

⁽¹⁾ CMPFE = Conferência Ministerial para a Protecção da Floresta na Europa desde 1990.

1.4 O CESE propõe que a UE tome as seguintes medidas:

- procurar usar a madeira de diferentes formas e para diferentes fins, nomeadamente promovendo o uso de bioenergia florestal produzida de forma sustentável, divulgando informação sobre a importância da madeira para a construção com base no seu ciclo de vida e na uniformização das normas de construção, e fazendo com que os Estados-Membros incluam a construção em madeira na sua política de contratos públicos;
- promover uma política florestal internacional mais activa e assumir a liderança na defesa da gestão sustentável das florestas a nível mundial;
- criar uma comissão de peritos, composta por representantes do sector da silvicultura, responsáveis políticos do sector, investigadores, proprietários e outros interessados no domínio da silvicultura, do ambiente e da protecção do clima. Esta comissão teria por missão promover e aprofundar o debate sobre a silvicultura e tornar mais eficientes a transferência de conhecimentos e a tomada de decisões;
- envidar todos os esforços para cumprir os requisitos em matéria de monitorização das emissões de gases com efeito de estufa no período pós-Quito da seguinte maneira:
 - a) aceitação e inclusão do carbono armazenado em produtos de madeira de produção sustentável nos cálculos do balanço do carbono como factor incontornável,
 - b) desenvolvimento de um instrumento REDD ⁽¹⁾ como mecanismo eficaz de comércio de licenças de emissão de carbono e a sua aceitação nos cálculos do balanço do carbono inerentes às alterações do uso dos solos, em particular tendo em vista prevenir a desmatção nos países em desenvolvimento;
- apoiar e assegurar o financiamento para a investigação, a criação de inventários de recursos florestais, a identificação de zonas de risco vulneráveis aos efeitos das alterações climáticas e o desenvolvimento de sistemas de monitorização do estado das florestas.

1.5 Face ao impacto potencialmente negativo das alterações climáticas, os Estados-Membros deveriam elaborar planos de gestão florestal de emergência para a prevenção de danos florestais provocados por fenómenos extremos (tempestades, secas, incêndios florestais, pragas), para mitigar os efeitos desses danos e aumentar a informação sobre a importância da gestão florestal.

⁽¹⁾ REDD = *Reduction Emissions from Deforestation and Forest Degradation* [Redução das emissões resultantes da desflorestação e da degradação das florestas]

1.6 O CESE recomenda que os Estados-Membros também apoiem a produção de bioenergia dispersa através de tarifas de aquisição (*feed-in tariffs*).

1.7 O Comité salienta que para além da sua relevância para as alterações climáticas, as florestas desempenham muitas outras funções importantes nos planos ecológico, social e económico, as quais devem ser preservadas. Além da produção de madeira, os objectivos da silvicultura incluem igualmente a preservação da biodiversidade florestal, a gestão dos recursos hídricos intersticiais, a gestão paisagística, a utilização das florestas para fins recreativos e para o turismo. As florestas servem ainda de barreira ao ruído do tráfego, previnem avalanchas e a erosão e fornecem outros produtos para além da madeira, como bagas, cogumelos e caça. Estas múltiplas funções adicionais das florestas em matéria de bem-estar não são tidas em conta em nenhum cálculo da rentabilidade nem nos preços da madeira.

2. Compromissos climáticos da UE com relevância para as florestas e a silvicultura

2.1 Em Dezembro de 2008, o Parlamento Europeu aprovou o pacote legislativo clima-energia da UE. As decisões legislativas com mais impacto sobre as florestas e a silvicultura são as seguintes:

- Revisão da directiva europeia relativa ao comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa. Esta directiva estabelece orientações relativas ao uso dos solos, às alterações do uso dos solos e à silvicultura para efeitos de monitorização das emissões de gases com efeito de estufa e respectivo comércio de licenças de emissão. O carbono contido nos produtos da madeira e nas próprias florestas é um elemento importante da monitorização das emissões de gases com efeito de estufa.
- A indústria da celulose e do papel encontra-se abrangida pelo regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, mas preenche os critérios que permitem a sua inclusão no sector da «fuga de carbono». As decisões quanto ao que constitui ou não uma «fuga de carbono» serão tomadas posteriormente. Comparativamente ao uso da madeira enquanto matéria-prima, o fabrico de muitos outros materiais de construção (betão, aço e alumínio) encontra-se abrangido pelo regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, pelo que o preço do carbono afecta a sua competitividade. Isto dá uma vantagem indirecta aos materiais de madeira e às construções em madeira.
- Directiva-quadro relativa à energia proveniente de fontes renováveis (RED). O objectivo de atingir uma quota de 20 % de utilização de energia produzida a partir de fontes renováveis até 2020 implica um aumento considerável da produção de bioenergia florestal (aquecimento, electricidade e biocombustíveis). Tendo em vista o reforço da exploração do potencial de biomassa, a directiva (considerando 34) estabelece o objectivo de aumentar a utilização dos recursos

de madeira existentes e o desenvolvimento de novos métodos de gestão das florestas. A directiva inclui um grande número de objectivos para a produção sustentável de biomassa florestal e para o sector da construção.

— Directiva relativa aos combustíveis para transportes. A directiva estabelece requisitos relativos à biomassa de produção sustentável (incluindo a biomassa florestal) no fabrico de biocombustíveis de acordo com a RED.

2.2 As florestas cobrem 31 % da superfície terrestre da Europa e calcula-se que sequestram cerca de 10 % das emissões anuais de dióxido de carbono europeias⁽¹⁾. A quantidade de carbono emitida para a atmosfera nas florestas com gestão sustentável é inferior (absorção de carbono) ou igual (neutralidade) à quantidade de carbono sequestrado da atmosfera pelas florestas.

3. Recursos florestais⁽²⁾ e a sua utilização na Europa

3.1 Há 156 milhões de hectares de área florestal na UE a 27. Todavia, devido às condições naturais, nem toda a área florestal está acessível para exploração de madeira e uso comercial. Estima-se que, em média, 80 % a 90 % desta área esteja acessível, mas na Europa Oriental é frequente a área florestal acessível não ultrapassar 40 % a 50 % do total. Ao longo dos últimos 15 anos, a área florestal no território da UE a 27 aumentou em cerca de 10 milhões de hectares em virtude da florestação, da reflorestação de antigos solos agrícolas e da reflorestação natural. O aumento da área florestal é equivalente em dimensão à superfície terrestre total da Hungria.

3.2 Cerca de 60 % das florestas na UE a 27 pertencem a privados, sobretudo famílias, e 40 % são públicas, pertencendo, por exemplo, ao Estado, a municípios, a comunidades religiosas e a outras entidades. No total, há mais de 15 milhões de proprietários privados de florestas, e este número está a aumentar em virtude da reestruturação da propriedade das zonas florestais nos países da Europa Oriental e de acordos relacionados com partilhas de heranças.

3.3 Há vários séculos que os povos exploram as florestas europeias das mais diversas formas, alterando a sua estrutura. Na verdade, as florestas europeias foram transformadas pela acção humana, sendo, por conseguinte, designadas por florestas «semi-naturais». 85 % das florestas são do tipo «semi-natural».

Para além destas, a Europa conta igualmente com florestas de plantação. Este tipo de floresta, presente sobretudo no sudoeste europeu, representa cerca de 8 % da área florestal da Europa. As florestas naturais (florestas e outras zonas arborizadas que não estejam sujeitas a actividades silvícolas)⁽³⁾, presentes sobretudo na Europa Oriental, nos países bálticos e nos países nórdicos, cobrem aproximadamente 5 % da área florestal.

3.4 As florestas naturais e as áreas florestadas protegidas são a categoria de floresta mais importante para a preservação da biodiversidade. As florestas naturais são igualmente ecossistemas estáveis que ajudam a combater as alterações climáticas. Aproximadamente 8 % da área florestada da Europa está protegida por razões de biodiversidade e cerca de 10 % para conservação da paisagem, perfazendo 18 % no total (34 milhões de hectares). O número de zonas protegidas por lei ou outros regulamentos registou um aumento nos últimos anos. As florestas mais raras e preciosas, que são as mais indicadas para protecção, já se encontram, na sua maioria, protegidas na Europa. A floresta protegida situa-se muitas vezes em terras altas ou longe das áreas habitadas, constituindo algumas das zonas mais valiosas – sem vestígios de actividade humana – em termos de diversidade das espécies que albergam. Além disso, cerca de 10 % das florestas estão protegidas para proteger os sistemas hídricos, os recursos hídricos intersticiais e o solo e prevenir a ocorrência de avalanches ou de erosão. A biodiversidade é igualmente promovida no contexto da gestão da floresta comercial, se for permitida a presença de árvores apodrecidas na floresta e de habitats de microrganismos para preservação de espécies raras.

3.5 O crescimento das florestas comerciais é consideravelmente superior ao volume de abate na Europa. As reservas de material lenhoso em pé registaram um crescimento líquido de 687 milhões de m³ na UE a 27, em 2005 (nas florestas cujas condições naturais permitem a colheita da madeira). Em contrapartida, o abate ascendeu a 442 milhões de m³. Assim, a taxa de utilização florestal (rácio abate/crescimento) situou-se, em média, nos 60 % (variando entre os 30 % e os 80 %). A taxa de utilização florestal ultrapassou os 50 % nos Estados-Membros nórdicos e da Europa Central, mas situou-se abaixo dos 50 % nos países da Europa do Sul e do sudeste europeu. A taxa de utilização florestal aumentou ao longo dos últimos 10 anos, mas ainda não atingiu o mesmo nível que se registava em 1990. Os abates aumentaram, em parte, devido às tempestades severas que se fizeram sentir na primeira década do novo milénio, o que significa que, em alguns locais, a colheita de madeira se processou num curto espaço de tempo, com níveis de abate

⁽¹⁾ Nabuurs, G.J., et al., 2003: «Temporal Evolution of the European Forest Sector Carbon Sink 1950-1999», *Global Change Biology* 9.

⁽²⁾ *State of Europe's Forests 2007. The MCPFE Report on sustainable forest management in Europe* [Estado das Florestas Europeias 2007. Relatório da CMPFE sobre a gestão sustentável das florestas na Europa], CMPFE, CEE-UN e FAO, Varsóvia 2007, 247 p. http://www.mcpfe.org/files/u1/publications/pdf/state_of_europes_forests_2007.pdf.

⁽³⁾ Definições: florestas naturais, classificadas como florestas «sem intervenção humana», revelam características do ciclo de desenvolvimento natural das florestas como uma composição natural de espécies arbóreas, estrutura de envelhecimento natural, presença de madeira de árvores mortas e ausência de sinais visíveis de actividade humana. As plantações são compostas por espécies arbóreas não autóctones introduzidas na zona ou têm povoamentos de uma ou duas espécies arbóreas da mesma idade que foram estabelecidos artificialmente. Florestas semi-naturais são florestas onde há intervenção humana, mas não são plantações. Esta definição é aplicada na directiva relativa às energias renováveis da UE (ponto 72) para definir as zonas onde se pode praticar uma colheita sustentável de biomassas florestais (a colheita é permitida em todas as zonas florestais, excepto a floresta primária sem intervenção humana).

iguais aos que se verificam num espaço de vários anos normais. As exportações de madeira bruta, lascas de madeira e serradura para a Europa (UE a 27) foram de 83 milhões de metros cúbicos em 2006 (excluindo o papel e a celulose), e de 54 milhões de metros cúbicos para fora da Europa ⁽¹⁾.

3.6 Quase 40 % (aproximadamente 250 milhões de m³) do crescimento florestal registado nas florestas comerciais existentes não é utilizado devido ao facto de os abates serem em volume inferior ao crescimento. As reservas florestais da UE a 27 também têm estado em constante crescimento nos últimos 50 anos. O volume total de material lenhoso em pé cifra-se em, aproximadamente, 30 mil milhões de m³, o que equivale a 9,8 mil milhões de toneladas de carbono. Parte do carbono sequestrado pelas árvores é armazenada no solo, mas, devido à falta de investigação neste domínio, não é possível apresentar uma estimativa que abranja a totalidade do território europeu relativa à percentagem de carbono sequestrado no solo. A grande diferença entre as florestas naturais e as florestas exploradas comercialmente prende-se com o sequestro do dióxido de carbono. No seu estado final e na perspectiva da protecção do clima, as primeiras são meras armazenadoras de dióxido de carbono, em que a absorção do CO₂ (através da produção de biomassa) e a sua libertação (através da decomposição da biomassa) se encontram em equilíbrio, enquanto que nas florestas exploradas comercialmente há um potencial sempre renovado e acrescido de sequestro do dióxido de carbono devido à recolha da madeira. O CESE faz questão de frisar que não pretende defender que, por esta razão, se devem privilegiar as florestas exploradas comercialmente em relação às florestas naturais.

3.7 É importante examinar o potencial das florestas europeias para fins de colheita e para outros usos, a fim de se conseguir compreender e avaliar o sequestro de carbono, a produção de bioenergia florestal e o ciclo de carbono dos produtos da madeira. Não há, actualmente, um panorama coerente do potencial da UE a 27 na sua globalidade. Vários países têm programas nacionais de silvicultura que estabelecem várias possibilidades de abate, tendo em conta as necessidades de protecção da floresta, a biodiversidade e outras necessidades multifuncionais.

4. Impacto das alterações climáticas nas florestas

4.1 As florestas absorvem dióxido de carbono (CO₂) da atmosfera por assimilação e convertem-no em biomassa, principalmente sob a forma de madeira, ao mesmo tempo que libertam oxigénio, que é vital para a sobrevivência dos animais e dos seres humanos. As alterações climáticas, em especial o aumento da quantidade de gases com efeito de estufa e de carbono na atmosfera e o aumento das temperaturas, bem como a quantidade de ozono à superfície da Terra, os depósitos de azoto e a acidificação dos solos constituem um risco directo ou com algum desfazamento temporal para a saúde, o crescimento e a estrutura das florestas.

4.2 As alterações climáticas afectam as florestas de duas maneiras. Caso o clima se torne gradualmente mais quente ou seco, por exemplo, as árvores têm de se ajustar à mudança. Este ajustamento é gradual e a sua evolução, assim como as

medidas que o influenciam, podem ser planeadas. As ameaças mais graves e imediatas ao desenvolvimento das florestas residem nos fenómenos meteorológicos extremos. Os dados registados desde 1850 acusam um claro aumento nos danos provocados pelas tempestades na Europa, nos últimos 20 anos. Regista-se, igualmente, grande abundância de incêndios florestais na última década, nos países mediterrânicos. É impossível prever com rigor a ocorrência de fenómenos meteorológicos extremos, mas é possível prepararmo-nos para eles através do planeamento prospectivo.

4.3 Se as florestas comerciais existentes não se adaptarem suficientemente a uma alteração gradual do clima, enfrentarão, entre outros problemas, a redução da vitalidade das árvores, a quebra da produtividade, a morte de árvores individuais, a redução da capacidade de competição das árvores e o consequente aumento da ocorrência de doenças e pragas, bem como uma alteração da distribuição das espécies arbóreas nas florestas. Existe ainda o risco de as árvores não se adaptarem nas regiões nórdicas, pois o seu ritmo de crescimento está a mudar em consequência da duração cada vez maior da estação de crescimento e do facto de não se ajustarem suficientemente à estação de repouso (Inverno). Em caso de fenómenos meteorológicos extremos, como secas, incêndios florestais, tempestades ou danos provocados pela neve, podem morrer árvores em zonas vastas, a reflorestação pode ser impedida e a matéria morta das árvores pode provocar a propagação em massa de pragas florestais, que se podem alastrar a florestas saudáveis contíguas.

4.4 As alterações climáticas afectam as diferentes zonas de vegetação de formas diversas. São de esperar os seguintes efeitos principais nas diferentes zonas de vegetação (zonas do norte, zona temperada, zona de vegetação mediterrânica, zona alpina e regiões polares) e países:

- na região mediterrânica, é provável o aumento dos períodos secos e quentes, que terão como consequência a falta de água doce e um risco agravado de incêndios florestais e de desertificação;
- na Europa Central, a estação de crescimento tornar-se-á mais longa, o crescimento das florestas poderá aumentar, é provável que aumente a proporção de árvores folhosas, as quantidades de precipitação poderão diminuir, podendo ocorrer secas, os fenómenos climáticos extremos, nomeadamente as tempestades, passarão a ser mais frequentes;
- a estação de crescimento na zona de coníferas a norte deverá tornar-se mais longa, o crescimento das florestas poderá aumentar, os danos provocados pelas tempestades aumentarão e, na zona temperada, as pragas de insectos deverão propagar-se para norte, provocando danos em grande escala;
- os prados alpinos e as zonas de limite florestal nas regiões a norte e polares são especialmente vulneráveis aos efeitos das alterações climáticas, as quais podem levar a uma deslocação para norte ou para as zonas altas da zona de limite florestal, e até à extinção gradual de determinadas espécies.

⁽¹⁾ Fonte: ForeSTAT, FAO 2007.

5. Papel da gestão florestal na adaptação às alterações climáticas

5.1 Uma boa gestão florestal é a principal forma de melhorar a capacidade de adaptação das florestas às alterações climáticas. As medidas preventivas, como a identificação e remoção atempada das árvores moribundas ou a redução ao mínimo de materiais susceptíveis de causar incêndios, fazem parte da gestão florestal. O esforço de sensibilização do público, dos proprietários florestais e dos responsáveis pela gestão das florestas para a importância da gestão florestal na adaptação às alterações climáticas deve ser reforçado. A maioria das florestas da UE é gerida de forma contínua, o que se traduz em elevados índices de produtividade e viabilidade. As eventuais medidas de adaptação devem ser tomadas agora e de forma continuada, pois o planeamento a longo prazo é obrigatório na silvicultura, dado que os ciclos de vida variam, regra geral, entre os 15 e os 150 anos.

5.2 Para a regeneração das florestas devem ser escolhidas as espécies arbóreas mais bem adaptadas a cada local. Devem ser preferidas as espécies arbóreas autóctones de uma determinada região, as quais, devido à sua matriz genética, estão em melhores condições de se adaptarem às alterações climáticas da zona. Deve privilegiar-se igualmente a floresta mista, uma vez que a presença de vários tipos de árvores com diferentes propriedades reduz os riscos para as florestas.

5.3 Em florestas de coníferas monoespecíficas estabelecidas fora da sua área de crescimento natural, deve haver um esforço no sentido de alterar a composição da floresta e aproximá-la da distribuição original da espécie. É frequente as florestas monoespecíficas plantadas terem menos resistência a tempestades e pragas de insectos do que as florestas mistas.

5.4 Devem ser elaborados planos de gestão florestal de emergência, opções de financiamento para cobertura de eventuais danos e modelos operacionais, para que o sector esteja preparado para fazer face aos efeitos nocivos de fenómenos meteorológicos extremos e repentinos provocados pelas alterações climáticas, bem como aos danos florestais deles decorrentes. Devem ser identificadas as zonas onde o risco de condições meteorológicas extremas seja mais elevado. É também necessário elaborar modelos operacionais para dar resposta a aumentos súbitos do abate de árvores e para assegurar o normal funcionamento dos mercados da madeira.

5.5 As alterações climáticas e o comércio internacional de materiais vegetais contribuem para o aumento da disseminação de espécies exóticas e de pragas vegetais. A directiva europeia relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado contém disposições em matéria de combate a organismos prejudiciais aos vegetais, prevenção da disseminação de parasitas e requisitos relacionados com o comércio internacional de madeira e plântulas. Para evitar a disseminação das piores pragas

da madeira (por exemplo, o nemátodo do pinheiro) e manter as florestas saudáveis, a UE necessita de regulamentos de protecção de plantas suficientemente rigorosos e de uma monitorização eficaz. São necessários programas e estratégias nacionais de combate a espécies exóticas invasoras.

5.6 A gestão das florestas e a biodiversidade não têm de ser contraditórias. A biodiversidade deve ser tida em conta na gestão das florestas semi-naturais através da manutenção de madeira apodrecida e de microbiótópos intactos em povoamentos comerciais, a fim de preservar os organismos vivos. Vários Estados-Membros concedem apoio financeiro a proprietários privados de florestas que se comprometam a protegê-las voluntariamente, como medida de promoção da biodiversidade. Os programas de certificação das florestas também exigem a observância de critérios de biodiversidade na gestão florestal.

5.7 Actualmente, as florestas comerciais da Europa têm uma grande quantidade de madeira apodrecida em pé ou tombada, a qual armazena carbono e proporciona ao mesmo tempo um habitat para os organismos vivos. Em média, há 10 m³ de madeira apodrecida por hectare. A existência de grandes quantidades de madeira apodrecida pode fomentar a propagação maciça de pragas da madeira ou de grandes incêndios florestais. Todavia, as vantagens para a biodiversidade são consideráveis, sendo, por isso, essencial que a madeira já apodrecida nas florestas não seja retirada do sítio onde cresceu, por exemplo, para servir de combustível.

5.8 As florestas naturais e as zonas protegidas são indispensáveis para preservar a biodiversidade. No que diz respeito ao sequestro de carbono, as florestas naturais evoluem com o tempo de sumidouros de carbono para armazenadoras de carbono. Assim, abandonar a gestão activa das florestas e torná-las totalmente protegidas reduz a área disponível para povoamentos de árvores em crescimento, que podem contribuir para aumentar a quantidade de carbono armazenada nas florestas e, em particular, proporcionar uma fonte de produtos de madeira que compensem outras formas de energia e outros materiais.

5.9 A protecção integrada das florestas (madeira apodrecida e pequenos biótópos) no contexto da gestão comercial é mais eficaz em termos de prevenção das alterações climáticas do que a sua protecção total.

6. Papel dos produtos da madeira no combate às alterações climáticas

6.1 As florestas exercem influência sobre as alterações climáticas durante o crescimento e a cadeia de transformação de quatro formas diferentes:

— enquanto crescem, as florestas absorvem o carbono da atmosfera e armazenam-no na biomassa e no solo;

- os produtos da madeira são reservatórios de dióxido de carbono;
- a utilização de madeira para produção de energia reduz a dependência em relação aos combustíveis fósseis, contribuindo para a redução das emissões de gases com efeitos de estufa;
- a utilização de produtos da madeira em edifícios e mobiliário, por exemplo, reduz indirectamente as emissões de combustíveis fósseis, pois substitui outros materiais (por exemplo, o betão), cuja produção consome mais energia e produz mais emissões do que quando é utilizada madeira para o mesmo efeito.

6.2 Há várias décadas que as florestas europeias absorvem dióxido de carbono devido ao reduzido volume de abates em relação ao crescimento anual líquido da área florestal, o que tem contribuído para o abrandamento da acumulação de dióxido de carbono na atmosfera. Esta é, porém, uma tendência que não se prolongará indefinidamente. À medida que as árvores envelhecem e atingem o seu pico de crescimento, as florestas deixam de armazenar carbono. É por este motivo que as florestas comerciais devem ser geridas em continuidade.

6.3 Os efeitos compensatórios do recurso aos produtos de madeira abatida (HWP) ⁽¹⁾ desempenham um papel importante na mitigação das alterações climáticas. O carbono presente na atmosfera é capturado na madeira e transferido para produtos da madeira como papel, mobiliário, tábuas e edifícios em madeira, sendo removido da atmosfera, por exemplo sob a forma de uma habitação em madeira, por vários séculos. No final do seu ciclo de vida, os produtos da madeira podem ser reciclados e queimados para produzir energia. A inclusão da informação sobre o carbono presente nos produtos da madeira nos cálculos do Protocolo de Quioto sobre os gases com efeito de estufa continua a ser facultativa, mantendo-se incompleta, em parte porque o comércio internacional é tido em consideração.

6.4 As bases de dados actualmente existentes, nacionais e internacionais, permitem calcular a capacidade de sequestro de carbono dos produtos da madeira. Estão a ser desenvolvidas regras de cálculo para avaliar o balanço do carbono das florestas. A UE deve propor na Conferência sobre o Clima de Copenhaga, em 2009, a inclusão obrigatória da informação sobre a quantidade de carbono armazenada nos produtos da madeira no cálculo do balanço do carbono no período pós-Quito a partir de 2012.

6.5 A inclusão da capacidade de sequestro de carbono dos produtos da madeira nos cálculos do balanço do carbono poderia constituir um incentivo adicional para o sector silvícola adoptar uma gestão florestal mais eficiente e favorável ao am-

biente. A gestão contínua das florestas é importante para preservar a viabilidade destas face aos efeitos nocivos das alterações climáticas.

7. Utilização da madeira para construção

7.1 O sector da construção desempenha um papel de grande importância no combate às alterações climáticas, dado que 40 % a 50 % da energia primária mundial é utilizada para o aquecimento e refrigeração dos edifícios ⁽²⁾. Estima-se que quase 40 % das emissões de CO₂ tenham origem no fabrico de materiais de construção, na actividade de construção e na utilização dos edifícios.

Em 2005, a UE a 27 emitiu um total de 1 170,2 Mtep, 28 % dos quais na indústria, 30,9 % nos transportes e 41,1 % nos agregados familiares. O aquecimento e a refrigeração de edifícios é responsável por 8 % das emissões de CO₂. Uma parte considerável destas emissões pode ser evitada através de uma construção profissional e de novas técnicas, assim como do aumento da utilização da madeira na construção.

7.2 A madeira é um material de construção de baixo consumo energético, renovável e com impacto neutro nas emissões de carbono ao longo de todo o seu ciclo de vida. Nenhum outro material de construção comum exige tão pouca energia para a sua produção como a madeira. A utilização de um metro cúbico de madeira como substituto de outros materiais de construção reduz as emissões de CO₂ para a atmosfera, em média, em 1,1 toneladas.

7.3 A generalização da construção de edifícios em madeira em todo o mundo e a utilização desta na construção encontram-se limitadas pela falta de normas, regras e critérios de certificação uniformes. O sector da construção deve ter à sua disposição análises do ciclo de vida e das emissões de gases com efeito de estufa dos produtos, baseadas em cálculos científicos, para poder comparar os diferentes materiais com imparcialidade. Os governos dos Estados-Membros devem incorporar materiais de madeira de «construção ecológica» na política de abastecimento de madeira e aplicar, em mais ampla medida, requisitos de certificação florestal que sejam compatíveis com o conceito internacional de sustentabilidade.

8. Bioenergia florestal

8.1 A biomassa florestal é o recurso mais importante de bioenergia renovável de acesso imediato na Europa e pode ser utilizada na produção de energia de três formas diferentes:

- para produção de calor e vapor industrial;
- para produção de electricidade;
- como biocombustível para os transportes.

⁽¹⁾ Por produtos de madeira abatida (HWP = *Harvested Wood Products*) entendem-se todos os materiais de madeira (incluindo a casca) que são transportados dos locais de colheita. Os resíduos de exploração florestal e outros materiais deixados nos locais de colheita são considerados matéria orgânica morta e não materiais de madeira de colheita (orientações IPCC de 2006).

⁽²⁾ Fonte: UNECE/FAO, *Forest Products Annual Market Review 2007-2008*, <http://www.unece.org/tardec/timber/docs/fpama/2008> e <http://www.iisd.ca/yimb/efw/20october.html>.

Nos últimos anos assistiu-se a um rápido aumento da produção de calor e electricidade, bem como da produção combinada de calor e electricidade, a partir da biomassa florestal. O calor e a electricidade são produzidos para moradias isoladas e em centrais de aquecimento, ou aquecimento e electricidade, de várias dimensões para abastecer escolas, operadores públicos, hospitais, comunidades locais ou povoações inteiras. As tecnologias de produção de biocombustíveis a partir da biomassa florestal e de madeira em bruto ainda estão numa fase experimental e de desenvolvimento, sendo necessários mais investimentos. A pirólise da biomassa, que produz carvão que pode ser aproveitado para melhorar a qualidade dos solos, é uma nova forma de melhorar o rendimento energético da madeira e a eficiência do solo enquanto sumidouro de carbono.

8.2 Em 2006, a UE a 25 produziu 110 Mtep de energia a partir de recursos de energias renováveis, o que representa aproximadamente 14 % da utilização total de energia (Eurostat 2008). A maior parte (65 %) desta energia foi produzida a partir de biomassa, sobretudo (60 %) energia florestal. A quota da energia florestal na utilização total de energia apresenta grandes variações nos países da UE a 27.

8.3 Entre os biocombustíveis à base de madeira que se podem obter nas florestas contam-se cavacos de madeira de vários tipos, fragmentos de madeira, peletes, briquetes, cepos e raízes, carvão vegetal, gás de lenha e espécies arbóreas de crescimento rápido e alto rendimento energético como o salgueiro. Os subprodutos industriais da floresta (licores residuais industriais e resíduos de madeira, como licor negro, casca, serradura, resíduos da transformação e madeira reciclada) apresentam um grande potencial energético e são utilizados na produção de calor e energia, em especial na indústria florestal integrada. A utilização de subprodutos e de madeira recuperada para a produção de energia pode atingir 30 % a 50 % da utilização da madeira redonda.

8.4 Na Europa é possível aumentar consideravelmente a utilização da bioenergia florestal em relação aos níveis actuais. De acordo com estimativas preliminares, o potencial de colheita de biomassa florestal atinge valores na ordem dos 100 a 200 milhões de metros cúbicos por ano, na condição de que a colheita não represente uma ameaça para o ambiente, nem para a biodiversidade florestal e as áreas de conservação. Actualmente, estima-se que a quantidade de biomassa florestal colhida em separado e em articulação com a colheita de madeira do tronco não ultrapasse 10 % a 15 % do potencial de colheita.

8.5 O aumento da utilização da biomassa florestal cria novas oportunidades tanto para os proprietários de florestas, ao abrir caminho a um mercado madeireiro mais vasto e à concorrência de preços, como para a indústria da serração, ao expandir o mercado para os seus subprodutos. Uma boa procura de bio-

massa florestal pode levar a alterações no mercado da madeira redonda, provocando o aumento da concorrência por madeira em bruto entre o sector da bioenergia e as indústrias que utilizam madeira do tronco. O apoio à utilização final, ou seja tarifas de aquisição (*feed-in tariffs*) para produção de energia ecológica, é um importante instrumento para o desenvolvimento de vários tipos de estratégias de bioenergia, tanto ao nível local como regional. O apoio ao desenvolvimento regional da UE deve continuar a ser uma consideração fundamental para o aumento da utilização da bioenergia.

8.6 Os mercados de madeira para combustível e, em particular, para combustão revestem uma natureza sobretudo local, mas o aumento da utilização da madeira para produção de energia na UE teria como consequência um aumento substancial do nível de actividade e do número de empregos no mercado das máquinas e dos equipamentos. São necessárias máquinas e equipamentos especiais para produzir peletes, briquetes e outros produtos de madeira transformada para utilização como combustível. A produção de energia exige um grande número de caldeiras e de outros equipamentos de elevado valor, que apresentam um grande potencial de crescimento. O aumento da utilização da energia da madeira também poderia abrir grandes oportunidades de exportação de tecnologia para mercados fora da UE.

8.7 Está em curso a elaboração de normas para a produção sustentável de biomassa em articulação com a Directiva-quadro da UE relativa às energias renováveis. As normas são importantes para assegurar o aprovisionamento e a produção sustentáveis de bioenergia florestal, bem como para garantir procedimentos comuns. As normas de produção sustentável de biomassa florestal devem estar vinculadas aos critérios da CMPFE para toda a Europa, a fim de se evitar trabalho desnecessário e a duplicação de esforços.

9. Aspectos da política florestal

9.1 A criação de novas florestas através de plantação é uma das formas mais eficazes de retirar carbono da atmosfera. A UE deve apoiar projectos de plantação de florestas nos países em desenvolvimento no âmbito da sua política de desenvolvimento, pois é muito provável que as alterações climáticas conduzam a disparidades económicas cada vez maiores entre os países industrializados e os países em desenvolvimento. Os projectos de plantação devem ser acompanhados por estratégias de adaptação que apoiem o desenvolvimento de capacidades, a multifuncionalidade das florestas e a boa governação nos países em desenvolvimento. A UE também deveria empenhar-se, em articulação com outros sectores, no combate ao abate ilegal de árvores, na promoção da silvicultura sustentável e no apoio à elaboração dos programas nacionais de silvicultura dos países em vias de desenvolvimento.

9.2 Os cálculos do balanço do carbono do Protocolo de Quioto que reflectem a alteração do uso dos solos não prevêem quaisquer disposições específicas para os países em vias de desenvolvimento que permitam ter em conta a redução das emissões de dióxido de carbono resultante da prevenção da perda de florestas. Dado que a perda de florestas aumenta as emissões de dióxido de carbono, a UE deve apoiar o desenvolvimento e a adopção do instrumento REDD, para que possa ser utilizado no cálculo dos gases com efeito de estufa associados ao uso dos solos no período pós-Quito a partir de 2012. Para esse efeito, é necessário estabelecer um preço que reflecta o valor do carbono acumulado, permitindo aos Estados-Membros usar o comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa para tentar evitar a perda de florestas tropicais.

9.3 A UE desenvolveu o procedimento FLEGT⁽¹⁾, que visa impedir a venda nos mercados da UE de madeira abatida ilegalmente e dos seus derivados. Através de um sistema de parcerias específico para cada país, o sistema de licenciamento FLEGT promove e apoia a gestão sustentável das florestas nos países em desenvolvimento e incentiva os Estados-Membros e os países em desenvolvimento a estabelecerem uma colaboração mais estreita. A UE deve apoiar a continuação do desenvolvimento do sistema FLEGT e o seu alargamento a todo o mundo. A prevenção do abate ilegal de árvores contribuiria para reduzir

o ritmo de destruição da floresta tropical e o conseqüente aumento das emissões de dióxido de carbono. Sistemas de certificação florestal de base voluntária como o PEFC⁽²⁾ ou o FSC⁽³⁾ também podem contribuir para diminuir o abate ilegal de árvores.

9.4 Através de acordos e organizações internacionais como o Comité da Madeira da CEE-UN, a Comissão de Silvicultura Europeia da Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO), do EUROSTAT e da CMPFE, já estão a ser compilados dados sobre os recursos florestais europeus, o carbono que fixam, o ciclo do carbono, a diversidade das florestas, os respectivos produtos e os seus efeitos protectores. Todavia, há uma carência urgente de mais conhecimento e investigação. No desenvolvimento dos sistemas de monitorização comunitários, como no novo projecto FutMon, devem ser utilizados os sistemas de monitorização existentes e em desenvolvimento, nos planos pan-europeu e mundial, e deve ser garantida aos proprietários fundiários a total protecção dos dados durante o processamento ou publicação da informação. A UE deve utilizar os seus programas-quadro de investigação para apoiar o reforço da investigação nestes domínios e facilitar a transferência de dados através de projectos de investigação e desenvolvimento básicos e aplicados.

Bruxelas, 25 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

⁽¹⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – A aplicação da legislação, a governação e o comércio no sector florestal (FLEGT) – Proposta de um plano de acção da UE, COM(2003) 251 final; Regulamento (CE) n.º 1024/2008 da Comissão, de 17 de Outubro de 2008, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 2173/2005 do Conselho relativo ao estabelecimento de um regime de licenciamento para a importação de madeira para a Comunidade Europeia (FLEGT), JO L 277 de 18.10.2008, pp. 23-29.

⁽²⁾ PEFC = Programa para o Reconhecimento de Sistemas de Certificação Florestal, www.pefc-portugal.cffp.pt.

⁽³⁾ FCS = *Forest Stewardship Council* («Conselho de Administração Florestal»), www.fsc.org.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Parceria entre as instituições de ensino e os empregadores (Parecer exploratório)

(2009/C 228/02)

Por carta de 27 de Junho de 2008, o Ministério checo dos Negócios Estrangeiros e dos Assuntos Europeus, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, na perspectiva da próxima Presidência checa da União Europeia, que elaborasse um parecer exploratório sobre o tema:

«Parceria entre as instituições de ensino e os empregadores» (Parecer exploratório).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 10 de Março, tendo sido relator Henri MALOSSE e co-relator Cristian PÎRVULESCU.

Na 452. reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 24 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 160 votos a favor, 1 voto contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

1. Resumo e recomendações

1.1 O presente parecer exploratório, elaborado a solicitação da Presidência checa e centrado nas relações entre empregadores e estabelecimentos de ensino, apresenta uma série de recomendações destinadas tanto ao mundo empresarial, associações de empregadores e instituições educativas em toda a sua diversidade, como à UE, e esboça pistas para o diálogo social e o diálogo civil com todas as instituições e as estruturas interessadas.

1.2 O parecer tem em consideração os seguintes aspectos:

— o contexto de crise que coloca a Europa perante novos desafios externos e internos e se traduz, ao nível da economia real, em encerramentos e reestruturações de empresas e numa forte subida do desemprego;

— a existência de tendências estruturais com repercussões sociais e económicas, como sejam o envelhecimento da população, a emergência de novas potências económicas na cena mundial e o desenvolvimento de novas tecnologias, que exigem adaptação permanente e capacidade de antecipação à mudança através de novas competências;

— as necessidades das pessoas e dos grupos expostos ao risco de exclusão. As pessoas vulneráveis são as mais expostas em tempos de crise; as parcerias devem favorecer a equidade, desenvolvendo projectos para a inserção das mulheres, dos jovens, das minorias, dos portadores de deficiência e dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho.

1.3 O parecer põe em destaque vários eixos prioritários, a saber:

— a cultura de parceria no respeito das missões fundamentalmente diferentes das empresas e das instituições de ensino;

— a situação geral, ainda insuficiente, das relações e das parcerias entre instituições de ensino e empresas, com excepção do ensino técnico e profissional, e sobretudo sem meios nem visão estratégica;

— a necessidade de encontrar para todas as iniciativas o justo equilíbrio entre abordagem *top-down* e *bottom-up*;

— a importância das relações pessoais para que as parcerias funcionem eficazmente;

— a obrigação de tratar a parceria em sentido lato entre instituições de ensino (universidades, formação profissional, escolas, etc.) e empregadores (sectores público e privado, ONG, etc.) que abarque três níveis:

— o ensino primário, secundário e superior,

— a formação profissional inicial e permanente,

— a formação de engenheiros e de técnicos, a inovação e a investigação;

— uma especial atenção ao ramo profissional e às PME, visto que, pela sua flexibilidade, estas empresas são a principal fonte de criação de emprego em tempo de crise, com um papel especial a desempenhar no desenvolvimento do espírito empresarial e da criatividade;

— o papel das organizações de empregadores e sindicais, bem como das organizações da sociedade civil enquanto catalizadores dos projectos e das sinergias, a fim de apoiar iniciativas e estruturas duradouras e dinâmicas.

Orientação geral, num contexto de concorrência, a favor de um modelo de cooperação entre todos os actores

1.4 É preciso construir à escala europeia um novo quadro para parcerias entre as empresas e as instituições educativas tendo em vista tirar todo o proveito da dimensão europeia, mas também trazer progresso para a sociedade em geral. O CESE preconiza o lançamento de um processo europeu, que poderia chamar-se «Processo de Praga» numa alusão à conferência «Parceria entre as instituições de ensino e os empregadores», a realizar em 6 e 7 de Abril em Praga, por iniciativa da Presidência checa. O processo poderia configurar um quadro europeu bastante amplo, de modo a que todos os agentes que trabalham no terreno pudessem levar a cabo a nível local e nacional acções inovadoras, a saber:

- convidar os Estados-Membros e demais entidades públicas a investirem mais na educação em geral e, em especial, nestas parcerias, para que seja possível dar uma resposta apropriada à crise económica e às dificuldades que atravessa o mercado de trabalho;
- incitar as empresas e as instituições de ensino a participarem nessas parcerias e a adoptarem uma atitude inovadora em termos de forma e de conteúdo;
- organizar o intercâmbio de boas práticas e estabelecer enquadramentos técnicos e financeiros, através dos quais seja possível testar, avaliar e divulgar as iniciativas à escala europeia;
- desenvolver projectos comuns (referenciais comuns de diplomas, redes de escolas e de iniciativas, formação de professores, rede de mediadores, etc.);
- fomentar programas de mobilidade cruzada entre professores, alunos, escolas e organizações de empregadores.

1.5 O CESE sugere que este processo seja financiado até 2013 pelos fundos estruturais europeus e pelos programas existentes (Leonardo, Grundtvig, Erasmus dos Estudantes, Erasmus dos Aprendizes, Erasmus dos Criadores de Empresas, etc.), adaptando-os se necessário. O FSE deveria, nomeadamente, apoiar financeiramente a formação inicial e seria mesmo de propor um programa específico complementar, depois de 2013.

2. Necessidade e potencial das parcerias entre o mundo empresarial e o mundo educativo

2.1 O desenvolvimento e a qualidade de vida no conjunto dos territórios da União Europeia são fortemente condicionados pelos níveis culturais e científicos que, por seu turno, dependem da qualidade dos sistemas educativos. Importa sublinhar que, na Europa, a parceria entre as empresas e as instituições de ensino enfrenta desafios importantes que estão ligados aos seguintes aspectos:

- no plano social, ao forte crescimento da procura do saber,

- no plano económico, ao desenvolvimento exponencial das disciplinas a ensinar para dar resposta às necessidades da economia,
- no plano cultural, às necessidades cada vez mais complexas na promoção dos valores da multiculturalidade.

A parceria deve incluir igualmente:

- o direito ao ensino e à educação para todos e ao mais elevado nível possível, incluindo a aprendizagem das línguas e das técnicas modernas de comunicação;
- o combate a qualquer forma de exclusão e de discriminação e o respeito da diversidade sob todas as formas;
- a iniciativa e a criatividade e todos os valores positivos em torno do conceito de criação de riqueza e do espírito empresarial;
- uma atenção particular aos casos individuais, nomeadamente aos grupos com necessidades específicas.

2.2 Em relação às competências profissionais, a Europa sempre fez fé nas previsões a longo prazo. No entanto, numa economia global em rápida transformação, é necessário que o mundo do ensino e o tecido empresarial cooperem mais estreitamente para atender às necessidades imediatas e futuras das empresas e, em particular, das PME.

2.3 Experiências de parcerias no ensino secundário e superior para criar uma simbiose entre estes sectores e a esfera económica, através de numerosos acordos, formais ou informais, que ligam as instituições de ensino às empresas e vice-versa, existem há muito tempo. Para lá das boas práticas que se observam um pouco por todo o lado, verifica-se que a vontade é grande de, no respeito das responsabilidades de cada um e em especial no das instituições de ensino de outorgar diplomas de forma totalmente autónoma, estabelecer parcerias duradouras, tendo em vista criar sinergias e conjugar esforços e, deste modo, satisfazer as necessidades económicas e sociais.

As empresas e as instituições educativas perseguem metas diferentes, mas ao incrementarem o intercâmbio de informações e ao desenvolverem parcerias e projectos comuns podem retirar vantagens e assegurar melhor o êxito das suas missões. Há anos, e mesmo séculos, que muitos Estados-Membros aplicam sistemas baseados na alternância, em que a aprendizagem se faz na escola e nas empresas (sistema dual alemão, aprendizes na França, estágios profissionais no Reino Unido, etc.), tendo este sistema demonstrado a elevada mais valia das parcerias permanentes, estruturadas e integradas.

2.4 No plano ideal, as empresas conhecem as necessidades imediatas e previstas dos mercados, permitindo que a oferta de educação e formação seja melhor orientada, além de que constituem um verdadeiro reservatório de «saber-fazer», de competências profissionais e de meios técnicos.

2.5 Do mesmo modo, o ensino capitaliza saberes técnicos e científicos que podem ser valorizados na prática como, por exemplo, na formação do pessoal, na criação de novas ofertas e de percursos de qualificação.

3. Desafios para as empresas e as instituições de ensino

3.1 Não obstante inúmeras experiências positivas neste campo, as iniciativas de parcerias entre instituições de ensino e empregadores continuam a ser reduzidas, muitas vezes circunscritas ao ensino técnico e profissional. Perante a crise económica, é necessário despertar o potencial destas iniciativas, pois que uma formação adequada às necessidades do mercado de trabalho e uma melhor utilização das competências e dos recursos humanos nas empresas são condições indispensáveis para o êxito do relançamento da economia.

3.2 O quadro destas novas parcerias terá de ser multiforme, como é evidente, e envolver, ainda que de forma diferenciada, os seguintes protagonistas:

- no plano local, empresas, instituições de ensino e órgãos de poder local;
- associações de empresários, parceiros sociais, estruturas de ensino e todos os actores da sociedade civil devem poder dar um impulso e definir um quadro estruturado para estes parceiros locais;
- a nível europeu, Comissão Europeia, grandes organizações europeias de empresários, trabalhadores e actores da sociedade civil e, naturalmente, os governos nacionais devem dar-lhe uma dimensão à escala da Europa dos 27.

3.3 As instituições de ensino e as empresas, em especial as suas organizações representativas, partilham a responsabilidade de proporem em conjunto percursos e oportunidades de formação.

3.4 As empresas precisam de ter competências em campos muito diversos, que determinam o modo como elas se organizam, funcionam e desenvolvem a sua actividade económica em termos de evolução tecnológica, internacionalização e novas

tecnologias. É imperativo que as empresas, por um lado, encontrem no mercado de trabalho as competências adequadas e, por outro, formem os seus trabalhadores, gestores e futuros gestores em consonância com as exigências profissionais. Os trabalhadores, por seu turno, sentem a necessidade de desenvolver a sua empregabilidade nas suas profissões e de ver as suas qualificações sancionadas por diplomas de valor reconhecido dentro da empresa e fora dela, isto é no mercado de trabalho.

3.5 A dinâmica da evolução do ensino superior na Europa está fortemente condicionada por dois fenómenos – a massificação do ensino e a diversificação curricular. O rápido crescimento da população escolar e estudantil nas últimas décadas traduziu-se numa forte diversificação (estruturas etárias, antecedentes escolares, origem social, etc.), o que, por seu turno, levou à necessidade de encontrar métodos de trabalho e de gestão adaptados às novas situações.

3.6 Neste domínio são vastas as possibilidades de cooperação, sendo de salientar três aspectos:

3.6.1 Actualmente escasseia pessoal qualificado em determinados sectores como os serviços de apoio às pessoas, a construção civil e a restauração/hotelaria. O ensino técnico e profissional, que não raro serviu de referência para a cooperação entre empresas e instituições de ensino a nível local, caiu em desuso em inúmeros países e há quem pense que a expansão da precariedade e da exclusão social está directamente relacionada com este fenómeno. Compete às empresas e às instituições de ensino melhorar as perspectivas de carreira (remunerações, promoções, etc.), valorizar os ofícios e o artesanato e, ao mesmo tempo, garantir um ensino de qualidade que compreende uma parte importante de cultura geral.

3.6.2 A persistência e a rapidez das mudanças requerem actualização constante dos resultados, formação contínua, aprendizagem e manutenção das competências e qualificações profissionais. A formação ao longo da vida é um dado inquestionável, sendo por isso uma formidável oportunidade para as parcerias entre empregadores e instituições de ensino.

3.6.3 Salvo raras excepções, a maior parte das empresas, especialmente as PME, desconhecem as instituições de ensino. No entanto, as PME podem necessitar de pessoal polivalente. Um método interessante seria implicar mais a fundo os empresários na formação dos professores que participam no processo de desenvolvimento das competências profissionais. Além disso, seria conveniente formar «mediadores» para incentivar a criação de parcerias e pô-las a funcionar.

4. Para um quadro europeu de relações entre o mundo da educação e as empresas

É sobretudo em tempos de novos desafios e nos períodos de crise marcados por elevado desemprego que é preciso investir na formação, mas também antecipar, avaliar e gerir as necessidades futuras em matéria de qualificações, como reconhecido pela Comissão Europeia na sua Comunicação «Novas Competências para Novos Empregos»⁽¹⁾. É indispensável canalizar agora para esta área os financiamentos existentes, designadamente os fundos estruturais, e encontrar novas formas de intervenção para o período de 2014 a 2020.

4.1 Na década de oitenta foi criada uma rede única europeia (Programa COMETT), capaz de organizar anualmente, e de maneira eficaz, milhares de intercâmbios transnacionais, incluindo cursos intensivos de formação avançada, entre o mundo empresarial e o mundo universitário. Tanto a quantidade como a qualidade da oferta de formação avançada melhoraram em todo o território europeu, contribuindo para o aumento da competitividade europeia, a consciencialização e compreensão das vantagens da cooperação entre as universidades e as empresas.

Certos elementos do programa COMETT foram retomados no programa Leonardo da Vinci, mas a sua especificidade e o potencial das redes criadas desapareceram.⁽²⁾

4.2 O Processo de Bolonha

4.2.1 A criação de um espaço europeu do ensino superior, lançado em 1999 pelos ministros da Educação e os responsáveis universitários de 29 países com a denominação «Processo de Bolonha», conduziu a uma reforma de grandes dimensões envolvendo oficialmente 46 países membros do Conselho da Europa.

4.2.2 O seu objectivo é criar um espaço europeu de formação, cuja realização passará principalmente pela harmonização dos ciclos universitários na Europa (licenciatura, mestrado, doutoramento), a qual permitirá, antes de mais, comparar os cursos e facilitar, por conseguinte, a circulação de estudantes e a mobilidade de pessoas. Tudo isto é de molde a favorecer a transparência, acabar com a compartimentação e melhorar a cooperação entre universidade e empresas.

4.2.3 Mas é forçoso constatar:

— que em nenhum momento se cita, como medida prioritária, o fortalecimento das relações entre o mundo das empresas e o da educação;

⁽¹⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Novas Competências para Novos Empregos – Antecipar e adequar as necessidades do mercado de trabalho e as competências», COM(2008) 868/3

⁽²⁾ Parecer exploratório do CESE sobre «Como melhorar na prática a mobilidade dos jovens na Europa», relator: José Isaiás RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (JO C 224 de 30.8.2008).

— que as universidades, cuja missão prioritária não é certamente o estabelecimento de vínculos com as empresas, não dispõem nem de meios, nem de capacidades para construir relações estruturadas com as empresas dos países da UE;

— que os empregadores anseiam por cooperação mas, na maior parte dos casos, não dão a ajuda técnica e financeira que é lícito esperar.

4.3 O Processo de Copenhaga

4.3.1 Lançado em 2002, este processo da União Europeia visa tornar os sistemas de ensino e de formação profissional uma referência de qualidade, tendo sido fortemente incentivadas acções análogas às do Processo de Bolonha, se bem que adaptadas aos domínios do ensino e da formação profissional.

4.3.2 O programa Leonardo – que tem em vista a mobilidade das pessoas que desejam adquirir experiência profissional na Europa e favorece a troca de experiências entre responsáveis de formação – e o programa Grundtvig – que se destina a melhorar a qualidade e reforçar a dimensão europeia da educação dos adultos e oferecer aos cidadãos a possibilidade de aperfeiçoar a sua formação ao longo da vida – não foram objecto de uma difusão consequente e, por isso, não desenvolveram a massa crítica necessária para realizar os objectivos. Sem pôr em causa as modalidades, seria conveniente reforçar, no futuro, os meios de acção.

4.3.3 A Declaração do Conselho de Bordéus (26.11.2008) inscreve-se na linha do Processo de Copenhaga sobre a cooperação europeia reforçada em matéria de ensino e de formação profissional. Confirma igualmente a necessidade de captar financiamentos públicos e privados à altura, recorrendo aos instrumentos do FSE, FEDER e aos empréstimos do BEI.

A Declaração de Bordéus, que regista a falta de adequação em matéria de competências e a necessidade de desenvolvimento de actividades que antecipem as necessidades, preconiza que se reforce a componente da formação profissional e se chamem a intervir os Estados-Membros, a Comissão e os parceiros sociais.

5. Um novo processo europeu para parcerias entre empresas e instituições educativas

5.1 De acordo com o último relatório sobre os progressos do programa «Educação e Formação 2010»⁽³⁾, a União Europeia não pode ignorar o atraso acumulado em matéria de educação,

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/education/policies/2010/natreport08/council_fr.pdf - Relatório do COREPER ao Conselho de 31.1.2008, Projecto de relatório conjunto de 2008 do Conselho e da Comissão sobre a aplicação do programa de trabalho «Educação e Formação para 2010», doc. 5723/08.

nem a dificuldade em apresentar às empresas pessoas com uma formação de base e conhecimentos especializados suficientes para responder aos desafios tecnológicos e à globalização actual. Para tal, é necessária a mobilidade intra-europeia, assim como a aprendizagem de línguas estrangeiras no quadro da estratégia europeia para o multilinguismo. O interesse de uma estratégia cruzada sobre as relações entre empresas e instituições de ensino deve ser entendido como uma necessidade para dar resposta ao problema, mas também, e sobretudo, para descompartimentar as políticas nacionais de educação e, em última análise, libertar o potencial humano que a integração europeia permite.

5.2 As escolas e as universidades devem ser apoiadas na sua vontade de não se limitarem a oferecer formação inicial, mas também utilizadas para facultar formação contínua. Por exemplo, as instituições educativas da maior parte dos Estados Membros não se podem candidatar a apoio financeiro no âmbito de programas estruturais para o desenvolvimento dos recursos humanos. Ora, nos países onde tal é possível, verifica-se que esta iniciativa ajuda a desenvolver relações mais fortes com as empresas e, ao mesmo tempo, contribui para melhorar a qualidade geral da educação e da formação.

5.3 O principal defeito que todos reconhecem aos programas é não serem ambiciosos devido a dotações insuficientes. Daí pensar-se se, em vez de preconizar mais um programa europeu confidencial, marginal e elitista, não seria preferível adoptar uma abordagem mais sistemática, alicerçada em dispositivos simples (isto é não burocráticos como sucede com a maior parte dos programas europeus), mas igualmente ambiciosos e que integrasse:

- um quadro político global sujeito à aprovação, avaliação e acompanhamento dos parceiros sociais, do PE, do Conselho Europeu e do CESE;

- instrumentos europeus de conhecimento dos mercados e dos sectores tributários de pessoal qualificado;
- troca de boas práticas que incluam ensino técnico, formação ao longo da vida e investigação;
- sistema de «bolsas europeias» financiadas pela UE, pelos governos nacionais, pelo sector privado e o sector associativo e que beneficiem todos os tipos de «público», designadamente as minorias e jovens em dificuldade, prevendo estágios, projectos de inserção profissional e projectos de inovação;
- elaboração de referenciais comuns de diplomas ou títulos profissionais e criação de redes de iniciativas locais transfronteiras;
- criação de redes europeias de mediadores para facilitar as parcerias;
- adaptação dos fundos europeus e dos programas que visem este mesmo objectivo.

5.4 A integração europeia é um formidável trunfo para partilhar experiências e alargar potencialidades, para dar às nossas instituições de ensino um quadro mais vasto e mais rico e facultar às empresas um mercado interno que lhes dá possibilidades de desenvolvimento. O Processo de Praga, em referência à conferência «Parceria entre instituições de ensino e os empregadores» que se realizará em 6 e 7 de Abril em Praga, por iniciativa da Presidência checa, poderá imprimir uma dinâmica política e um plano de acção.

Bruxelas, 24 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema Identificação dos principais entraves à mobilidade no mercado interno do emprego (parecer exploratório)

(2009/C 228/03)

Em 27 de Junho de 2008, a Presidência checa da União Europeia, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu a elaboração de um parecer exploratório sobre o tema:

«Identificação dos principais entraves à mobilidade no mercado interno do emprego.»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 10 de Março de 2009, sendo relatora Vladimíra DRBALOVÁ.

Na 452.ª reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 152 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 A mobilidade na Europa deve manter-se uma prioridade política para a União Europeia, sobretudo nesta época em que o continente se confronta com os desafios da globalização e das mutações tecnológicas, sofrendo simultaneamente uma evolução demográfica negativa, bem como os efeitos da crise financeira e económica. A abordagem adoptada para reforçar a mobilidade deve respeitar as condições específicas de cada Estado-Membro, mas deve também ser objecto de uma coordenação eficaz a nível europeu, beneficiar de apoio nacional e ser transparente. As disposições adoptadas devem contribuir para a criação de um novo conceito de mobilidade justa e equilibrada, bem como para o desenvolvimento de novas formas de mobilidade.

1.2 O CESE subscreve o Plano de Acção da Comissão Europeia para a Mobilidade Profissional (2007-2010), considerando tratar-se de um instrumento que permitirá eliminar os entraves que ainda subsistem e atingir os objectivos fixados na Estratégia Europeia para o Crescimento e o Emprego.

1.3 Da mesma maneira, o Comité congratula-se com a intenção da Comissão Europeia de publicar, em 2009, um Livro Verde sobre a mobilidade dos jovens e aguarda com muito interesse os resultados e as conclusões do debate público.

1.4 O CESE apela à utilização integral das potencialidades do sistema europeu de mobilidade do emprego EURES (Serviços Europeus de Emprego) e à adopção de outras medidas com vista, nomeadamente, a aumentar a qualidade, a dimensão e a acessibilidade dos serviços prestados e das informações e ainda a sensibilizar mais os cidadãos europeus e, sobretudo, as empresas europeias. Paralelamente, o Comité recomenda que a Comissão Europeia analise as razões da fraca percentagem de certas categorias de trabalhadores, em particular os trabalhadores pouco

qualificados ou não qualificados, no número total de utilizadores do portal.

1.5 O CESE convida os Estados-Membros a integrarem a dimensão da mobilidade em todas as suas decisões políticas pertinentes e a incluírem os objectivos estabelecidos à luz das Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego ⁽¹⁾ nas suas estratégias nacionais e nos seus programas nacionais de reformas. Os Estados-Membros devem esforçar-se por pôr em prática programas de política activa do mercado de trabalho que favoreçam a mobilidade.

1.6 De um modo geral, o CESE é favorável a um esforço com vista à coordenação o mais eficaz possível da segurança social e felicita a Presidência francesa pelos resultados muito satisfatórios alcançados na negociação das alterações ao Regulamento (CE) n.º 883/2004 ⁽²⁾ em conformidade com as conclusões do debate sobre o regulamento de execução. O CESE reitera o seu apelo à aplicação, com a maior brevidade, desse mesmo regulamento de execução para que os efeitos decorrentes da sua melhoria e da sua simplificação, propícios à mobilidade na União Europeia, se possam intensificar assim que possível.

1.7 No que respeita à aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004, o Comité recomenda que um dos seus próximos pareceres se debruce nomeadamente sobre a coerência desse texto com o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 ⁽³⁾, com a Directiva 2004/38/CE e com os acórdãos pertinentes do Tribunal de Justiça Europeu, tendo em vista alcançar maior transparência, segurança jurídica e o respeito do princípio da igualdade por parte dos Estados-Membros.

⁽¹⁾ Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego (2008-2010) (COM(2007) 803 final, Parte V – 2007/0300 (CNS)).

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (texto relevante para efeitos do EEE e para a Suíça) (JO L 166 de 30.4.2004, p. 1-123) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:166:0001:0123:PT:PDF>.

⁽³⁾ Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257 de 19.10.1968, p. 2-12 (DE, FR, IT, NL) – Edição especial portuguesa: Capítulo 05 Fascículo 1 p. 77).

1.8 Embora tenha acolhido favoravelmente a proposta de directiva relativa à transferibilidade dos direitos à pensão no âmbito dos regimes profissionais de pensão⁽⁴⁾, que representa uma nova contribuição da Comissão Europeia com vista a reforçar a mobilidade transfronteiriça na União Europeia, o CESE emite sérias reservas quanto ao seu conteúdo. O Comité entende que o conteúdo da directiva não contribuirá, na realidade, para eliminar os principais entraves à mobilidade transfronteiriça em matéria de transferibilidade dos direitos à pensão e da sua dupla tributação. Além disso, a proposta contém outras disposições que acarretam um aumento dos custos de gestão dos regimes de pensão e ameaçam o seu desenvolvimento futuro.

1.9 Em conformidade com os resultados do relatório de Julho de 2008 sobre as vantagens do Europass, o Comité recomenda à Comissão Europeia que analise as causas da fraca percentagem de trabalhadores pouco qualificados no número de utilizadores. O Comité apela também a uma exploração integral do potencial de todos os instrumentos do Europass, em particular do Europass-Mobilidade, através de uma coordenação europeia mais enérgica, de um apoio nacional, da participação de todos os actores interessados e de uma maior transparência. No que respeita ao Quadro Europeu de Qualificações (QE), o Comité considera importante criar relações com o Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos no ensino superior, no ensino profissional e na formação. Para que o QE possua valor acrescentado, tem de ser simples, inspirar confiança e ajudar eficazmente as empresas a encontrarem a mão-de-obra estrangeira de que necessitam.

1.10 Foi com interesse que o CESE tomou conhecimento do segundo relatório da Comissão Europeia, de 18 de Novembro de 2008, sobre a aplicação de períodos transitórios para os novos Estados-Membros, pelo que exorta aqueles que aplicam sistematicamente um regime transitório relativamente à livre circulação de pessoas a respeitarem as conclusões desse relatório, assim como os procedimentos que decorrem dos Tratados. Eis uma condição prévia à aplicação da noção de «mobilidade justa» (em inglês: *fair mobility*) e ao impedimento do *dumping* social e do trabalho clandestino.

1.11 O Comité acolhe com satisfação, por um lado, a decisão da Comissão de criar um comité de peritos dos trabalhadores destacados, que focará as questões técnicas que se prendem com a aplicação da directiva e, por outro, o pedido feito aos parceiros sociais europeus para que elaborem uma análise conjunta do impacto das decisões do TJE.

(4) Aplicação do Programa Comunitário de Lisboa: Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao aumento da transferibilidade dos direitos à pensão complementar (COM(2005) 507 final – 2005/0214 (COD)).

1.12 O Comité chama a atenção para o atraso na aplicação da Directiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais nos Estados-Membros (prazo de entrada em vigor: 27 de Outubro de 2007).

1.13 O CESE considera que a proposta legislativa agora apresentada pela Comissão Europeia com vista a facilitar as migrações económicas de nacionais de países terceiros representa um esforço adicional desenvolvido pela Comissão para promover a mobilidade e as migrações económicas na Europa. Os direitos e as obrigações previstos na proposta de directiva para os nacionais de países terceiros com base no princípio da igualdade de tratamento constituem uma base adequada para as disposições jurídicas em matéria de imigração e deveriam ser extensíveis a todas as categorias de migrantes para fins laborais. No entender do CESE, as medidas de transição, segundo as quais o direito à livre circulação dos trabalhadores dos novos Estados-Membros se encontra temporariamente limitado, representam uma excepção que deve ser ultrapassada o mais depressa possível⁽⁵⁾.

1.14 O CESE respeita plenamente a autonomia dos parceiros sociais europeus e prevê que venham a contribuir activamente para o aumento da mobilidade, com vista à melhoria da situação nos mercados do emprego e ao reforço da competitividade da União Europeia.

1.15 O CESE convida os Estados-Membros e a Comissão a cooperarem na elaboração, na aplicação, no acompanhamento e na avaliação dos programas de reintegração social, sem discriminação, destinados aos cidadãos e respectivas famílias que regressem ao seu Estado de domicílio ou residência, após terem trabalhado num outro Estado-Membro.

2. Introdução

2.1 A Comissão Europeia fez do ano de 2006, o *Ano Europeu da Mobilidade dos Trabalhadores*. Esta iniciativa tinha em vista uma maior sensibilização dos cidadãos europeus para as oportunidades de emprego na UE, bem como para os seus direitos e prerrogativas.

2.2 A mobilidade dos cidadãos, que reveste a forma do direito à livre circulação, está enraizada no direito primário da Comunidade Europeia. É, além disso, um dos grandes objectivos da Estratégia de Lisboa e uma das recomendações das Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego⁽⁶⁾.

(5) Parecer do CESE, sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado», relator Luis Miguel Pariza Castañón (JO C 27 de 3.2.2009).

(6) Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego (2005-2008), Orientação n.º 20 (COM(2005) 141 final – 2005/0057 (CNS)).

2.3 Esta iniciativa, que se inscreve na senda de numerosas acções anteriores da UE, designadamente o Plano de Acção para as Competências e a Mobilidade (7), adoptado pela Comissão em 2002, resultou num novo Plano de Acção Europeu para a Mobilidade Profissional (2007-2010) (8) que reflecte a nova realidade e os desafios com que a Europa se confronta actualmente.

2.4 Durante o primeiro semestre de 2009, a Presidência da União Europeia é assegurada pela República Checa, cuja principal divisa é «Europa sem barreiras». Eis a razão por que a Presidência checa convidou o CESE a elaborar quatro pareceres exploratórios com vista a definir as barreiras que ainda persistem em diferentes domínios do mercado interno da UE. Um dos domínios analisados é o da mobilidade da mão-de-obra na Europa.

2.5 A Presidência checa prosseguirá os esforços destinados a aumentar a mobilidade dos trabalhadores na Europa. No âmbito das suas prioridades, velará muito especialmente pela realização, quanto possível, da livre circulação de trabalhadores na UE, pela promoção e o aumento da mobilidade profissional e geográfica da mão-de-obra no contexto do mercado único, bem como pela finalização da modernização da regulamentação em matéria de coordenação dos regimes de segurança social aplicáveis aos trabalhadores migrantes.

2.6 A Presidência checa sublinha que os períodos transitórios actualmente aplicáveis à livre circulação de trabalhadores têm efeitos negativos. Considera que a plena realização das potencialidades da mão-de-obra e a flexibilização do mercado europeu do emprego são elementos essenciais da Estratégia de Lisboa.

3. Observações na generalidade

3.1 O relatório da Comissão sobre o emprego na Europa em 2008 põe em evidência um sólido desempenho económico, que teve início na União Europeia em 2006 e que trouxe resultados prometedores em 2007, nomeadamente um crescimento do PIB de 3,1 % e a criação de 3,5 milhões de novos empregos. O emprego aumentou em todos os países membros da União Europeia, excepto na Hungria, e a taxa média de emprego na UE foi de 65,4 % em 2007. A taxa de desemprego estabilizou abaixo dos 10 %, excepto na Eslováquia. As duas vagas de

alargamento da União Europeia, em 2004 e em 2007, tiveram um impacto positivo na economia europeia e não perturbaram os mercados de trabalho da UE a 15. As estatísticas mostram também uma sinergia entre o desempenho do mercado de trabalho, a produtividade e a qualidade dos empregos.

3.2 Em 2008, uma grave crise financeira mundial afectou a UE. Os agregados familiares e as empresas estão sujeitos a uma forte pressão, tal como os mercados de trabalho. As previsões económicas apontam para um crescimento nulo, e mesmo um risco de depressão, da economia europeia em 2009. A zona euro e alguns Estados-Membros já entraram em recessão. No passado mês de Dezembro, o Conselho da União Europeia aprovou um plano de relançamento da economia europeia (9), que comporta dez medidas relativas a quatro domínios prioritários, incluindo uma iniciativa europeia de enorme dimensão destinada a apoiar o emprego.

3.3 O desafio permanente com que estão confrontadas a Europa e a União Europeia é o da actual tendência negativa da demografia e do envelhecimento da mão-de-obra, facto que terá, no futuro, um impacto crucial na competitividade da Europa. Para enfrentar esta situação, há que adoptar uma abordagem simultaneamente complexa e, no estado actual da economia, extremamente sensível. Cada Estado concebe o seu próprio pacote de medidas políticas destinadas a reforçar o funcionamento de mercados inclusivos de trabalho. Há que prestar uma atenção especial às categorias vulneráveis no mercado de trabalho, a saber, os trabalhadores mais velhos, os jovens, os imigrantes e as pessoas com deficiência. A este respeito, as comunicações da Comissão Europeia revelam que a UE tem ainda de realizar progressos a nível da aplicação da legislação existente em matéria de aplicação do princípio da não discriminação (10).

3.4 Por esta razão, a redinamização dos mercados europeus de trabalho e a ajuda à mobilidade da mão-de-obra na Europa constituem, para o futuro, um dos principais elementos da estratégia europeia para o emprego. Não obstante as várias iniciativas e acções lançadas pela Comissão Europeia e pelos Estados-Membros, a mobilidade na UE apresenta constantemente um atraso em relação aos objectivos definidos para a UE em Lisboa (em 2000), a saber, que a Europa se torne a economia baseada no conhecimento mais competitiva do mundo.

3.5 O novo plano de acção da Comissão Europeia para a mobilidade, contemplando os anos de 2007 a 2010, visa analisar a situação à luz dos desafios colocados pela globalização, pelas alterações demográficas e pelo desenvolvimento de novas tecnologias, bem como enfrentar os entraves à mobilidade na Europa, evidenciar as novas tendências nos modos de mobilidade e definir as acções necessárias.

(7) Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Relatório final sobre a Implementação do Plano de Acção da Comissão para as Competências e a Mobilidade COM(2002) 72 final (COM(2007) 24 final).

(8) Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Mobilidade, um Instrumento para Mais e Melhores Empregos: Plano de Acção Europeu para a Mobilidade Profissional (2007-2010) (COM(2007) 773 final).

(9) Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu – Plano de relançamento da economia europeia (COM(2008) 800 final de 26.11.2008).

(10) Directiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional (JO L 303 de 2.12.2000, p. 16-22).

3.6 No seu plano de acção, a Comissão Europeia foca em particular:

- a melhoria da legislação e da prática administrativa actuais. As acções são concebidas, nomeadamente, com vista à adaptação da legislação comunitária às necessidades e ao contexto da actual conjuntura, da consolidação do estatuto e da capacidade analítica da rede TRESS⁽¹¹⁾, bem como ao reforço da cooperação administrativa e dos procedimentos entre as instituições nacionais e os poderes públicos;
- a assistência política acrescida à mobilidade, por parte dos poderes públicos, a todos os níveis, nomeadamente em matéria de investimentos em programas existentes a nível nacional, regional e local e em matéria de aperfeiçoamento de mecanismos apropriados de incentivo à mobilidade dos trabalhadores;
- a consolidação, o apoio e a melhoria da qualidade dos serviços prestados pela rede EURES⁽¹²⁾, bem como o reforço da dimensão estratégica deste sistema através da consolidação do seu potencial analítico em matéria de fluxo de mobilidade e de alterações ocorridas no mercado de trabalho;
- a consciência acrescida das vantagens da mobilidade através de procedimentos inovadores, de alterações dos processos de informação e da introdução de exemplos de boas práticas.

3.7 A Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofound), que faz parte das agências da Comissão Europeia que funcionam numa base tripartida, tornou-se numa plataforma única para as análises e as investigações relativas à ajuda à mobilidade na Europa e à revelação dos entraves existentes, assim como dos novos desafios provocados pelas mudanças ocorridas nos mercados de trabalho.

3.8 Até agora, o Comité Económico e Social Europeu não elaborou nenhum parecer abrangente sobre a mobilidade e os entraves que a Europa enfrenta. No âmbito das suas actividades enquanto órgão consultivo da Comissão Europeia, o CESE nem por isso deixou de reagir, sem ambiguidade, a todas as mensagens e a todas as iniciativas da Comissão relativas à circulação dos trabalhadores na Europa, tendo emitido uma série de pareceres de importância significativa⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ TRESS (*Training and Reporting on European Social Security*) – Formar e Reportar em matéria de Segurança Social Europeia <http://www.tress-network.org>.

⁽¹²⁾ EURES – Serviços Europeus de Emprego <http://www.europa.eu.int/eures/home.jsp?lang=pt>.

⁽¹³⁾ Ver, por exemplo: parecer do CESE, sobre a «Livres circulação e permanência dos trabalhadores», relator: Gianni Vinay (JO C 169 de 16.6.1999); parecer do CESE, sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho relativo à coordenação dos sistemas de segurança social», relator: José Isaiás Rodríguez García-Caro (JO C 75 de 15.3.2000); parecer do CESE, sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e membros das suas famílias no território dos Estados-Membros», relator: José Isaiás Rodríguez García-Caro (JO C 149 de 21.6.2002); parecer do CESE, sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social», relator: Wolfgang Greif (JO C 324 de 30.12.2006).

3.9 Os parceiros sociais desempenham, também eles, um papel essencial. Consideram que a mobilidade na Europa e a eliminação dos entraves de que sofre se revestem de uma importância capital, pelo que inscreveram essa temática no seu Programa de Trabalho Comum para o Período 2003-2005. Outras iniciativas conexas por eles desenvolvidas, e textos que elaboraram em comum, contribuíram também para a identificação de determinados obstáculos à mobilidade na União Europeia.

4. Factos e números: o inquérito da Eurofound

4.1 A análise da Eurofound, realizada a partir dos resultados obtidos pelo Eurobarómetro⁽¹⁴⁾, revela um certo número de elementos fundamentais para compreender os modos de comportamento e de pensamento dos cidadãos europeus face à mobilidade e à imigração na Europa:

- os cidadãos europeus continuam a considerar que a «liberdade de se deslocarem e de trabalharem na UE» constitui a principal vantagem e a principal conquista da construção europeia (53 % dos inquiridos);
- apesar do forte apoio dado pelas instituições e pelos cidadãos da União Europeia à ideia de mobilidade na Europa, persistem as preocupações nos Estados-Membros quanto às eventuais consequências de uma migração económica com origem nos novos Estados-Membros;
- apenas cerca de 2 % dos trabalhadores europeus (UE dos 25) nasceram num Estado-Membro diferente daquele onde actualmente trabalham;
- perto de 4 % da população europeia já residiu noutra Estado-Membro, enquanto 3 % das pessoas viveram, em determinado momento da sua vida, fora da UE.

4.1.1 **Relativamente à mobilidade geográfica**, o inquérito mostrou que, na Europa, a mobilidade transfronteiriça não é muito elevada. Os resultados indicam que os europeus se mantêm, em média, 10 anos no mesmo domicílio, sendo que este período é relativamente mais curto para os jovens adultos e mais longo para as pessoas com idade mais avançada. Segundo o inquérito, não são de esperar alterações radicais num futuro próximo.

⁽¹⁴⁾ A mobilidade na Europa: inquérito Eurobarómetro realizado em 2005 sobre a mobilidade geográfica e o mercado de emprego, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006.

4.1.2 **A mobilidade** continua, **no essencial**, a ser **motivada** pelo desejo de conhecer novas pessoas e novas terras. Contudo, para mais de um terço (38 %) das pessoas que prevêem vir a viver no estrangeiro, prevalecem as motivações económicas (salários e qualidade do emprego). Nos novos Estados-Membros, a motivação económica continua preponderante, mas as considerações relativas ao emprego levam a melhor sobre o desejo de beneficiar (ou de abusar) das vantagens sociais ou de serviços públicos de melhor qualidade. Em contrapartida, o **principal factor de dissuasão** das pessoas face à mobilidade é o receio de perder os laços sociais (dada a limitação dos contactos com a família e a perda do seu apoio). Entre os outros factores limitativos, figuram também as condições de habitação e a qualidade dos serviços e dos cuidados de saúde.

4.1.3 **Desafios futuros** – A mobilidade geográfica continua a ser o principal objectivo da União Europeia. Uma mobilidade demasiado fraca pode ser sinónimo de adaptabilidade e de competitividade diminutas. Inversamente, uma mobilidade demasiado grande entre regiões pobres e regiões mais ricas pode ter um impacto nos mercados de emprego (falta de trabalhadores qualificados, aumento do desemprego, fuga de cérebros).

4.1.4 O estudo publicado pela DG Emprego da Comissão Europeia intitulado *Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits* ⁽¹⁵⁾ constitui uma fonte importante de dados factuais. Segundo este estudo, as políticas orientadas para a extensão da mobilidade geográfica possuem dois objectivos, nomeadamente o alargamento das vantagens esperadas da mobilidade e a redução dos respectivos encargos para o indivíduo. O estudo concentra-se, sobretudo, no factor económico da mobilidade geográfica e na função desta enquanto forma de esbater as diferenças entre os mercados de trabalho regionais (emprego, salários reais, falta de trabalhadores).

4.1.5 **Quanto à mobilidade**, o número médio de empregos ao longo de uma carreira é de 3,9, e a sua duração média é de 8,3 anos. Durante o ano que acaba de terminar, 8 % dos inquiridos tinham mudado de emprego, 32 % tinham-no feito ao longo dos cinco anos anteriores e 50 % na última década.

4.1.6 No que respeita à perspectiva de futuro, o inquérito em questão mostrou que 41 % das pessoas auscultadas esperavam uma mudança de emprego nos próximos cinco anos, 54 % não previam qualquer mudança de emprego e os restantes 5 % estavam indecisos. É possível definir três razões fundamentais para as pessoas esperarem uma mudança de emprego nos próximos cinco anos, nomeadamente o desejo de mudança e a decisão voluntária, a decisão não voluntária ou a decisão neutra tomada em razão das circunstâncias.

⁽¹⁵⁾ Estudo sobre *Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits* (A mobilidade geográfica na União Europeia: optimizar as suas vantagens económicas e sociais), Abril de 2008, Comissão Europeia, DG EMPL, http://www.iza.org/en/web-content/publications/reports/report_pdfs/iza_report_19.pdf (em inglês). Contrato VT/2006/042.

4.1.7 O inquérito demonstrou que, do número total de mudanças esperadas de emprego nos próximos 5 anos, 65 % realizar-se-ão com base numa decisão voluntária. A mobilidade voluntária entre empregos contribui para um melhor desenvolvimento das competências dos trabalhadores e reforça a sua aptidão para o emprego, ao mesmo tempo que melhora as suas perspectivas de carreira e de remuneração.

4.1.8 O estudo intitulado *Job mobility in the EU: Optimising its Social and Economic Benefits* ⁽¹⁶⁾ apresentou resultados interessantes. Este estudo serve de base de discussão entre os Estados-Membros sobre como optimizar a mobilidade profissional do ponto de vista económico e social. O estudo analisa a situação e as diferenças existentes na UE a 27, examina os factores económicos directamente ligados à produtividade, aos salários, à inovação e ao emprego, assim como os factores relativos à qualidade do trabalho e à coesão social.

5. Observações na especialidade

5.1 O conjunto de iniciativas e disposições com vista a facilitar e reforçar a mobilidade profissional e melhorar a coincidência entre a oferta e a procura no mercado de trabalho é essencial a dois níveis. Não só essas medidas podem optimizar o funcionamento dos mercados de emprego e remediar as carências que estes últimos enfrentam, como podem também contribuir, de forma significativa, para a concretização dos objectivos da estratégia europeia para o crescimento e o emprego.

5.2 Os cidadãos europeus bem podem acreditar na liberdade de circulação, e uma grande maioria deles reconhecer que já não é realista esperar ocupar um mesmo emprego durante toda a vida, mas os resultados do inquérito mostram que continuam a existir numerosos entraves que impedem os trabalhadores de circular livremente entre os diversos países ou de ultrapassar os riscos para encontrar um novo emprego de melhor qualidade.

5.3 De entre os **numerosos entraves à mobilidade**, podemos citar:

- os conhecimentos linguísticos limitados,
- as competências e os conhecimentos pouco ou insuficientemente desenvolvidos,
- o insuficiente reconhecimento das formações e qualificações profissionais adquiridas noutros Estados-Membros,
- os entraves jurídicos e administrativos,

⁽¹⁶⁾ Estudo sobre *Job mobility in the EU: Optimising its Social and Economic Benefits* (A mobilidade profissional na UE: optimizar as suas vantagens sociais e económicas), Abril de 2008, Instituto Tecnológico Dinamarquês; ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=514&langId=en (em inglês). Contrato VT/2006/043.

- as dificuldades encontradas pelos cônjuges para encontrarem um emprego duradouro,
- a dispersão das informações relativas às ofertas de emprego ou a falta de transparência em matéria de oportunidades de formação e de emprego,
- as deficientes infra-estruturas de transportes,
- a pouca oferta no mercado da habitação e os preços praticados nesse mesmo mercado e
- mais recentemente, a perda de confiança e a xenofobia.

5.4 Para incentivar a mobilidade na Europa, há que suprimir um certo número de entraves que persistem. O CESE entende que, para serem **eficazes, as políticas de reforço da mobilidade** dos trabalhadores devem incluir os seguintes elementos fundamentais:

5.4.1 Em primeiro lugar, há que garantir **uma melhor sensibilização para os entraves** à mobilidade geográfica e profissional e para as medidas de apoio que visam suprimi-los. É certo que, nestes últimos anos, foram desenvolvidos esforços na Europa destinados a identificar os entraves à mobilidade dos trabalhadores e a remediá-los, mas seria pertinente elaborar estudos tanto à escala europeia, como a nível dos Estados-Membros, que permitam conhecer melhor a dimensão, as características ou ainda os momentos determinantes dos factores que entram a mobilidade económica, bem como avaliar o seu impacto económico.

5.4.2 Em segundo lugar, é primordial aplicar o conceito de flexigurança **nos mercados de trabalho na Europa**. A experiência mostra que os países que aplicam de forma eficaz esta filosofia beneficiam de uma maior adaptabilidade às mudanças de carácter global. Neste contexto, a mobilidade deve ser entendida enquanto um dos elementos que permitem chegar a uma melhoria do emprego, da adaptabilidade dos trabalhadores e da competitividade das empresas num contexto globalizado. A organização do trabalho deve dar melhor resposta às necessidades das empresas e dos trabalhadores, o que pode contribuir também, notavelmente, para a criação de novas formas de mobilidade.

5.4.3 Em terceiro lugar, é indispensável **adaptar os sistemas de formação** às necessidades do mercado de trabalho. Deve ser consolidada uma abordagem relativa a um sistema eficaz de aprendizagem ao longo da vida. Actualmente, os mercados de

trabalho obedecem cada vez mais a mudanças rápidas e à procura de novas qualificações. Um número crescente de pessoas terá de se adaptar à evolução do seu emprego e da sua carreira, nomeadamente adquirindo qualificações novas e diversificadas. Assim, os indivíduos têm de ter condições para desenvolverem e melhorarem as suas competências, de forma a manterem-se «empregáveis» e a adaptarem-se às evoluções do mercado de trabalho. A este respeito, um certo número de iniciativas devem ser prioritárias, nomeadamente:

- garantir que os indivíduos possuem os conhecimentos e as competências exigidos antes mesmo de terem completado a sua formação;
- incentivar as pessoas a assumirem pessoalmente parte da responsabilidade relativa à melhoria das suas competências ao longo da vida e criar condições para lhes permitir atingir esse objectivo;
- tornar as formações mais atraentes, mais flexíveis e mais bem adaptadas às necessidades do mercado de trabalho;

— a este respeito, há que prestar uma atenção muito especial a certas categorias de trabalhadores, como os jovens e os trabalhadores mais velhos;

— aplicar o princípio de parceria entre as partes interessadas, designadamente o Estado, os parceiros sociais, os estabelecimentos de ensino e as empresas.

5.4.4 Em quarto lugar, há que **continuar a desenvolver os sistemas de protecção social**, de forma que seja mais interessante e mais fácil para os trabalhadores evoluir entre os diferentes estatutos específicos dos mercados de trabalho na União Europeia e que as pessoas não sejam impedidas de partir para outros Estados-Membros para ali encontrarem um emprego melhor. Também neste domínio, o CESE remete para o seu parecer sobre o princípio da flexigurança, nomeadamente quando se trata de colocar a tónica no reforço da empregabilidade dos indivíduos com vista a permitir-lhes uma melhor adaptação às evoluções do mercado de trabalho e um aproveitamento de eventuais ofertas de emprego de melhor qualidade. Em suma, trata-se de criar empregos, ajudar os trabalhadores que mudam de carreira e reforçar as suas possibilidades de êxito no mercado de trabalho. Mostra a experiência que, actualmente, em vez de se optar pela via de um aumento passivo das prestações, o principal objectivo é o de facilitar o emprego das pessoas, abolindo os entraves administrativos e investindo quer nas competências, quer em políticas de emprego activas.

5.4.5 Em quinto lugar, há que resolver os **entraves legislativos, administrativos e fiscais** que limitam a mobilidade geográfica e profissional:

- pôr em prática, com rigor, disposições relativas à livre circulação dos trabalhadores para garantir um acesso não discriminatório ao emprego;

- incitar os Estados-Membros a aplicarem mais rapidamente e de forma mais consequente a Directiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais⁽¹⁷⁾ e a criarem um quadro europeu das qualificações profissionais;
- tomar medidas destinadas a impedir a dupla tributação dos regimes complementares de pensão;
- resolver os problemas ligados à proibição, em matéria fiscal (e de prestações sociais), de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade;
- durante a eliminação dos entraves à mobilidade, prestar uma atenção especial às pessoas com deficiência;
- ter em conta as necessidades especiais das mulheres com crianças ou pessoas a cargo.

5.4.6 Em sexto lugar, os cidadãos europeus devem beneficiar de um acesso simples a informação de qualidade sobre as possibilidades de emprego e de formação. Enquanto que os dados relativos às condições de vida e de trabalho se encontram disponíveis em grande quantidade, não é dada qualquer prioridade às informações relativas às oportunidades de formação e de emprego, que são muitas vezes inexistentes ou de difícil acesso. O sistema de informação europeu que apresenta as oportunidades de emprego e de formação é essencial para permitir aos cidadãos e às empresas procederem às melhores escolhas quando se trata de desenvolver as capacidades, de aproveitar as oportunidades e de reforçar, portanto, a mobilidade profissional. A este respeito, o sítio Internet **EURES** pode desempenhar um **papel significativo e positivo**. Contudo, sofre actualmente de falta de visibilidade e de fraca sensibilização, não só junto dos cidadãos, mas sobretudo entre as empresas. Neste contexto, há que privilegiar a melhoria das informações relativas a temas específicos como, por exemplo, as modificações ou as adaptações que sofrem as prestações sociais (conforme são estatutárias ou complementares) em caso de mobilidade profissional e geográfica. A título de exemplo, no que respeita aos regimes profissionais de pensão, seria útil aceder a informações sobre o nível dos direitos adquiridos, o regime fiscal aplicado, as modalidades de transferência, bem como os custos e as vantagens próprias a cada uma das alternativas, etc.⁽¹⁸⁾

5.4.7 Por fim, para facilitar a mobilidade, há que desenvolver iniciativas destinadas a melhorar **as condições de acesso à habitação**, assim como as **infra-estruturas de transporte**. É

⁽¹⁷⁾ Directiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais.

⁽¹⁸⁾ A Comissão Europeia já envidou, a este respeito, uma série de acções concretas que permitirão sensibilizar os cidadãos europeus e fornecer-lhes informação abrangente sobre os seus direitos e deveres em matéria de protecção social nos países da UE (prospectos, manuais, vídeos).

primordial as pessoas poderem encontrar um alojamento acessível e adequado nas localidades onde se encontram as oportunidades de emprego. Da mesma maneira, para que os trabalhadores sejam mais móveis, têm de ser tomadas disposições que favoreçam imperativamente a existência de infra-estruturas de transporte eficazes e flexíveis. Os Estados-Membros deveriam, em cooperação com as empresas, prestar atenção às despesas provocadas pela imigração, bem como criar e aplicar sistemas estimulantes para aqueles que se deslocam à procura de emprego (em inglês: *mobile job seekers*).

5.5 Em 2004 e 2007 tiveram lugar **alargamentos** que dotaram a **União Europeia**, respectivamente, de dez e dois novos Estados-Membros e que lançaram o debate sobre a abertura das fronteiras e a livre circulação dos trabalhadores. As conclusões das investigações conduzidas pela Eurofound confirmam que, mesmo que os migrantes continuem a deixar o Leste da Europa para virem para o Ocidente, nem por isso a mobilidade geográfica deixa de ser fraca e temporária.

5.5.1 Os Estados-Membros que continuam a aplicar períodos transitórios nas suas relações com os Estados que aderiram à UE em 2004 devem informar, até 1 de Maio de 2009, se tencionam entrar na terceira fase e continuar a aplicar esses períodos por mais dois anos. No que respeita à Bulgária e à Roménia, o prazo fixado aos Estados-Membros para comunicarem as suas intenções era até 31 de Dezembro de 2008⁽¹⁹⁾. Por conseguinte, foi com interesse que o CESE tomou conhecimento da segunda comunicação da Comissão Europeia relativa ao relatório sobre o funcionamento das disposições transitórias estabelecidas no Tratado de Adesão de 18 de Novembro de 2008⁽²⁰⁾, comunicação essa que, em substância, apenas confirmou as conclusões do primeiro relatório de avaliação de 2006⁽²¹⁾. Das conclusões da segunda comunicação, ressalta claramente que a abertura dos mercados de trabalho aos trabalhadores oriundos dos novos Estados-Membros teve um efeito nitidamente positivo tanto para a economia dos países de acolhimento, como para a União Europeia no seu conjunto.

5.5.2 Qualquer decisão com vista a modificar a aplicação dos períodos transitórios deve ser posta em prática à escala nacional e ter por base análises factuais. O CESE considera, no entanto, que ao se deixarem de aplicar, em 2009, esses períodos transitórios, incentivar-se-á a criação de mercados de trabalho flexíveis e inclusivos e poder-se-á contribuir para a redução do trabalho clandestino e para a luta contra a pobreza na Europa.

⁽¹⁹⁾ A Grécia, a Espanha, a Hungria e Portugal já reduziram as restrições à livre circulação de trabalhadores provenientes destes países.

⁽²⁰⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – O impacto da livre circulação de trabalhadores no contexto do alargamento da UE – Relatório sobre a primeira fase (1 de Janeiro de 2007 – 31 de Dezembro de 2008) de aplicação das disposições transitórias estabelecidas no Tratado de Adesão de 2005 e conforme com o exigido na disposição transitória estabelecida no Tratado de Adesão de 2003 (COM(2008) 765 final).

⁽²¹⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Relatório sobre a aplicação das disposições transitórias estabelecidas no Tratado de Adesão de 2003 (período de 1 de Maio de 2004 a 30 de Abril de 2006) (COM(2006) 48 final).

5.5.3 Mais do que isso, a manutenção dos períodos transitórios pode limitar a aplicação prática do disposto no artigo 69.º do Regulamento (CE) n.º 1498/71 sobre a coordenação dos regimes de segurança social (os trabalhadores em situação de desemprego mantêm o direito às prestações de desemprego devidas pelo Estado-Membro competente enquanto se deslocam a outro Estado-Membro, para aí procurar emprego).

5.6 **O destacamento de trabalhadores** no contexto da liberalização dos serviços na Europa. As vantagens do bom funcionamento do mercado interno são essenciais para as empresas, os trabalhadores, os cidadãos e a economia no seu conjunto. De facto, contribuem para o crescimento das empresas e para melhorar o acesso a um mercado que conta agora com cerca de 500 milhões de pessoas e quase trinta países (graças ao Espaço Económico Europeu). As empresas europeias enfrentam uma concorrência acrescida e consolidaram a sua posição no mercado mundial. A nova directiva sobre os serviços no mercado interno constitui um instrumento fundamental para a prossecução do processo de liberalização.

5.6.1 A este respeito, a Comissão Europeia publicou duas comunicações⁽²²⁾ que abordam o destacamento de trabalhadores no âmbito das disposições relativas aos serviços. O objectivo destes textos era o de analisar a situação e fornecer aos Estados-Membros algumas orientações destinadas a ajudá-los a aplicar e interpretar correctamente os acordos do Tribunal de Justiça Europeu. Tratava-se, além disso, de analisar a complementaridade dos dois instrumentos e a optimização das vantagens da protecção actualmente fornecida aos trabalhadores destacados.

5.6.2 Em conformidade com o seu precedente parecer de 29 de Maio de 2008⁽²³⁾, o Comité acolhe com satisfação a Decisão 2009/17/CE da Comissão Europeia⁽²⁴⁾ de criar um comité de peritos de alto nível para o destacamento de traba-

lhadores, o qual deverá ajudar a pôr em evidência os procedimentos que já deram provas da sua eficácia, contribuir para o seu intercâmbio e facilitar a realização de investigação aprofundada para resolução dos problemas que se prendem com a aplicação da directiva. Os representantes dos parceiros sociais serão igualmente associados a este processo.

5.6.3 Algumas das recentes decisões do Tribunal de Justiça Europeu (processos Laval⁽²⁵⁾, Viking⁽²⁶⁾, Ruffert⁽²⁷⁾) referentes à Directiva 96/71/CE sobre o destacamento dos trabalhadores suscitaram polémica em relação a essa mesma directiva, razão pela qual o Comité apoia a proposta da Comissão Europeia e da Presidência francesa, de Outubro de 2008, para que os parceiros sociais europeus elaborem conjuntamente uma análise que permita chegar a uma avaliação completa das consequências jurídicas, económicas e sociais dessas decisões.

5.7 **Coordenação e modernização dos sistemas de protecção social.** O enquadramento legal que garante a coordenação dos sistemas de protecção social constitui um instrumento essencial à promoção da mobilidade na UE. O actual Regulamento (CEE) n.º 1408/71⁽²⁸⁾ é substituído pelo Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho (CE) n.º 883/2004, adoptado em Abril de 2004. Nos termos do seu artigo 89.º, um regulamento posterior estabelecerá as modalidades da sua aplicação. Este texto (COM(2006) 16)⁽²⁹⁾ só foi apresentado em Janeiro de 2006. O novo regulamento de aplicação visa, sobretudo, simplificar e racionalizar as disposições jurídicas e administrativas, clarificar os direitos e obrigações de todos aqueles que participam nos sistemas de coordenação da protecção social, introduzir procedimentos mais eficazes e céleres para intercâmbio de dados e, por fim, reduzir os custos.

5.7.1 Em parecer publicado em 2006⁽³⁰⁾, o CESE considera que a nova proposta constitui um passo em frente para reforçar a liberdade de circulação na União Europeia. A proposta de regulamento inclui muitas simplificações, clarificações e melhorias. O CESE é muito favorável ao alargamento do seu âmbito de aplicação pessoal e material, assim como ao conjunto de regras que visam reforçar a cooperação entre as instituições que gerem a segurança social.

(22) Comunicação da Comissão sobre as Orientações relativas ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (COM(2006) 159 final) e Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre o Destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços – Maximizar os benefícios e potencialidades e simultaneamente garantir a protecção dos trabalhadores (COM(2007) 304 final).

(23) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços – Maximizar os benefícios e potencialidades e simultaneamente garantir a protecção dos trabalhadores» (COM(2007) 304 final), relatora: An Le Nouail Marlière (JO C 224 de 30.8.2008, p. 95-99).

(24) JO L 8 de 13.1.2009, p. 26-28.

(25) TJE, processo C-341/05, Laval un Partneri Ltd contra Svenska Byggnadsarbetareförbundet (sindicatos suecos dos trabalhadores do sector da construção e das obras públicas).

(26) TJE, processo C-438/05, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union contra Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti.

(27) TJE, processo C-346/06, Dirk Ruffert, agindo na qualidade de administrador judicial da Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG contra Land Niedersachsen.

(28) JO L 149 de 5.7.1971.

(29) Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (COM(2006) 16 final – 2006/0006 (COD)).

(30) Parecer do Comité Económico e Social Europeu, de 26 de Outubro de 2006, sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social», relator: Wolfgang Greif (JO C 324 de 30.12.2006).

5.7.2 No seu parecer, o CESE frisou também o carácter sensível da negociação sobre o 11.º anexo ao Regulamento (CE) n.º 883/2004, que define os procedimentos nos termos dos quais devem ser aplicadas algumas das disposições legislativas. Os Estados-Membros deveriam enumerar as particularidades dos seus regimes nacionais que pretendem excluir do âmbito de aplicação do regulamento a fim de assegurar uma boa coordenação da segurança social. Há vários anos que os Estados-Membros estão envolvidos em negociações para esse efeito. O CESE apela a uma resolução célere do problema e recorda que o seguimento das questões subsidiárias não deve atrasar a entrada em vigor do novo regulamento, particularmente tratando-se de iniciativas da Comissão Europeia destinadas a reforçar a mobilidade na Europa.

5.7.3 A nível geral, o quadro legal que assegura a coordenação dos sistemas de segurança social deve, no futuro, reagir com flexibilidade à realidade em mutação do mundo do trabalho, às novas formas de emprego, à variação dos regimes de trabalho e, muito especialmente, às novas formas de mobilidade. Convém reforçar as formas de cooperação administrativa entre Estados-Membros baseadas em meios electrónicos.

5.8 De uma forma geral, os migrantes beneficiam de prestações sociais ao abrigo do regulamento que coordena os sistemas de segurança social, do **Regulamento (CEE) n.º 1612/68**, ou mesmo ao abrigo do princípio de igualdade expresso na **Directiva 2004/38/CE** ⁽³¹⁾. O princípio é, portanto, o de que as pessoas que residem legalmente num país de acolhimento devem possuir o mesmo direito ao benefício da totalidade das prestações. Ninguém deve ser excluído do sistema.

5.9 O problema tem a ver com o facto de o quadro jurídico geral se compor de normas que não possuem a mesma força legal (regulamentos, directivas, acórdãos do TJE). Os regulamentos são aplicados directa e uniformemente. As directivas são aplicadas de forma diferente em cada Estado-Membro. Eis a razão por que, no futuro, se tem de zelar pela transparência e, sobretudo, pela coesão dessas normas. Há que manter um princípio de igualdade (por exemplo, igualdade de acesso aos benefícios fiscais) e preservar a segurança jurídica. Provavelmente não se simplificará o quadro legal, mas é possível colmatar um certo número de lacunas graças à cooperação entre os Estados-Membros, havendo ainda um vasto leque de possibilidades disponíveis nesta matéria.

⁽³¹⁾ Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Texto relevante para efeitos do EEE).

5.10 **A mobilidade no domínio da educação e da formação especializada** é um aspecto indissociável da livre circulação das pessoas e constitui o principal instrumento para a criação de um espaço europeu da educação e da formação.

5.10.1 O CESE é favorável a uma Carta Europeia da Qualidade para a Mobilidade ⁽³²⁾, que tenha por base o facto de a mobilidade no domínio da educação e da formação profissional fazer parte integrante da livre circulação das pessoas e de o reforço da mobilidade europeia nesta área conduzir à concretização dos objectivos da Estratégia de Lisboa. A Carta propõe um conjunto de princípios e de medidas aplicáveis à mobilidade de jovens e adultos visando as suas necessidades de educação formal ou informal e o seu desenvolvimento pessoal e profissional.

5.10.2 A Comissão Europeia criou vários instrumentos eficazes destinados a favorecer a mobilidade na Europa no domínio da educação, da formação profissional e da aprendizagem ao longo da vida. O Europass ⁽³³⁾ representa um conjunto coordenado de documentos que ajuda os cidadãos europeus a adquirir um melhor controlo das suas qualificações e das suas competências. O último relatório de avaliação de 2008 confirmou a eficácia dos centros nacionais e dos portais na Internet, bem como, de uma forma geral, o valor acrescentado do Europass, e pôs também em evidência certas lacunas, em particular nos instrumentos do Europass, que não se justificam por resultados de ordem educativa.

5.10.3 Há que reforçar esta dimensão com a implementação do Quadro Europeu de Qualificações (QE) para a educação e a formação ao longo da vida ⁽³⁴⁾, quadro esse que deve estar associado aos sistemas europeus de transferência e acumulação de créditos ⁽³⁵⁾.

5.11 Além disso, devido a um afluxo particularmente importante de trabalhadores originários de países terceiros, ligado às disposições adoptadas pela Comissão Europeia a fim de facilitar a imigração legal, há que reflectir sobre o novo desafio que enfrentam os sistemas educativos europeus.

⁽³²⁾ Carta Europeia da Qualidade para a Mobilidade (JO L 394 de 30.12.2006), <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11085.htm> (em inglês).

⁽³³⁾ Decisão n.º 2241/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Dezembro de 2004, que institui um quadro comunitário único para a transparência das qualificações e competências (Europass).

⁽³⁴⁾ Recomendação 2008/111/01 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23.4.2008, que cria o Quadro Europeu de Qualificações (QE) para a educação e a formação ao longo da vida.

⁽³⁵⁾ Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos (ECTS) e Proposta de recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a criação do Sistema Europeu de Créditos do Ensino e Formação Profissionais (ECVET) (COM(2008) 180).

5.11.1 O Comité aguarda também, com muito interesse, os resultados do debate aberto em Julho de 2008 com a publicação do Livro Verde da Comissão Europeia, intitulado «Migração e mobilidade: desafios e oportunidades para os sistemas educativos da UE»⁽³⁶⁾, o qual convida a uma análise sobre o futuro e o papel da Directiva 77/486/CEE que actualmente foca apenas a escolarização das crianças de trabalhadores migrantes originários da União Europeia.

5.12 **Facilitar a imigração legal e lutar contra a imigração ilegal** de pessoas originárias de países terceiros, à luz da comunicação da Comissão Europeia, publicada em Novembro de 2006, sobre uma abordagem global da migração⁽³⁷⁾, é mais um contributo da Comissão para reforçar a mobilidade e a imigração legal na Europa, a fim de dar resposta aos desafios demográficos. Em conformidade com o seu programa legislativo para 2007, a Comissão Europeia publicou duas propostas legislativas⁽³⁸⁾ destinadas a facilitar a entrada e a permanência na UE

de migrantes económicos originários de países terceiros, tendo apresentado a sua proposta de «cartão azul» com o objectivo de atrair para a Europa trabalhadores altamente qualificados originários desses mesmos países. Os direitos e as obrigações previstos na proposta de directiva para os nacionais de países terceiros com base no princípio da igualdade de tratamento no que toca à remuneração, às condições de trabalho, à liberdade de associação e ao acesso à formação geral e profissional constituem uma base adequada para as disposições jurídicas em matéria de imigração e deveriam ser extensíveis a todas as categorias de migrantes para fins laborais. No entender do CESE, as medidas de transição, segundo as quais o direito à livre circulação dos trabalhadores dos novos Estados-Membros se encontra temporariamente limitado, representam uma excepção que deve ser ultrapassada o mais depressa possível, nomeadamente no interesse do recrutamento de trabalhadores altamente qualificados⁽³⁹⁾.

Bruxelas, 25 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

⁽³⁶⁾ Livro Verde – Migração e mobilidade: desafios e oportunidades para os sistemas educativos da UE (COM(2008) 423 final).

⁽³⁷⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – A abordagem global da migração um ano depois: rumo a uma política europeia global em matéria de migração (COM(2006) 735 final).

⁽³⁸⁾ Trata-se da «Proposta de directiva do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado» (proposta de criação de um «cartão azul UE») (COM(2007) 637 final) e da «Proposta de directiva do Conselho relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro» (COM(2007) 638 final).

⁽³⁹⁾ Ver nota n.º 5.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Situação dos Trabalhadores Mais Velhos Face às Mutações Industriais — Assegurar o apoio e gerir a diversificação da estrutura de idades nos sectores de actividade e nas empresas (parecer de iniciativa)

(2009/C 228/04)

Em 17 de Janeiro de 2008, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, emitir um parecer de iniciativa sobre a

«*Situação dos Trabalhadores Mais Velhos face às Mutações Industriais — Assegurar o apoio e gerir a diversificação da estrutura de idades nos sectores de actividade e nas empresas.*»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 10 de Março de 2009, sendo relator Marian Krzaklewski.

Na 452.ª reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 159 votos a favor, 8 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE considera que a questão do emprego na União Europeia deve ser considerada na sua globalidade, pois afecta todas as faixas etárias, sobretudo na presente crise.

1.2 O Comité Económico e Social Europeu insta com a Comissão Europeia para que foque especificamente a questão das pessoas mais velhas no mercado de trabalho e recorda que convém promover e reforçar a aplicação das regras em matéria de idade previstas na Directiva 2000/78/CE sobre igualdade de tratamento no emprego através da elaboração, ao nível europeu, de um programa e de um quadro de apoio à política de emprego dos trabalhadores mais velhos.

1.2.1 Este documento deve incluir uma compilação das boas práticas que contribuem para a permanência ou entrada no mercado de trabalho das pessoas a partir dos 50 anos de idade e, em especial, de todos aqueles que se aproximam da idade legal da reforma. Há que sensibilizar os empresários, os trabalhadores, a partir do meio da carreira, os grupos de pessoas mais velhas e, na prática, toda a sociedade para as oportunidades e benefícios associados à manutenção dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho.

1.2.1.1 Todas estas iniciativas em prol das pessoas mais velhas merecem a manutenção de todos os recursos existentes para favorecer o emprego, em particular o acesso das gerações mais novas ao mercado de trabalho.

1.2.2 O CESE considera que deve ser utilizado o método aberto de coordenação com vista à criação de um quadro e de princípios comuns a nível da UE sobre o tema das pessoas

mais velhas no mercado de trabalho. Tal reveste-se de particular importância no actual clima económico marcado por elevadas perdas de emprego, na medida em que, numa situação de crise, os trabalhadores mais velhos podem ser discriminados pela idade mais do que pelas suas capacidades.

1.3 Os modelos e abordagens propostos pelo CESE no presente parecer centram-se na faixa mais velha dos trabalhadores que correm o risco de serem excluídos do mercado de trabalho e naqueles trabalhadores que, tendo atingido (ou estando prestes a atingir) a idade legal de reforma ou de reforma antecipada, gostariam ainda de continuar a trabalhar.

1.4 À luz da grande diversidade dos níveis de emprego das pessoas mais velhas na UE, os Estados-Membros têm de elaborar e desenvolver «quadros nacionais de apoio ao emprego das pessoas mais velhas» em que figure uma combinação das medidas a seguir citadas para estes trabalhadores. Nos Estados-Membros que já instituíram quadros de apoio convém, no entanto, efectuar uma revisão periódica dos mesmos e aprofundá-los através do seguinte:

— apoio ao envelhecimento activo;

— introdução de incentivos, tanto para os trabalhadores mais velhos como para as empresas que os empregam, nas políticas governamentais nacionais que fomentam a permanência destes trabalhadores no mercado de trabalho;

— melhoria das condições de vida e de trabalho (em particular as físicas);

— utilização de soluções institucionais no mercado de trabalho que exerçam influência na sua adaptabilidade para o emprego de trabalhadores mais velhos.

1.5 O CESE observa com preocupação que não obstante o aumento gradual da taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos, apenas uma ínfima parte das sociedades e empresas em praticamente todos os Estados-Membros considera a problemática destes trabalhadores como sendo um elemento fundamental das suas políticas. Há, portanto, que responder rapidamente à questão sobre por que razão as empresas não se empenham na execução das boas práticas de emprego desta categoria de trabalhadores, visto todas as análises indicarem que tal medida é uma solução economicamente viável privilegiada pelos governos de alguns Estados-Membros.

1.5.1 Uma condição fundamental para o emprego das pessoas mais velhas é assegurar condições de modo que o prolongamento do contrato de trabalho seja rentável para ambas as partes, ou seja para o empregador e o trabalhador. Esta abordagem deveria assentar num «extracto de conta» baseado:

- nos regimes fiscal e de pensão dos Estados-Membros;
- nas condições de emprego das pessoas mais velhas, tanto dos trabalhadores como dos empregadores;
- nos sistemas de aprendizagem ao longo da vida (incluindo a formação profissional contínua) para os trabalhadores com mais de cinquenta anos, ou até mesmo com mais de quarenta e cinco anos de idade.

1.5.2 O CESE considera que para os empregadores a questão fundamental que se coloca no âmbito do emprego de trabalhadores mais velhos é saber de que modo podem beneficiar da experiência e das competências desses trabalhadores.

1.6 O Comité insta com as instituições europeias, com os governos dos Estados-Membros e com os parceiros sociais para que divulguem o conceito de gestão da diversidade em função da idade dos trabalhadores junto dos patrões e empregados enquanto meio eficaz de gestão da produtividade e resposta adequada para contrariar as dificuldades sentidas no mercado de trabalho europeu.

1.7 O Comité salienta a necessidade de uma abordagem activa da parte das instituições europeias e dos Estados-Membros em relação à questão da gestão em função da idade.

1.7.1 O CESE considera que a formação sobre a gestão em função da idade deve ser introduzida na formação dos quadros

de gestão, mas também nos currículos dos cursos de gestão, onde se abordariam e estudariam questões como:

- a manutenção da motivação e da criatividade nos trabalhadores em envelhecimento;
- a adaptação do ritmo de trabalho para evitar situações de «esgotamento» com o decorrer dos anos;
- a criação de relações de trabalho entre trabalhadores de diferentes faixas etárias.

1.7.2 O CESE salienta que para se aumentar a taxa de emprego das pessoas mais velhas é extremamente importante a formação ao longo da vida, assim como acções de formação geral e profissional, que aumentam significativamente o nível de qualificações dos trabalhadores mais velhos.

1.8 Quanto à enorme diferença entre a taxa de emprego das mulheres e dos homens na faixa etária compreendida entre os 55 e os 64 anos de idade, o CESE considera fundamental que os Estados-Membros e a Comissão lancem uma acção destinada a reforçar com novos elementos as actuais abordagens para o emprego das mulheres de grupos etários mais velhos e que se formulem modelos ambiciosos que ainda não foram, até à data, utilizados.

1.8.1 O aumento da taxa de emprego feminino na faixa etária superior aos cinquenta anos pode ser fundamental para se atingirem as metas de emprego fixadas pela Estratégia de Lisboa.

1.8.2 O Comité solicita à Comissão que realize, em colaboração com as agências da União Europeia, um estudo com vista a averiguar se a fraca taxa de emprego feminino com idade superior a 50 anos não resulta de uma prática discriminatória no mercado de trabalho.

1.9 O Comité chama a atenção para o facto de a info-exclusão ser um dos principais entraves para o aumento do emprego das pessoas mais velhas. Para combater de forma eficaz este fenómeno, há que estabelecer uma estreita ligação entre a aprendizagem ao longo da vida das pessoas com idade superior a 50 anos e a sua formação com recurso às tecnologias de informação e comunicação (TIC). Para se ultrapassar a angústia sentida pelas pessoas mais velhas na utilização das TIC, o mais indicado é que a sua primeira etapa de formação em TIC ocorra em grupos de participantes de uma mesma faixa etária e com competências semelhantes.

1.9.1 Paralelamente, o CESE considera que a criação de condições para completar as competências de base das pessoas com idade superior a 50 anos em matéria de novas técnicas e tecnologias compete aos Estados-Membros com a participação activa do governo nacional e local, dos parceiros sociais e das instituições de ensino.

1.9.2 Para tal, há que diagnosticar de forma precisa quais são as necessidades actuais de qualificações de base que permitem funcionar na sociedade da informação, a fim de poder desenvolver com os Estados-Membros as vias e os meios de as completar, caso seja necessário.

1.10 O Comité gostaria de chamar a atenção, em particular, para o facto de as soluções para ajudar as pessoas mais velhas a moverem-se no mercado de trabalho exigirem não só medidas sistemáticas e globais, mas também uma abordagem individual para cada caso ou pessoa.

1.10.1 Esta abordagem requer instrumentos de previsão e de antecipação tanto das mutações industriais e tecnológicas, como das necessidades de formação, mas também das alterações na sociedade. Os **observatórios do mercado de trabalho, das competências e das transformações sociais** e ainda os sistemas de estatística (informação) dos Estados-Membros e da UE têm um papel particular a desempenhar neste domínio.

1.10.2 O Comité apela à Comissão para que realize com maior frequência estatísticas sobre o emprego da população com mais de cinquenta anos, dada a importância e sensibilidade específicas desta questão. Esta necessidade torna-se ainda mais importante no contexto da crise. Os trabalhadores mais velhos contam-se entre os que estão mais ameaçados pelos planos de redução de emprego e de reestruturação actuais ou futuros.

2. Introdução

2.1 Para enfrentar a escassez de trabalhadores no futuro, resultante das transformações demográficas, a União Europeia estabeleceu, em Março de 2001, como meta a atingir até 2010 um nível de emprego de 50 % para os trabalhadores com idade compreendida entre os 55 e os 64 anos. As primeiras avaliações revelam que será muito difícil cumprir essa meta.

2.2 O CESE, tanto em pareceres emitidos com base em documentos da Comissão e do Conselho ⁽¹⁾, como em pareceres exploratórios ⁽²⁾, analisou pormenorizadamente as seguintes questões:

⁽¹⁾ «Estratégias / extensão da idade de saída do mercado de trabalho», relator Gérard Dantin (JO C 157 de 28.6.2005); «Promoção da solidariedade entre gerações», relator Luca Jahier (JO C 120 de 16.5.2008); «Educação de adultos», relatora Renate Heinisch (JO C 204 de 9.8.2008).

⁽²⁾ «Qualidade da vida activa, produtividade e emprego no contexto da globalização e dos desafios demográficos», relatora Ursula Engelen-Kefer (JO C 318 de 23.12.2006); «Papel dos parceiros sociais na conciliação da vida profissional, familiar e privada», relator Peter Clever (JO C 256 de 27.10.2007).

- conclusões para a UE decorrentes da informação estatística sobre os trabalhadores mais velhos;
- necessidade e justificação de uma abordagem positiva em relação a estes trabalhadores;
- influência dos sistemas de reforma antecipada no nível de emprego desta categoria de pessoas;
- causas da queda do nível de emprego dos trabalhadores mais velhos antes de 2000;
- medidas previstas ou já aplicadas com vista a aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos e a retardar a idade de saída do mercado de trabalho, nomeadamente mediante a possível inclusão destes trabalhadores no sistema de flexigurança;
- participação dos trabalhadores mais velhos em acções de educação e de formação contínua;
- conciliação da vida profissional, familiar e privada e promoção da solidariedade entre as gerações;
- qualidade da vida activa, produtividade e emprego dos trabalhadores mais velhos, no contexto da globalização e dos desafios demográficos.

2.3 Para melhorar os indicadores de emprego das pessoas mais velhas, é necessário elaborar, promover e implementar políticas e modelos de acção que foquem os problemas enfrentados por esses trabalhadores decorrentes da sua idade e das mutações industriais. Uma das soluções mais referidas no parecer é a gestão da mudança pela diversificação das idades, das formações e das competências, com vista a apoiar os trabalhadores de todas as faixas etárias.

2.4 O presente parecer de iniciativa propõe os seus próprios modelos e abordagem que se centram, tal como o tema do parecer, na faixa mais velha dos trabalhadores que correm o risco de serem excluídos do mercado de trabalho em razão da sua idade, de reestruturações, de várias transformações socioeconómicas, ou daqueles trabalhadores que, tendo atingido a idade legal de reforma ou de reforma antecipada, querem ainda continuar a trabalhar. Num período de abrandamento da economia com perdas de postos de trabalho, como o que se atravessa actualmente, há que ter especialmente em conta o aspecto da diversidade da mão-de-obra em termos de idade para prevenir a discriminação dos trabalhadores mais velhos.

2.4.1 A abordagem referida no presente parecer abrange também significativamente os desempregados de idade mais velha que pretendem reintegrar o mercado de trabalho, mas também os pensionistas que, pelas mais variadas razões, desejam voltar a trabalhar.

3. Conclusões decorrentes da análise da informação estatística actual referente aos trabalhadores mais velhos na UE

3.1 No final de 2005, 22,2 milhões de pessoas com idade compreendida entre os 55 e os 64 anos tinham um emprego na UE. Ainda nesta faixa etária, 1,6 milhões tinham o estatuto de desempregados, enquanto 28,5 milhões estavam economicamente inactivos. O aumento da participação das pessoas mais velhas no mercado de trabalho é um dos objectivos da Estratégia de Lisboa.

3.2 Na UE-25, a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos subiu de 36,6 % em 2000 para 42,5 % em 2005 (ver gráfico no anexo I), tendo aumentado em todos os países, exceptuando na Polónia e em Portugal. Em 2005, Suécia, Dinamarca, Reino Unido, Estónia, Finlândia e Irlanda apresentavam uma taxa de emprego das pessoas com 55 a 64 anos de idade superior ou igual à meta fixada para 2010.

3.3 Em 2005, a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos na UE-25 atingiu os 51,8 % no caso da população masculina, enquanto que na população feminina se situava nos 33,7 %. No entanto, o aumento da taxa de emprego entre 2000-2005 foi mais alto no caso das mulheres (+ 6,8 %) do que no dos homens (+ 4,9 %).

3.4 A população na faixa etária dos 55 aos 64 anos de idade não é homogénea no que se refere à sua situação no mercado de trabalho, verificando-se fortes disparidades em matéria de taxa de emprego das pessoas com idades compreendidas entre os 55-59 e os 60-64 anos. Em 2005, esta taxa era de 55,3 % e 26,7 % respectivamente. Tanto para os homens como para as mulheres, o «fosso» entre as taxas de emprego das faixas etárias 55-59 e 60-64 anos era muito superior (com um valor de 28,6 %) em relação ao das faixas etárias 50-54 e 55-59 (17 %).

3.5 É na Suécia que a taxa de emprego das pessoas mais velhas é mais alta, atingindo os 79,4 % e os 56,9 % para os grupos etários dos 55-59 e 60-64 anos respectivamente. Em contrapartida, a taxa mais baixa está presente na Polónia para a faixa etária dos 55-59, não passando dos 32,1 %, e no Luxemburgo para a faixa etária dos 60-64 que é de apenas 12,6 %.

3.6 Se analisarmos os dados constantes do anexo II referentes às taxas de emprego das pessoas mais velhas em função do seu nível de formação, há que salientar que, para ambos os sexos, as pessoas mais velhas com um nível superior de educação têm, com maior frequência, um emprego do que as pessoas

com um nível inferior de instrução. Na UE-25, apenas 30,8 % das pessoas mais velhas com o nível mais baixo de instrução (numa escala com três ciclos) está empregada. No caso das pessoas mais velhas com o mais alto dos três níveis de educação, a percentagem de empregados é de 61,8 %.

3.7 O mais recente inquérito europeu sobre a formação profissional contínua ⁽¹⁾ (em inglês *continuing vocational training – CVT*) realizado pelo Cedefop revela que a taxa de participação de trabalhadores mais velhos na CVT é consideravelmente mais baixa do que a dos trabalhadores mais novos. Isto aplica-se a praticamente todos os Estados-Membros. Em 2005, na UE-27, 24 % dos trabalhadores com mais de 55 anos participaram em acções de CVT, enquanto que nos trabalhadores com idades compreendidas entre os 25 e os 54 este indicador ascendeu aos 33 %. A baixa taxa de participação de trabalhadores mais velhos em acções de CVT é consideravelmente mais evidente no sector das PME, onde apenas 13 % dos empregados com mais de 55 anos participou em acções de formação profissional contínua. O quadro do anexo III contém informação mais pormenorizada.

3.8 As pessoas com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos trabalham com maior frequência a tempo parcial do que as pessoas dos 30 aos 49 anos de idade (22,2 % contra 16,8 %). Esta forma de emprego é mais frequente entre as mulheres com idade compreendida entre os 55 e os 64 anos (39,5 %) do que entre os homens (10,3 %).

3.8.1 Quanto ao trabalho por conta própria, também este é mais frequente na faixa etária dos 55 aos 64 anos do que na dos 30 aos 49 anos (23 % contra 15,4 %), mas, neste caso, ao contrário do que acontece para o trabalho a tempo parcial, são os homens que trabalham significativamente mais por conta própria do que as mulheres.

3.8.2 Tendo em conta o impacto dos principais factores referentes ao emprego dos trabalhadores mais velhos, foi realizada uma análise de clusters ⁽²⁾ a seis grupos típicos de países da UE, que examinou a influência de três mecanismos de abordagem aplicados nos Estados-Membros em relação aos trabalhadores mais velhos, sendo atribuído a cada um deles um conjunto dos principais factores que afectam o mercado de trabalho:

- mecanismo I – Apoio ao envelhecimento activo;
- mecanismo II – Incentivos financeiros destinados aos trabalhadores mais velhos que se retirem do mercado de trabalho;
- mecanismo III – Instrumentos gerais do mercado de trabalho para influenciar a sua adaptabilidade ao emprego de trabalhadores mais velhos.

⁽¹⁾ CVTS3 (terceiro inquérito europeu sobre a formação profissional contínua), Eurostat.

⁽²⁾ «Active ageing and labour market trends for older workers», Direcção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades – Unidade D1.

3.8.3 A análise de clusters revelou que o mecanismo I foi aplicado, em maior medida, nos países nórdicos da UE e, em menor medida, nos novos Estados-Membros da Europa central e nos países bálticos e mediterrânicos. O mecanismo II foi aplicado, em grande medida, nos países ocidentais da UE (continental) e mediterrânicos, ao passo que no grupo dos países anglo-saxões aplicou-se, em maior medida, o mecanismo I e, em menor, o III.

4. Políticas e modelos de acção que focam os problemas enfrentados pelos trabalhadores mais velhos decorrentes dos riscos associados à sua idade

Estimular a permanência dos trabalhadores mais velhos

4.1 As políticas e os modelos de apoio a seguir expostos destinam-se aos trabalhadores com mais de cinquenta anos (e mesmo com mais de 45 anos) empregados em PME, em grandes empresas ou no sector dos serviços, que estejam em risco de perder o posto de trabalho devido:

- a uma reestruturação ou à fraca competitividade da empresa, ou ainda a alterações no mercado global de trabalho e de serviços;
- ao seu estado de saúde ou à necessidade de cuidar de terceiros;
- à falta de qualificações e de competências adequadas para utilizar as novas tecnologias, em particular no domínio das TIC;
- à sua convicção pessoal de que lhes faltam capacidades de adaptação, sendo as mais importantes a motivação e a aptidão para a aprendizagem.

4.2 Para estimular de forma eficaz os trabalhadores mais velhos a permanecer no mercado de trabalho é fundamental criar, no sistema de gestão da empresa, um **mecanismo de antecipação, incluindo o recurso sistemático a uma avaliação já a partir do meio da carreira, para evitar que um trabalhador entre em situação de risco**. Este deve ser apoiado por uma política governamental que possibilite às pessoas mais velhas manterem, prolongarem ou regressarem à actividade profissional.

4.2.1 Um instrumento importante de apoio aos trabalhadores mais velhos, que **identifica o momento ou a situação em que se deve intervir** consiste em alargar ou introduzir, nas empresas, o recurso regular a mecanismos de antecipação e de associar estreitamente o maior número possível de trabalhadores

aos **balanços das competências**. Este tipo de abordagem requer recursos financeiros, que podem provir dos operadores económicos e dos fundos de apoio comunitários (em particular do Fundo Social Europeu), mas também dos fundos públicos.

4.2.1.1 **O balanço das competências** é um procedimento destinado a validar a formação formal e não formal. Após um determinado lapso de tempo, cada trabalhador deveria poder passar em revista as suas aptidões através de uma entrevista e de testes, com a ajuda de peritos em orientação profissional. As competências adquiridas na prática deveriam ser validadas por uma rede nacional de centros públicos e **servir de base ao desenvolvimento futuro da carreira**.

4.2.1.2 A auditoria de aptidões deve ser realizada por uma empresa de consultoria independente. Caso o nível de competências do trabalhador se afigure não compatível com as ofertas existentes no mercado de trabalho para o mesmo nível de remuneração, a empresa será obrigada a financiar e organizar as formações necessárias para colmatar as lacunas de competências e a assumir os custos relativos às previsões de adaptação; o trabalhador será, por sua vez, obrigado a participar nas acções de formação e a concluir o programa.

4.3 Para estimular os trabalhadores a permanecer no local de trabalho, há que criar dentro da empresa novas funções profissionais para os trabalhadores mais velhos, como por exemplo, **mentores, formadores** ⁽¹⁾ (frequentemente no âmbito da política de recrutamento) ou tutores ⁽²⁾, com vista a preservar a continuidade e os valores institucionais da empresa, mediante o ensino e a transmissão aos novos trabalhadores (recentemente contratados ou mais jovens) de diferentes formas de capital da empresa.

4.4 Uma medida essencial que estimula a permanência dos trabalhadores mais velhos é a adopção de uma **abordagem flexível** do tempo de trabalho e de pacotes de medidas compensatórias. A procura de uma variedade de combinações de trabalho e férias pode ser colmatada com horários flexíveis de trabalho, contratos de trabalho a tempo parcial e programas de cessação gradual da vida activa. É também possível alterar a estrutura do pacote salário/subsídios e fazer um cálculo proporcional dos subsídios. A redução da semana de trabalho ou a sua conversão em dias de férias adicionais é outra forma comprovada de retardar a saída dos trabalhadores.

4.5 A permanência dos trabalhadores mais velhos nas empresas prende-se, não raras vezes, com situações em que o trabalhador tem de decidir se deve exercer o seu direito à reforma antecipada ou manter-se no mercado de trabalho.

⁽¹⁾ *Mentoring* – forma de ajudar o outro com base na própria experiência de vida (profissional). *Coaching* – conceito abrangente que pode incluir o *mentoring*, mas que vai mais além. O *coach* («treinador») concentra-se no processo de aprendizagem e de realização dos objectivos de vida do seu cliente.

⁽²⁾ *Shadowing* [tutoria] – consiste no acompanhamento, por parte dos trabalhadores com mais de cinquenta anos, dos trabalhadores mais novos durante o seu trabalho, especialmente dos que acabaram de ser contratados para o exercício de uma determinada profissão. Este método é particularmente adequado para familiarizar os trabalhadores mais novos com procedimentos e situações, cuja existência e escala não podem apreender sozinhos.

4.5.1 Nestes casos, há que aplicar uma política de incentivos financeiros, sociais e organizativos positivos para o trabalhador (por exemplo, transferindo-o para um posto de trabalho menos pesado que requeira competências novas que tenham sido adquiridas por uma formação). Convém aplicar o princípio da liberdade de escolha em relação ao período que alguém pretende manter-se no mercado de trabalho, princípio este que é um dos pilares da flexigurança.

4.5.2 O Comité considera que devido à falta de uma abordagem conciliadora e criativa em relação às pessoas que atingiram a idade legal de reforma antecipada poucos destes trabalhadores mantêm-se no mercado de trabalho até à idade de reforma propriamente dita.

4.6 As **políticas de educação e de formação** são essenciais não só para retardar de forma eficaz a saída dos trabalhadores, mas também para a produtividade. **Não é a idade, mas sim as competências que devem determinar as oportunidades do trabalhador no mercado de trabalho!**

4.6.1 De entre as várias políticas de educação e de formação com vista a manter no mercado de trabalho os trabalhadores com mais de cinquenta anos, as mais importantes são:

— **a participação e a inclusão**, ou seja a participação dos trabalhadores mais velhos em todos os programas de formação oferecidos pela empresa e a sua associação às acções de formação realizadas no trabalho. Por outro lado, os trabalhadores mais velhos com qualificações específicas podem permanecer na empresa mesmo passada a idade estatutária de reforma;

— os cursos de «renovação» de conhecimentos no domínio das tecnologias utilizadas no local de trabalho destinam-se aos trabalhadores mais velhos que não puderam participar na formação sobre o processo de produção em tempo útil e que se sentem menos envolvidos no mesmo. O quadro comum de acção dos parceiros sociais para o reconhecimento de competências e de qualificações, a formação ao longo da vida e a formação para adultos constituem dispositivos para este fim ⁽¹⁾;

— **cursos especializados de informática e Internet para pessoas com mais de cinquenta anos**, que permitam aos

trabalhadores mais velhos, aos reformados e às suas organizações utilizarem mais as TIC. A adaptação dos cursos às necessidades das pessoas mais velhas é fundamental (por exemplo, caracteres maiores, portal «SeniorWEB», etc.).

Recrutamento de trabalhadores mais velhos, ou como convencê-los a permanecer na empresa

4.7 A característica deste procedimento é que deve ser a própria empresa a encontrar um método eficaz para chegar às pessoas mais velhas que estão inactivas e convencê-las a reintegrar o mercado de trabalho, pondo de parte outras actividades que possam ter ou interrompendo a sua reforma.

4.8 Em média, um terço dos reformados tem dificuldade em subsistir com os rendimentos de que dispõe ⁽²⁾. Muitos destes potenciais trabalhadores são objecto de reformas baixas e ficam desalentados face à impossibilidade de encontrarem emprego, aparentemente devido à sua idade. Estes trabalhadores vítimas de uma «sorte madrasta» podem estar dispostos a reconverterem-se, mas estando fora do mercado de trabalho há alguns anos, provavelmente já renunciaram à ideia de uma possível reintegração.

4.8.1 Indubitavelmente, há que combater as consequências desta situação em que, em média, um terço dos reformados tem dificuldade em subsistir com os rendimentos de que dispõe, aperfeiçoando um sistema de reformas estável e solidário assegurado pelo financiamento através do emprego de todas as competências humanas disponíveis.

4.9 Entre aqueles que podem reintegrar o mercado de trabalho contam-se também os reformados, cujos filhos crescidos já deixaram o lar e que de repente se vêem com muito tempo disponível e procuram arranjar uma qualquer ocupação ou forma de rendimento adicional.

4.10 Por conseguinte, é fundamental começar por informar estas pessoas e depois incentivá-las directamente a estabelecer contacto com as empresas, envolvendo-as numa qualquer forma de formação contínua, ou incentivá-las a frequentarem cursos ou formações organizados com vista à sua reintegração no mercado de trabalho.

Estes objectivos podem ser atingidos através do seguinte:

— seminários de informação centrados em questões de interesse para as pessoas mais velhas;

— feiras de emprego e de oportunidades de carreira, os denominados «cafés dos mais de 50» ou os «centros de emprego» destinados a estas pessoas;

⁽¹⁾ Parecer do CESE, de 22 de Outubro de 2008, sobre «Sistema europeu de transferência de créditos do ensino e formação profissionais (ECVET)», relatora: An Le Nouail Marlière (CESE 1678/2008). Parecer sobre «Aprendizagem ao longo da vida», relator: José Isaiás Rodríguez García-Caro (JO C 175 de 27.7.2007). Parecer sobre «A Educação de Adultos», relatora: Renate Heinisch, co-relatores: An Le Nouail Marlière e José Isaiás Rodríguez García-Caro (JO C 204 de 9.8.2008).

⁽²⁾ B. McIntosh: «An employer's guide to older workers» [Guia do empregador de trabalhadores mais velhos].

- publicidade em lugares frequentados por idosos e nos meios de comunicação por eles privilegiados. No entanto, no âmbito destas iniciativas há que utilizar com cautela uma linguagem que os possa ofender como «velhos», «reformados», etc., substituindo-a, de preferência, por termos como «maduro», «experiente», «sólido», etc.;
- criação de «grupos de estudo para os trabalhadores mais velhos» dentro das empresas que elaborem formas de atrair as pessoas mais velhas experientes. Podem também ser organizadas festas nas instalações das empresas, para as quais serão convidados antigos trabalhadores e pessoal já na reforma, mas também incentivá-los por missiva pessoal ou por conversa telefónica a reintegrar a empresa, etc..

4.11 O êxito do recrutamento das pessoas mais velhas depende, em grande medida, do **trabalho em rede**, à qual devem estar associadas as empresas, as administrações, os parceiros sociais e outras partes interessadas a nível dos municípios, das regiões e dos países. Esta rede deve ainda ser alargada às parcerias internacionais.

4.11.1 A missão mais importante desta rede deve ser a alteração das mentalidades colectivas quanto à importância do prolongamento da vida activa e a criação de condições que convençam os trabalhadores com idade superior aos 50 anos e os empresários a acreditarem que é possível «acompanhar a mudança».

4.11.2 Esta rede poderia servir também para sensibilizar os empregadores para as vantagens decorrentes de empregar trabalhadores com mais de 50 anos e influenciar as políticas governamentais no sentido da elaboração de regimes de emprego que privilegiem tanto os trabalhadores com carreiras prolongadas como os empregadores que adaptem os seus sistemas de gestão do pessoal aos trabalhadores mais velhos.

4.11.3 Simultaneamente, esta rede poderia servir para disseminar e desenvolver as boas práticas, mas também para identificar competências-chave.

5. Gestão da diversidade como um dos métodos para focar o problema do emprego das pessoas mais velhas

5.1 Estudos revelam que a diversidade no emprego pode melhorar a realização de determinadas tarefas atribuídas a um grupo de trabalhadores, na medida em que proporciona um vasto leque de informação, de recursos e de maneiras de decisão, o que leva a melhores resultados.

5.1.1 Antigamente pensava-se que a diversidade na composição da mão-de-obra, baseada na idade ou na raça, podia levar a conflitos. Contudo, tais dificuldades podem ser ultrapassadas caso os trabalhadores frequentem formações destinadas a sensi-

bilizar para essas matérias e sejam incentivados a trabalhar em grupos diversificados para ultrapassarem preconceitos.

5.2 Algumas empresas europeias conhecidas chegam mesmo a aplicar a seguinte regra: **«gestão da diversidade = a gestão da produtividade»**. O objectivo da gestão de uma mão-de-obra variada é a criação de um mecanismo em que cada empregado pode dar um contributo pleno para a organização e para o progresso com base num desempenho excelente.

5.3 Os programas de diversidade, ao valorizarem os diferentes perfis profissionais e ao procurarem atrair e reter os trabalhadores com as melhores qualificações, definem a igualdade de oportunidades como um dos principais elementos da gestão dos recursos humanos. As práticas de não discriminação da gestão da diversidade são cada vez mais reconhecidas como um instrumento que aumenta a eficiência e a produtividade. A descrição do vínculo existente entre a igualdade de tratamento e o desempenho económico é uma das prioridades da Organização Internacional do Trabalho.

5.4 Se analisarmos os modelos e as políticas de apoio aos trabalhadores mais velhos descritos na secção 4, podemos afirmar que a trajectória do seu desenvolvimento pode ser traçada com êxito em duas direcções: a gestão da diversidade em função da idade e a gestão da diversidade em função das aptidões. **Há que salientar que a primeira começa já, na prática, no início do percurso profissional.**

5.5 As **empresas que recorrem à gestão da diversidade em função da idade** recrutam ou agrupam dentro da empresa um determinado número de trabalhadores mais velhos para assegurar uma «mistura» de idades e fazer face à escassez de trabalhadores qualificados. O objectivo é obter uma determinada combinação de grupos etários, de qualificações, de culturas e de competências.

5.6 **A gestão da diversidade em função das aptidões** realiza-se através do reconhecimento e da valorização dos diferentes perfis profissionais dos trabalhadores mais velhos e mais jovens e dos esforços para atrair e reter os trabalhadores com as melhores qualificações.

5.7 As **vantagens** decorrentes da utilização da gestão em função da idade são as seguintes:

- aumento do nível geral das aptidões da força de trabalho e da sua capacidade para inovar;
- presença de trabalhadores mais velhos e melhor remunerados na empresa permite mostrar ao pessoal mais jovem o grande potencial da carreira profissional;

— melhoria da qualidade e da organização dos produtos e serviços;

— manutenção de um nível adequado de competências, do potencial de desenvolvimento profissional e das possibilidades de coesão interna dos trabalhadores.

5.8 Segundo a Fundação de Dublin ⁽¹⁾, os **factores que contribuem para o êxito da gestão em função da idade** nas empresas são os seguintes:

— sensibilização para a questão da idade;

— existência de um quadro de política nacional de apoio à gestão em função da idade;

— programação e aplicação prudentes;

— cooperação de todas as partes interessadas na sensibilização para a questão da idade;

— estimativa e avaliação dos custos e benefícios;

6. **Domínios de boas práticas úteis para aplicação e desenvolvimento das políticas e modelos de apoio aos trabalhadores mais velhos na UE**

O desenvolvimento e a aplicação na UE de modelos e políticas de apoio aos trabalhadores mais velhos podem assentar no intercâmbio e na aplicação das seguintes boas práticas:

— envolvimento dos parceiros sociais nas negociações dos **contratos colectivos de trabalho a nível empresarial, sectorial ou intersectorial** que contenham medidas destinadas aos trabalhadores mais velhos e que podem também assumir a forma de pactos sociais, disposições nos regulamentos de trabalho e outras convenções bilaterais ou multilaterais;

— inclusão de todas as partes interessadas na proposta e elaboração de **regulamentações legais no nível nacional (e europeu)** incentivando, por um lado, os trabalhadores com mais de 50 anos a permanecerem no mercado de trabalho e,

por outro, os empregadores a manterem-nos na empresa ou a recrutarem pessoas mais velhas;

— concepção e aplicação de sistemas e de estruturas em rede destinados a **identificar situações e indicadores que caracterizem de forma global os trabalhadores mais velhos**;

— **gestão empresarial** (ou de grupos de empresas) **em função da diversidade visando faixas etárias específicas de trabalhadores mais velhos** (por exemplo gestão da diversidade em função da idade e/ou gestão da diversidade em função das aptidões);

— **aplicação de modelos de sistemas de aconselhamento para os trabalhadores com mais de cinquenta anos e para os seus empregadores** que incidam no desenvolvimento de subsistemas de avaliação das necessidades em termos de competências dos trabalhadores na empresa, no sector, na região e mesmo no país;

— utilização de sistemas de **aconselhamento aos trabalhadores** no domínio da **programação das formações, cursos e outras acções de educação e de formação**, em particular as que visam as pessoas mais velhas;

— desenvolvimento de sistemas de **aconselhamento aos empresários e aos quadros de gestão sobre como melhorar a capacidade de adaptação, a competitividade e a produtividade das empresas** durante períodos de transformação através da gestão da diversidade em função da idade ou da gestão do capital humano, recorrendo às tecnologias informáticas;

— **construção e desenvolvimento de estruturas e de sistemas em rede** (sectoriais, territoriais, combinados, reunindo representantes das partes interessadas, etc.) e de **observatórios de aptidões e postos de trabalho** que monitorizem o acesso dos trabalhadores mais velhos ao mercado de trabalho (tendo em conta as suas aptidões) e a evolução das reestruturações. Estes observatórios podem abranger sectores, unidades territoriais e regiões (mesmo transfronteiriças).

Bruxelas, 25 de Março de 2009.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

⁽¹⁾ *Presentation of database on employment initiatives for an ageing workforce* [Apresentação de uma base de dados de iniciativas de emprego para fazer face ao envelhecimento da população no activo], Gerlinde Ziniel, Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Relações Transatlânticas: Como Melhorar a Participação da Sociedade Civil

(2009/C 228/05)

Na reunião plenária de 17 de Janeiro de 2008, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre

«Relações Transatlânticas: Como Melhorar a Participação da Sociedade Civil».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Relações Externas emitiu parecer em 6 de Março de 2009, sendo relatora Liina CARR e co-relator Jacek KRAWCZYK.

Na 452.ª reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 25 de Março de 2009), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 196 votos a favor, 7 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 As relações entre a UE e os EUA desenvolvem-se actualmente num novo ambiente e deparam-se com desafios e expectativas crescentes. A eleição do Presidente OBAMA suscitou grandes expectativas em todo o mundo e um optimismo renovado quanto às potencialidades das relações transatlânticas. Existe uma esperança genuína de que a UE e os EUA trabalhem em conjunto e assumam a liderança numa série de áreas, desde uma resposta comum à actual crise financeira e económica até à questão das alterações climáticas, à promoção dos direitos humanos ou às relações económicas bilaterais.

1.2 A sociedade civil e os parceiros sociais europeus e americanos têm um papel fundamental a desempenhar no sentido de contribuir para esta cooperação renovada, graças ao seu carácter representativo ou aos conhecimentos especializados que possuem num dado domínio.

1.3 O CESE incentiva os decisores políticos da UE a aproveitarem esta oportunidade e a pugnarem, em concertação e cooperação com os EUA, pela realização das necessárias reformas no sistema das Nações Unidas, na OMPI ⁽¹⁾, no Tribunal Penal Internacional, G8, G20, OMC, Banco Mundial e FMI, e a reforçarem a OIT, a fim de dotar estas instituições de maior eficácia na resposta aos desafios a longo prazo decorrentes de um mundo globalizado e da actual crise financeira mundial.

1.4 Dada a extensão da crise económica e financeira, é preciso intensificar a cooperação económica transatlântica. Como primeiro passo, a UE e os EUA devem garantir uma melhor coordenação das suas acções monetárias e fiscais para estimular a economia mundial através do G20. Em seguida, devem cooperar estreitamente na elaboração de uma nova estratégia conjunta para regular de forma eficaz e eficiente o sistema finan-

ceiro mundial, de modo que a economia não volte a ser ameaçada pela assunção de riscos excessivos. Há que definir regras claras e vinculativas para o sector financeiro internacional no âmbito de uma reforma radical dos organismos económicos internacionais para dar um sinal forte aos cidadãos e às empresas.

1.5 O objectivo do Quadro para a Promoção da Integração Económica Transatlântica de aprofundar ainda mais a integração e o crescimento económicos transatlânticos em benefício dos nossos cidadãos e da competitividade das nossas economias poderá ser concretizado sob a supervisão do Conselho Económico Transatlântico.

1.6 A ideia nuclear subjacente a este Quadro é a cooperação ao nível da regulamentação. A União Europeia e os Estados Unidos comungam muitos dos valores em que assentam as nossas estratégias no que respeita à regulamentação das nossas economias, ainda que haja alguns desacordos em determinadas matérias. A cooperação ao nível da regulamentação pressupõe um trabalho conjunto, desde o início, na busca de uma identificação comum dos problemas sociais, ambientais e económicos e das soluções para os mesmos. Nas suas relações transatlânticas, a UE deverá defender o seu modelo social, baseado em regimes de protecção social e num diálogo civil e social muito desenvolvidos.

1.7 O Conselho Económico Transatlântico (CET) tem pela frente um importante trabalho a realizar:

— As soluções para a crise financeira mundial e as suas consequências para a economia mais alargada irão exigir novos regimes regulamentares em ambos os lados do Atlântico.

⁽¹⁾ OMPI: Organização Mundial da Propriedade Intelectual.

- O empenhamento da UE e agora dos EUA em desenvolverem importantes esforços no combate às alterações climáticas irá suscitar muitas questões de cariz regulamentar. Caberá ao CET zelar por que maximizemos a sua eficácia e melhoremos em simultâneo o desempenho ambiental.
- O recurso ao protecçãoismo agravou a Grande Depressão dos anos 1930. O CET deverá controlar as tendências protecçãoistas na Europa, nos Estados Unidos e em todo o mundo.
- O CET possui um vasto programa para as suas iniciativas de cooperação ao nível da regulamentação. Subsistem importantes divergências desnecessárias no modo como as autoridades reguladoras europeias e americanas elaboram novos regulamentos e têm em conta os interesses de todas as partes.
- As violações dos direitos de propriedade intelectual continuam a aumentar em todo o mundo. O CET terá de continuar a reforçar os esforços de fiscalização conjunta em zonas muito problemáticas como a China. Deve fomentar os debates sobre a forma de garantir a protecção dos direitos de propriedade intelectual ao, por exemplo, facilitar o acesso a medicamentos a preços comportáveis.
- O CET deve igualmente melhorar os seus mecanismos de cooperação. Deve ser dotado de mais recursos e de critérios mais claros para inscrever novas matérias no seu programa.
- A consulta das partes interessadas deve ser reforçada e alargada por forma a incluir os Diálogos em pé de igualdade.
- De igual modo, há que atribuir aos legisladores de ambos os lados do Atlântico um papel reforçado neste processo.

1.8 Para alcançar estes e outros objectivos, é crucial que o processo do CET seja prosseguido no âmbito da nova Administração americana, bem como da nova Comissão Europeia e do novo Parlamento Europeu. O CESE convida o Presidente OBAMA a proceder rapidamente à nomeação de um novo co-presidente americano do CET, de modo a que este possa prosseguir o seu importante trabalho.

1.9 Os actuais desafios económicos seriam bastante agravados por um regresso ao protecçãoismo em todo o planeta, como sucedeu durante a depressão económica da década de

1930. O CESE insta a UE e os EUA a cooperarem estreitamente para satisfazer os compromissos assumidos, em 15 de Novembro de 2008, pela Cimeira dos Líderes do G20 nesta matéria e envidar todos os esforços possíveis para concluir a Ronda de Doha de forma rápida e bem sucedida e evitar a criação de novos obstáculos ao comércio ou ao investimento.

1.10 Da mesma forma, o CESE incentiva a UE e os EUA a trabalharem juntos para dissuadir outros países de recorrerem a políticas susceptíveis de restringir o acesso aos mercados de investimento ou de fornecimento, como infelizmente foi proposto em recentes debates no Congresso. O CESE exorta igualmente a UE e os EUA a estudarem a maneira de revigorar o comércio mundial, por forma a intensificar as negociações comerciais mundiais através da integração de considerações de desenvolvimento sustentável e de normas sociais. O CESE saúda a preocupação do Presidente OBAMA em mitigar os efeitos negativos do ajustamento das trocas comerciais em grupos específicos de trabalhadores ou cidadãos.

1.11 O CESE recomenda vivamente a criação de mecanismos de financiamento para os Diálogos Transatlânticos (TABD ⁽¹⁾, TACD ⁽²⁾, TALD ⁽³⁾ e TAED ⁽⁴⁾) e a inclusão do TALD e do TAED no Grupo de Consultores do CET.

1.12 O CESE incentiva a UE e os EUA a reforçarem a acessibilidade e abertura do processo de Diálogo Transatlântico, bem como o envolvimento das partes interessadas da sociedade civil também exteriores aos quatro Diálogos.

1.13 O CESE convida a Comissão a organizar, num futuro próximo, uma reunião com todas as partes interessadas transatlânticas para avaliar a nova situação, trocar pontos de vista e coordenar acções a desenvolver no âmbito de novas iniciativas. O CESE recorda à Comissão uma proposta apresentada na sua comunicação de 2005 relativamente à organização de uma conferência tripartida sobre as relações laborais.

1.14 Por seu turno, o CESE propõe que se encetem contactos com os parceiros económicos e sociais americanos e acompanhará atentamente a constituição de grupos consultivos no seio da Administração americana para identificação de eventuais interlocutores sobre diversos temas. O CESE procurará também encontrar vias para melhor promover o intercâmbio de conhecimentos e experiências com as partes interessadas da sociedade civil americana. Para realizar estas tarefas, o CESE deverá criar um grupo de contacto informal que supervisionará as suas actividades no domínio das relações transatlânticas.

⁽¹⁾ Diálogo Empresarial Transatlântico

⁽²⁾ Diálogo Transatlântico de Consumidores

⁽³⁾ Diálogo Transatlântico do Trabalho

⁽⁴⁾ Diálogo Transatlântico do Ambiente

1.15 O CESE considera oportuno e útil que se intensifique a colaboração científica e cultural (diálogo cultural) entre a UE e os EUA como base para uma melhor compreensão mútua e uma maior colaboração política. A UE e os EUA devem envidar esforços conjuntamente para promover e favorecer a criatividade não apenas no domínio da ciência, da tecnologia e da inovação, mas, em particular, no domínio da expressão artística, como base para relançar novos valores, para o crescimento e enriquecimento das mulheres e dos homens.

2. Contexto

2.1 As relações entre a UE e os EUA desenvolvem-se actualmente num novo ambiente e deparam-se com desafios e expectativas crescentes. A eleição do Presidente OBAMA suscitou grandes expectativas em todo o mundo e um optimismo renovado quanto às potencialidades das relações transatlânticas. Existe uma esperança genuína de que a UE e os EUA trabalhem em conjunto e assumam a liderança numa série de áreas, desde uma resposta comum à actual crise financeira e económica até à questão das alterações climáticas, à promoção dos direitos humanos ou às relações económicas bilaterais. No seu parecer⁽¹⁾ de 2004, o CESE refere uma série de questões, incluindo a necessidade de melhorar a governação mundial, que deviam ser incluídas na Agenda Transatlântica. Os acontecimentos recentes sublinham a importância de uma cooperação neste domínio.

2.2 Os desafios que a UE, os EUA e o mundo em geral enfrentam actualmente são sérios e é necessária uma nova estratégia conjunta para garantir que a economia mundial não voltará a estar vulnerável a acções depredatórias de um capitalismo financeiro não regulado. A economia transatlântica e mundial está a atravessar a sua crise mais grave das últimas décadas, o fenómeno das alterações climáticas exige uma intervenção de todos os actores para que haja progressos, e há muitas questões importantes da política externa que é necessário tratar para promover a paz, a democracia e os direitos humanos no mundo. Sem uma cooperação UE-EUA aprofundada, os nossos esforços para resolver estes problemas serão insuficientes.

2.3 A sociedade civil e os parceiros sociais europeus têm um papel fundamental a desempenhar no sentido de contribuir para esta cooperação renovada, graças ao seu carácter representativo ou aos conhecimentos especializados que possuem num dado domínio. Para que isso se concretize, é vital que os numerosos órgãos políticos através dos quais a União Europeia e o Governo americano mantêm o diálogo melhorem a cooperação com todas as partes interessadas. A liberdade de circulação dos cidadãos representa outro passo importante para o reforço das relações entre a UE e os EUA, fomentando as trocas comer-

ciais, culturais e sociais. Uma das prioridades políticas deverá continuar a ser o aumento das possibilidades de viajar sem visto entre os Estados-Membros da UE e os EUA.

2.4 Até ao momento actual, as relações bilaterais entre a UE e os EUA têm sido conduzidas no quadro da Declaração Transatlântica⁽²⁾ de Novembro de 1990, à qual se seguiu em 1995 a Nova Agenda Transatlântica⁽³⁾ (NAT) e, em Maio de 1998, a Parceria Económica Transatlântica⁽⁴⁾ (PET). Um novo desenvolvimento institucional ocorreu em Abril de 2007, com a assinatura do Quadro para a Promoção da Integração Económica Transatlântica⁽⁵⁾, que criou o Conselho Económico Transatlântico⁽⁶⁾ (CET).

2.5 Até ao momento, todas as interacções políticas têm incidido mais em questões económicas, comerciais e de política externa do que em questões sociais e de sustentabilidade. Além disso, salvo algumas excepções, o envolvimento das partes interessadas, que tem uma forte tradição e desempenha um importante papel, quer numa série de países europeus quer a nível da UE, ainda não se tornou um elemento forte das relações UE-EUA. O CESE pede à UE e aos EUA que, neste novo período de cooperação transatlântica, a par do reforço e da melhoria dos aspectos que funcionam correctamente, se ocupem também daquelas áreas que carecem de melhoramento.

2.6 O parecer não abarcará todos os aspectos das relações transatlânticas. Não incluirá o Canadá e incidirá apenas sobre algumas questões entre a UE e os EUA, tais como multilateralismo, comércio, cooperação económica transatlântica, alterações climáticas mundiais e envolvimento das partes interessadas. As relações comunitárias com o Canadá serão analisadas num outro parecer do CESE.

3. Multilateralismo

3.1 Divergências nas abordagens às instituições multilaterais têm caracterizado as relações UE-EUA nos últimos anos. Há fortes motivos para crer que a nova Administração americana vai perseguir uma política de empenhamento mais vigoroso, quer com parceiros aliados quer com organizações internacionais. O CESE exorta os decisores políticos da UE a aproveitarem

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre o «Diálogo Transatlântico – Formas de melhorar a relação transatlântica», JO C 241 de 28.9.2004.

⁽²⁾ Declaração Transatlântica sobre as Relações CE-EUA, 1990 http://ec.europa.eu/external_relations/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf

⁽³⁾ Ver http://eurunion.org/eu/index.php?option=com_content&task=view&id=2602&Itemid=9

⁽⁴⁾ Ver http://ec.europa.eu/external_relations/us/docs/trans_econ_partner_11_98_en.pdf

⁽⁵⁾ Ver http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/April/0430-RAA/022Framework1.pdf

⁽⁶⁾ Ver http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/inter_rel/tec/index_en.htm

esta oportunidade e a pugnarem, em concertação e cooperação com os EUA, pela realização das necessárias reformas para reforçar o sistema das Nações Unidas, incluindo a OIT, o Tribunal Penal Internacional, a OMPI, o G8, o G20, a OMC, o Banco Mundial e o FMI, a fim de dotar estas instituições de maior eficácia na resposta aos desafios a longo prazo decorrentes de um mundo globalizado e da actual crise financeira mundial. O CESE apoia a proposta que a Chanceler Angela Merkel formulou em Paris, em Janeiro de 2009, para que se inclua no sistema das Nações Unidas um Conselho de Segurança Económica e Social ao mesmo nível do Conselho de Segurança.

3.2 Um dos ensinamentos retirados das relações UE-EUA em anos anteriores é que, sempre que a UE e os EUA não conseguem chegar a consenso, não é possível resolver grandes problemas mundiais. Para melhorar esta situação com a nova Administração, a UE e os EUA deverão trabalhar estreitamente na definição de estratégias comuns para muitas questões relacionadas com a segurança mundial e os direitos humanos.

3.3 A governação transatlântica não é uma alternativa mas sim um complemento às relações multilaterais tanto da UE como dos EUA, que continuam a ser os actores mais importantes na cena mundial e precisam por isso de colaborar se quiserem fazer avançar uma questão em qualquer instância internacional, seja ela a liberalização do comércio, seja um maior respeito por certas políticas laborais e de protecção ambiental.

3.4 A aplicação e o pleno cumprimento de acordos multilaterais são essenciais para a UE e os EUA demonstrarem a sua capacidade de liderança a nível mundial. Para começar, a UE, os seus Estados-Membros e os EUA devem ratificar e executar todas as convenções da OIT ⁽¹⁾ e as decisões da OMC.

4. Cooperação económica

4.1 *Acrise financeira e económica*

4.1.1 A crise financeira mais profunda e a conjuntura económica mais difícil das últimas décadas com que o mundo se defronta actualmente impõem uma intensificação da cooperação económica transatlântica. Como ponto de partida, isso significa que as medidas monetárias e orçamentais adoptadas em ambos os lados têm de ser coordenadas de modo a garantir a sua eficácia nas nossas economias interligadas. O CESE mostra-se preocupado por até ao momento tal ter sido insuficiente. Importa igualmente que a UE e os EUA reforcem o seu empenho nestas questões, em especial no âmbito do G20, em cooperação

com outros actores económicos importantes para impulsionar as nossas economias. O Plano de Reinvestimento e Recuperação americano, aprovado em Fevereiro de 2009, e o Plano de Relançamento da Economia Europeia, adoptado pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2008, possuem semelhanças notáveis, embora a orientação do plano europeu seja insuficiente. Os planos devem ser aplicados de forma complementar e evitando medidas proteccionistas.

4.1.2 O segundo passo para o relançamento será a elaboração de uma nova estratégia conjunta para regular de forma eficaz e eficiente o sistema financeiro mundial, de modo que a economia não volte a ser ameaçada pela assunção de riscos excessivos. As duas partes respondem com medidas regulamentares, tornando-se necessário assegurar uma coordenação estreita a fim de evitar divergências desnecessárias. Por esse motivo, o CET e o Quadro 2007 que lhe cumpre aplicar assumem cada vez mais importância.

4.2 *O Conselho Económico Transatlântico*

4.2.1 O Quadro para a Promoção da Integração Económica Transatlântica tem por objectivo aprofundar ainda mais a integração e o crescimento económicos transatlânticos em benefício dos nossos cidadãos e da competitividade das nossas economias. Este objectivo deve ser concretizado sob a supervisão do CET, o qual se reúne pelo menos uma vez por ano e tem por mandato supervisionar os esforços delineados no referido Quadro, por forma a acelerar os progressos, bem como fixar metas provisórias e facilitar a acção conjunta. Este mandato confere ao CET poderes consideráveis para conduzir a integração económica transatlântica, nomeadamente em tempo de crise.

4.2.2 A ideia nuclear subjacente a este Quadro é a cooperação ao nível da regulamentação. A União Europeia e os Estados Unidos comungam muitos dos valores em que assentam as nossas estratégias no que respeita à regulamentação das nossas economias. Partilhamos a opinião de que o objectivo da regulamentação é garantir elevadas normas de protecção do ambiente, da segurança e saúde humana e animal e ainda da segurança económica e jurídica. Consideramos igualmente que a regulamentação deve alcançar esses resultados da maneira mais eficiente possível e com o mínimo de perturbação para a actividade económica, baseando-se nos melhores conhecimentos especializados disponíveis. É um facto que existem divergências, como comprovado por alguns casos apresentados perante a OMC, que são consequência da diferença de atitudes entre os cidadãos. Mas em numerosos casos as diferentes estratégias da UE e dos EUA ficam a dever-se apenas a uma consulta insuficiente entre as autoridades reguladoras e a sociedade civil. A cooperação ao nível da regulamentação pressupõe um trabalho conjunto, também mediante contactos com a sociedade civil, na busca de uma identificação comum dos problemas sociais, ambientais e económicos e das soluções para os mesmos.

⁽¹⁾ Para mais informações sobre a percentagem de ratificações das convenções da OIT, ver o documento de informação sobre ratificações e actividades normativas – Relatório III (parte 2), Conferência Internacional do Trabalho, 97.^a reunião, 2008.

4.2.3 O domínio da segurança alimentar só teria a ganhar com os contactos reforçados com a sociedade civil. As relações entre a UE e os EUA há muito que são negativamente afectadas por uma série de divergências neste domínio como, por exemplo, a regulamentação sobre a carne de bovino tratada com hormonas e sobre os tratamentos anti-microbianos aplicados aos frangos. Nestes casos, a UE não pode de forma alguma aceitar as normas americanas. A utilização de organismos geneticamente modificados nos produtos alimentares gerou diferendos ainda mais profundos.

4.2.4 Até à data, o CET reuniu-se por três vezes, a última das quais em Washington DC, em 12 de Dezembro de 2008. Apesar do seu pouco tempo de existência, o CET já realizou importantes progressos em áreas fundamentais para a comunidade económica:

- O CET levou a que tanto as autoridades europeias como as americanas reconhecessem a equivalência das normas internacionais de relato financeiro e das normas de contabilidade americanas, o que representa uma poupança de milhares de milhões para as empresas europeias.

- Discussões no âmbito do CET permitiram que a UE e os EUA adoptassem estratégias coordenadas para a questão dos fundos soberanos.

- Em matéria de segurança, as duas partes acordaram num roteiro comum que este ano culminará no reconhecimento mútuo dos respectivos programas para carregadores seguros, o que significa que futuramente as companhias poderão garantir as normas de segurança mais elevadas aderindo apenas a um desses programas.

- O Fórum de Alto Nível para a Cooperação Regulamentar do CET está a encontrar terreno comum entre as autoridades reguladoras em questões como a avaliação de impacto e de riscos e a segurança dos produtos importados da China e de outros países.

4.2.5 O CET tem pela frente um importante trabalho a realizar e a oportunidade de melhorar o seu desempenho.

- As soluções para a crise financeira mundial e as suas consequências para a economia mais alargada irão exigir novos regimes regulamentares em ambos os lados do Atlântico. Essa regulamentação é seguramente necessária e deverá ser proporcional aos objectivos ambiciosos a alcançar e, acima de tudo, deverá ser coordenada entre os dois grandes centros financeiros do mundo.

- O empenhamento da UE e agora dos EUA em desenvolverem importantes esforços no combate às alterações climáticas irá suscitar muitas questões de cariz regulamentar, tais como as normas para combustíveis limpos e os aspectos técnicos dos sistemas de comércio de emissões. O CET terá de zelar por que maximizemos a eficácia e a eficiência económica desses esforços, evitando estratégias incompatíveis.

- Novas iniciativas no domínio da segurança, tais como a legislação norte-americana de 2007 relativa à inspecção não intrusiva de todos os carregamentos (100 % Cargo Scanning), não aplicam as ferramentas correctas para aumentar a segurança, criando assim novas barreiras comerciais.

- As violações dos direitos de propriedade intelectual continuam a aumentar em todo o mundo. O CET terá de continuar a reforçar os esforços de fiscalização conjunta em zonas muito problemáticas como a China. Deve fomentar os debates sobre a forma de garantir a protecção dos direitos de propriedade intelectual ao facilitar o acesso a medicamentos a preços comportáveis.

- O CET possui um vasto programa para as suas iniciativas de cooperação ao nível da regulamentação. Subsistem importantes divergências desnecessárias no modo como as autoridades reguladoras europeias e americanas elaboram novos regulamentos, designadamente na avaliação dos riscos, qualidade dos resultados científicos, consulta das partes interessadas, etc. Se queremos realmente reforçar a integração económica, então haverá que realizar mais progressos nestes dossiês.

- O CET deve igualmente melhorar os seus mecanismos de cooperação. Deve ser dotado de mais recursos e de uma estrutura mais definida, nomeadamente critérios mais claros para inscrever novas matérias no seu programa e um mandato mais explícito para encorajar as autoridades reguladoras a encontrarem soluções para as suas divergências. Além disso, há que conferir aos legisladores de ambos os lados do Atlântico um papel reforçado no processo.

- Um elemento essencial será uma consulta reforçada das partes interessadas com maior transparência e coordenação (ver capítulo 6).

4.2.6 Para alcançar estes e outros objectivos, é crucial que o processo do CET seja prosseguido no âmbito da Administração americana, bem como da nova Comissão Europeia e do novo Parlamento Europeu. O CESE espera que a Administração americana proceda rapidamente à nomeação de um novo co-presidente americano do CET, de modo a que este possa prosseguir o seu importante trabalho.

4.3 Comércio

4.3.1 Os actuais desafios económicos seriam bastante agravados por um regresso ao protecționismo em todo o planeta, como sucedeu durante a depressão económica da década de 1930. O CESE insta a UE e os EUA a cooperarem estreitamente para satisfazer os compromissos assumidos, em 15 de Novembro de 2008, pela Cimeira dos Líderes do G20 nesta matéria e envidar todos os esforços possíveis para concluir a Ronda de Doha de forma rápida e bem sucedida e evitar a criação de novos obstáculos ao comércio ou ao investimento. A UE e os EUA terão de trabalhar em conjunto para fazer cumprir os compromissos comerciais existentes por parceiros comerciais essenciais, dado que a tentação para proteger as empresas nacionais é enorme. Devem em especial dar o exemplo aos demais países, de forma a dissuadi-los de recorrerem a políticas susceptíveis de restringir o acesso aos mercados de investimento ou de fornecimento, em oposição ao proposto em recentes debates no Congresso. O CESE exorta igualmente a UE e os EUA a estudarem a maneira de revigorar o comércio mundial, por forma a intensificar as negociações comerciais mundiais através da integração de considerações de desenvolvimento sustentável e de normas sociais.

4.3.2 A opinião da nova Administração americana nesta matéria desenvolver-se-á com uma maior clarificação dos seus parceiros comerciais, mas nesta fase parece colocar maior ênfase nas questões ambientais e sociais associadas ao comércio e numa abordagem aberta ao comércio.

4.3.3 OCESE congratula-se vivamente com uma tal abordagem ao comércio internacional e recomenda à UE que apoie o impulso para promover acordos comerciais que melhorem tanto a oferta como a procura de boa governação a nível nacional e internacional e incluam a protecção dos direitos laborais e do ambiente.

5. Alterações climáticas mundiais

5.1 Há muito tempo que os países europeus estão na vanguarda em matéria de políticas climáticas. Têm estado à espera de que os EUA se juntem a eles com iniciativas ambiciosas. A nova Administração americana prometeu desenvolver enormes esforços para combater as alterações climáticas mundiais. O CESE aguarda com expectativa as novas políticas reforçadas dos EUA para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa. Para além dos planos para a aplicação de um sistema de limitação e comércio de emissões (*cap-and-trade system*) que permita reduzir as emissões de dióxido de carbono (CO₂) das grandes indústrias, é provável que a Administração OBAMA aumente o investimento nas fontes de energia renováveis. As acções para relançar o crescimento deverão ser utilizadas à escala mundial como uma oportunidade para criar emprego e reorientar o investimento e a inovação nessa direcção.

5.2 O CESE congratula-se com os planos dos EUA de investir em tecnologias eficientes e limpas a nível interno, utilizando em simultâneo políticas de assistência e promoção das exportações americanas para ajudar os países em desenvolvimento a ultrapassar a fase de desenvolvimento de alta intensidade energética e carbónica. O CESE apraz-se igualmente com os pedidos para que sejam assumidos compromissos vinculativos e executórios em matéria de redução de emissões.

5.3 O CESE exorta os EUA a participarem na Conferência das Nações Unidas, a realizar em Copenhaga em Dezembro de 2009, com uma posição negociadora forte e clara que aproxime ainda mais os pontos de vista europeus e americanos na preparação de um novo quadro internacional pós-Protocolo de Quioto em matéria de limitação de emissões. A UE está à espera de um compromisso forte e de apoio para as negociações da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CQNUAC).

5.4 No que respeita à UE, para se conseguir uma estratégia mais coerente para concretizar os objectivos climáticos comunitários, o CESE insta os Estados-Membros a chegarem a um consenso que permita superar as tensões entre competitividade económica e maiores sacrifícios a favor do ambiente e a não reduzirem o investimento em novas iniciativas de investigação de novas tecnologias mais ecológicas devido à crise económica mundial.

5.5 O CESE convida a Comissão Europeia e a nova Administração dos EUA a envolverem activamente ONG e redes ambientalistas e as partes interessadas do mundo empresarial e sindical nos preparativos para a Conferência da ONU, a realizar em Copenhaga em Dezembro de 2009, e a reatarem o Diálogo Transatlântico do Ambiente (TAED) que poderá intervir como órgão de coordenação das partes interessadas ambientalistas e como parceiro nesses preparativos.

6. Envolvimento das partes interessadas

6.1 Existem diferentes tradições na UE e nos EUA no que se refere ao envolvimento das partes interessadas no processo de decisão política. Com a Nova Agenda Transatlântica, a UE e os EUA comprometeram-se a uma cooperação sistemática, nomeadamente na criação de pontes «pessoa-a-pessoa» através do Atlântico. Daí resultou a criação de uma série de diálogos a nível da sociedade civil entre grupos de trabalhadores, consumidores e ambientalistas.

Os Diálogos Transatlânticos instituídos na segunda metade da década de 1990 estiveram activos e envolvidos de forma desigual nas estruturas de cooperação UE-EUA, especialmente nas cimeiras, que incidiram unilateralmente no Diálogo Empresarial Transatlântico (TABD). Além disso, o Grupo de Consultores do Conselho Económico Transatlântico inclui apenas o TABD, o Diálogo Transatlântico de Consumidores (TACD) e o Diálogo Transatlântico de Legisladores (TLD). Os outros dois diálogos, o Diálogo Transatlântico do Trabalho (TALD) e o Diálogo Transatlântico do Ambiente (TAED), foram excluídos sem consulta das partes interessadas envolvidas.

6.2 Neste contexto, o Parlamento Europeu, na sua resolução de 8 de Maio de 2008 sobre o Conselho Económico Transatlântico, solicitou a inclusão dos presidentes do TALD e do TAED no Grupo de Consultores. O CESE apoia vivamente este pedido do Parlamento Europeu e convida o CET a proceder à revisão das suas regras de funcionamento adoptadas pelos seus co-presidentes em Berlim, em 28 de Junho de 2007.

6.3 As novas regras de funcionamento devem incluir igualmente regras para uma maior transparência e coordenação com os consultores, incluindo o livre acesso aos documentos e o envio bastante atempado das convocatórias para as reuniões.

6.4 O CESE subscreve o novo pedido formulado pelo Parlamento Europeu no seu projecto de relatório sobre o estado das relações transatlânticas na sequência das eleições nos EUA para que seja aprofundado o entendimento das sociedades civis de ambas as partes⁽¹⁾, um processo no qual o CESE deve desempenhar um papel importante.

6.5 Os grupos de interesses envolvidos nos Diálogos possuem já experiência na criação de redes transnacionais. As iniciativas desenvolvidas pelos EUA e pela UE na década de 1990 para reflectir as novas realidades da integração europeia também criaram novas oportunidades para as organizações da sociedade civil transatlânticas⁽²⁾.

6.6 Os quatro Diálogos mencionados iniciaram as suas actividades com diferentes níveis de êxito e apoio dos líderes políticos de ambos os lados do Atlântico. O TACD está a funcionar bem e prepara-se activamente para as cimeiras UE-EUA e o trabalho com o CET.

6.7 Infelizmente, o TAED, após um arranque relativamente bem sucedido, foi suspenso ao fim de dois anos de actividade. Há bons argumentos para que seja reconstituído a fim de dar o seu contributo para o CET e as cimeiras UE-EUA. O CESE recomenda vivamente a criação de mecanismos de financiamento apropriados para os Diálogos e a inclusão do TALD e do TAED (este último após a sua reconstituição) no Grupo de Consultores do CET.

6.8 O CESE está consciente de que, para algumas organizações da sociedade civil, as relações transatlânticas bilaterais podem não ser necessariamente a via mais natural para a cooperação transnacional. Para os grupos sindicais e ambientalistas, o fórum transatlântico tem de competir não só com as questões internas mas também com as preocupações mundiais, tais como as alterações climáticas ou o direito de organização nos países em desenvolvimento. No entanto, o envolvimento de um leque mais vasto de partes interessadas nas relações bilaterais UE-EUA suscita o apoio popular e confere legitimidade democrática a todo o processo. O CESE exorta a UE e os EUA a reforçarem a acessibilidade e abertura do processo de diálogo transatlântico, bem como o envolvimento das partes interessadas da sociedade civil.

6.9 O CESE convida a Comissão Europeia a organizar, num futuro próximo, uma reunião com todas as partes interessadas envolvidas em relações transatlânticas, a fim de fazer um balanço da nova situação, trocar pontos de vista e coordenar acções sobre as novas iniciativas a desenvolver. O CESE oferece-se para participar activamente nessa iniciativa em representação da sociedade civil.

6.10 Na sua comunicação de 18 de Junho de 2005 (COM(2005) 196), a Comissão formulou algumas propostas interessantes, uma das quais consistia em promover o diálogo entre representantes dos parceiros sociais da UE e dos EUA mediante, por exemplo, uma conferência tripartida no domínio das relações laborais. Essas propostas, às quais nunca foi dado seguimento, deveriam ser revisitadas, pois intercâmbios entre os parceiros sociais da UE e dos EUA seriam particularmente úteis no contexto das propostas nos EUA que visam a introdução de uma lei relativa à liberdade de escolha do trabalhador (*Employee Free Choice Act*).

⁽¹⁾ Projecto de relatório sobre o estado das relações transatlânticas na sequência das eleições nos EUA (2008/2199(INI)).

⁽²⁾ Para um breve historial sobre os diálogos, ver parecer do CESE sobre o «Diálogo Transatlântico – Formas de melhorar a relação transatlântica», elaborado por Eva Belabed e adoptado em 3 de Junho de 2004. JO C 241 de 28.9.2004.

6.11 O CESE iniciará contactos com os parceiros económicos e sociais dos EUA (empresas, sindicatos, agricultores, consumidores, etc.) a fim de aferir do seu interesse na organização de um diálogo sobre uma ou duas questões específicas, como as alterações climáticas e o desenvolvimento sustentável, que seriam do interesse mútuo. O objectivo desse diálogo é envolver simultaneamente todos os diferentes interlocutores, ao contrário dos diálogos existentes que trabalham no âmbito das suas próprias competências e organizações de membros. O CESE estabelecerá contactos com a Comissão Europeia e a Administração Americana a fim de obter o seu apoio e identificar o seu interesse.

6.12 O CESE vai acompanhar atentamente a criação de grupos consultivos no seio da Administração para identificar eventuais interlocutores sobre diversos tópicos. O CESE procederá também a uma reflexão sobre a melhor maneira de promover o intercâmbio de conhecimentos e experiências com intervenientes da sociedade civil americana sobre questões de interesse comum. Neste contexto, propõe-se que a Secção Especializada de Relações Externas crie um grupo de contacto informal, a título provisório, para supervisionar a actividade do CESE no domínio das relações transatlânticas. Caso esta experiência seja

bem sucedida, o grupo de contacto poderá então adquirir uma base permanente e formal.

6.13 No seu projecto de relatório, o Parlamento Europeu insiste na necessidade de substituir a Nova Agenda Transatlântica de 1995 por um novo Acordo de Parceria Transatlântica que confira uma base mais estável e mais moderna a esta relação ⁽¹⁾. O CESE apoia vivamente esta proposta e espera que, na negociação desse novo instrumento, os grupos de interesses relevantes da sociedade civil americana e europeia sejam incluídos no processo desde o início. A inclusão de organizações da sociedade civil fortalecerá e reforçará as estruturas institucionais.

6.14 Um diálogo reforçado mobilizaria a sociedade civil de ambos os lados do Atlântico, fomentando a formação de redes eficazes e promovendo uma troca de pontos de vista nas redes da sociedade civil transatlânticas, incluindo os Diálogos, e entre elas. Proporcionaria ainda um acesso de alto nível ao governo e fomentaria as relações entre essas redes e os Diálogos e o governo/administração.

Bruxelas, 25 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

⁽¹⁾ Projecto de relatório do Parlamento Europeu sobre o estado das relações transatlânticas na sequência das eleições nos EUA (2008/2199(INI)).

III

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

452.^a PLENÁRIA EM 24 E 25 DE MARÇO DE 2009**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Livro Branco sobre acções de indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio antitrust**COM(2008) 165 *final*

(2009/C 228/06)

Em 2 de Abril de 2008, 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 o

«*Livro Branco sobre acções de indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio antitrust*»

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 11 de Março de 2009, tendo sido relator W. ROBYNS de SCHNEIDAUER.

Na 452.^a reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 54 votos a favor, 4 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O acesso à tutela judicial efectiva é um direito fundamental contemplado na Carta Europeia dos Direitos Fundamentais. Por conseguinte, o CESE insiste na promoção do acesso dos cidadãos à tutela judicial, nomeadamente quando se trata da reparação das infracções às regras *antitrust*, em que as vítimas não são só os próprios concorrentes respeitadores das regras do jogo, mas também os consumidores, as PME e os trabalhadores das empresas em causa, que vêem os seus postos de trabalho e o seu poder de compra ameaçados. O CESE acolhe favoravelmente o Livro apresentado pela Comissão, na medida em que apoia este aspecto. Salienta a necessidade de medidas mais eficazes que permitam a plena indemnização das vítimas pelos danos sofridos por infracções às regras *antitrust*, em consonância com a jurisprudência do TJCE. Um sistema equilibrado que tenha em conta os interesses de todos é essencial para a sociedade em geral.

1.2 Deve manter-se o princípio orientador de preservar a esfera pública de aplicação firme das medidas tomadas por parte da Comissão e das autoridades públicas de concorrência dos Estados-Membros para assegurar o respeito dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE. O CESE está consciente de que há entraves e obstáculos que dificultam a aplicação de direitos individuais e colectivos na esfera privada pelas vítimas que reclamam plena indemnização e congratula-se, vivamente, com os esforços da Comissão para tentar resolver estes problemas. Estas acções de indemnização constituem um elemento necessário à aplicação eficaz dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE, que complementam, mas não substituem, nem podem pôr em causa, a aplicação a nível público. Acresce que, numa perspectiva de futuro, uma melhoria das regras de indemnização na esfera privada desencorajará a prática de futuras infracções.

1.3 O CESE considera ser necessário haver um quadro jurídico para melhorar as condições legais de exercício por parte das vítimas do direito que lhes é conferido pelo Tratado de obterem reparação por todos os danos sofridos por incumprimento das regras comunitárias no domínio *antitrust*. Posto isto, impõe-se a adopção, aos níveis comunitário e nacional, das medidas necessárias, vinculativas e não vinculativas, com vista a melhorar os procedimentos judiciais na União Europeia e assegurar uma protecção mínima satisfatória do direito das vítimas. Os mecanismos extrajudiciais de resolução de litígios só podem constituir um complemento dos recursos judiciais. Estes mecanismos podem ser uma alternativa interessante, na medida em que constituem um procedimento menos formal e menos dispendioso, desde que ambas as partes envolvidas estejam verdadeiramente dispostas a cooperar e desde que haja meios efectivos de recurso judicial.

1.4 Quanto às acções colectivas, o CESE sublinha a necessidade de estabelecer mecanismos apropriados para garantir o seu exercício eficaz, com base numa abordagem europeia e no respeito pelas tradições culturais e jurídicas europeias, no intuito de facilitar o acesso à justiça das entidades habilitadas por lei e dos colectivos de vítimas. Medidas de acompanhamento deverão fornecer salvaguardas apropriadas contra a introdução de elementos que noutras jurisdições se revelaram mais susceptíveis de não serem respeitados. O Comité insta com a Comissão para que organize a coordenação com outras iniciativas para facilitar os recursos, nomeadamente a iniciativa em curso no âmbito da DG SANCO.

1.5 As propostas do Livro Branco abrangem um quadro jurídico complexo que afecta os sistemas processuais nacionais e, *inter alia*, as regras sobre a legitimidade para intentar uma acção, a divulgação dos elementos de prova, a culpa e a reparação das custas.

1.6 O acesso aos elementos de prova e divulgação *inter partes* deve assentar no estabelecimento dos factos e num controlo judicial rigoroso da plausibilidade do pedido de indemnização e da proporcionalidade do pedido de divulgação.

1.7 O Comité solicita à Comissão que proceda ao acompanhamento do Livro Branco e proponha medidas adequadas para atingir os objectivos no respeito pelo princípio de subsidiariedade, mas sem que a aplicação do mesmo impeça a eliminação de obstáculos no acesso aos mecanismos eficazes de recurso para indemnização das vítimas de infracções às regras *antitrust* pelos prejuízos sofridos.

2. Introdução

2.1 O CESE sublinha que os indivíduos ou as empresas que são vítimas de infracções às regras da concorrência devem ter a

possibilidade de reclamar indemnizações à parte que causou o prejuízo. A este respeito, o CESE toma nota do facto de que as seguradoras não prevêm a cobertura das consequências (sobretudo a indemnização) de comportamentos intencionais de infracção às regras *antitrust*. Está convencido de que esta situação agrava os efeitos dissuasivos para as empresas, na medida em que as empresas que violam as regras *antitrust* terão de suportar o custo total da indemnização pelas infracções que causaram e de pagar as respectivas coimas.

2.2 Segundo observações anteriores do Comité ⁽¹⁾, a política da concorrência está estreitamente ligada a outras políticas como, por exemplo, as políticas do mercado interno e dos consumidores. Por conseguinte, há que envidar esforços, na medida do possível, para coordenar as iniciativas destinadas a facilitar os recursos.

2.3 O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias garantiu o direito das vítimas – cidadãos ou empresas – a indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio *antitrust* ⁽²⁾.

2.4 No seguimento do debate público surgido após a publicação, em 2005, do Livro Verde da Comissão «Acções de indemnização devido à violação das regras comunitárias no domínio *antitrust*» ⁽³⁾ o CESE, ⁽⁴⁾, tal como o Parlamento Europeu ⁽⁵⁾, apoiaram o ponto de vista da Comissão e instaram-na a adoptar medidas. Concretamente, o CESE regozijou-se com a iniciativa da Comissão, salientou os obstáculos que as vítimas enfrentam na tentativa de obter reparação dos prejuízos e recordou o princípio da subsidiariedade.

2.5 Em Abril de 2008, a Comissão apresentou propostas específicas no seu Livro Branco ⁽⁶⁾. Este documento analisa questões relacionadas com acções de indemnização por infracção às regras *antitrust* e prevê medidas destinadas a facilitar

⁽¹⁾ JO C 162 de 25.6.2008, Franco Chiriaco, «Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Relatório da Comissão – Relatório sobre a Política de Concorrência 2006», COM(2007) 358 final, ponto 7.1.1., Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

⁽²⁾ Processos Courage Ltd contra Bernard Crehan (acórdão C-453/99) e Manfredi (acórdão C-295/4).

⁽³⁾ COM(2005) 672 final, «Livro Verde – Acções de indemnização devido à violação das regras comunitárias no domínio *antitrust*», Bruxelas, 19 de Dezembro de 2005, págs. 1-13

⁽⁴⁾ JO C 324 de 30.12.2006, María Sánchez Miguel, «Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Livro Verde – Acções de indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio *antitrust*», Bruxelas, 26 de Outubro de 2006, págs. 1-10.

⁽⁵⁾ Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de Abril de 2007.

⁽⁶⁾ COM(2008) 165 final, «Livro Branco – Acções de indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio *antitrust*», Bruxelas, 2 de Abril de 2008.

estas acções. As medidas e opções políticas propostas estão relacionadas com os nove tópicos seguintes: legitimidade para intentar uma acção; acesso aos elementos de prova; efeito vinculativo das decisões das autoridades nacionais da concorrência; requisito de culpa; indemnizações; repercussão dos custos adicionais; prazos de prescrição; custos das acções de indemnização; e interacção entre os programas de clemência e as acções de indemnização.

2.6 Quando da elaboração do Livro Branco, a Comissão procedeu a amplas consultas junto dos representantes dos governos dos Estados-Membros, dos magistrados dos tribunais nacionais, dos representantes de sectores industriais, das associações de consumidores, do meio jurídico e de inúmeros outros interessados.

2.6.1 Uma concorrência não falseada faz parte integrante do mercado interno e é um elemento importante na perspectiva da aplicação da Estratégia de Lisboa. O objectivo principal do Livro Branco é melhorar as condições legais de exercício por parte das vítimas do direito que lhes é conferido pelo Tratado de obterem reparação pelos danos sofridos por incumprimento das regras comunitárias no domínio *antitrust*. A plena indemnização é, por conseguinte, o primeiro e mais importante princípio orientador.

2.6.2 O Livro Branco aborda os seguintes aspectos:

- Legitimidade para agir, adquirentes indirectos e mecanismos colectivos de reparação;
- Acesso aos elementos de prova: divulgação *inter partes*;
- Efeito vinculativo das decisões das autoridades nacionais de concorrência;
- Requisito de culpa;
- Indemnizações;
- Repercussão dos custos adicionais;
- Prazos de prescrição;
- Custos das acções de indemnização;
- Interacção entre os programas de clemência e as acções de indemnização.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE é favorável a um sistema mais eficaz que permita que as vítimas de infracções às regras comunitárias no domínio *antitrust* recebam uma indemnização justa pelo dano sofrido. Actualmente, as vítimas de infracções às regras *antitrust*

podem introduzir um pedido de indemnização ao abrigo da legislação geral sobre responsabilidade civil e do direito processual do respectivo Estado-Membro. Todavia, sucede muitas vezes que estes procedimentos não são suficientes para garantir uma efectiva reparação, especialmente nos casos em que muitas vítimas tenham sofrido prejuízos da mesma natureza.

3.2 O CESE reconhece a importância das questões suscitadas pelo Livro Branco. As observações seguintes concentram-se nos tópicos que o CESE considera mais sensíveis no actual debate. Solicita à Comissão que assegure a existência, em todos os Estados-Membros, da possibilidade de indemnização efectiva das vítimas de infracções à lei da concorrência e, por conseguinte, insta a Comissão a propor as necessárias medidas de acompanhamento do Livro Branco ao nível da UE. Salienta que o princípio da subsidiariedade deve ser tido em contas nas propostas específicas ao nível da UE e recorda que estas devem estar convenientemente adaptadas aos sistemas jurídicos e processuais dos Estados-Membros.

3.3 O CESE considera que as vítimas devem obter a plena indemnização do valor real do prejuízo sofrido, que abrange não só o prejuízo real ou os danos materiais e morais como também os lucros cessantes e o direito a receber juros.

3.3.1 O CESE considera adequado que a intervenção comunitária por parte da Comissão se baseie na combinação de dois tipos de instrumentos complementares:

- Por um lado, reunir num instrumento legislativo o acervo comunitário relativo ao tipo de danos e prejuízos susceptíveis de serem recuperados pelas vítimas de infracções às regras de concorrência;
- Por outro lado, elaborar uma orientação não vinculativa para a quantificação dos danos e prejuízos, que poderá incluir métodos aproximativos de cálculo ou regras simplificadas para o cálculo dos prejuízos.

3.4 O CESE considera que todo e qualquer lesado capaz de demonstrar a existência de um nexo de causalidade suficiente entre o dano e a infracção pode ter acesso à reparação dos prejuízos. Há, contudo, que tentar evitar situações que possam resultar num enriquecimento sem causa, por exemplo, no caso dos adquirentes que repercutiram o custo adicional. O CESE considera, independentemente do nível a que for adoptada a medida (nacional ou comunitário), que, nessa hipótese, os requeridos deveriam ter o direito de invocar a repercussão dos custos como meio de defesa contra um pedido de indemnização pelo custo adicional. Para efeitos do ónus da prova, o nível de prova requerido para este meio de defesa não deverá ser inferior ao imposto ao requerente para provar os danos sofridos.

3.5 Considerando que existem divergências no que respeita aos prazos de prescrição, é importante para a segurança jurídica promover a unificação dos critérios a este respeito. Posto isto, o CESE considera que:

- no caso de uma infracção continuada ou repetida, o prazo de prescrição não começa a contar antes do dia em que a infracção termina ou em que a vítima da infracção tem conhecimento da infracção e dos danos que esta lhe causou;
- em qualquer caso, começa a correr um novo prazo de prescrição de pelo menos dois anos, logo que se torne definitiva a decisão que declara verificada uma infracção, com base na qual o requerente interpõe acção.

3.6 *Interações entre a aplicação ao nível público e as acções de indemnização*

3.6.1 A principal responsabilidade pela regulação dos mercados e pela aplicação das regras da concorrência na UE, como questão de interesse público, deve continuar a ser assumida pelas autoridades públicas. Por conseguinte, o CESE entende que qualquer acção futura deve promover uma aplicação eficaz a nível público e ajudar as vítimas de infracções *antitrust* a obterem reparação pelos danos sofridos. A aplicação a nível público desempenha um papel fundamental na luta contra os comportamentos anticoncorrenciais, tanto mais que a Comissão e as autoridades nacionais da concorrência (ANC) têm poderes únicos de investigação e de resolução de litígios.

3.6.2 Enquanto que a aplicação a nível público se concentra na observância e dissuasão, o objectivo das acções de indemnização é garantir a reparação plena do prejuízo sofrido. A reparação plena deve incluir o prejuízo real, os ganhos cessantes e a percepção de juros.

3.6.3 No contexto da avaliação das medidas relacionadas com a reparação real e plena, o CESE espera que o quadro proposto sobre orientações para a quantificação dos danos estabeleça normas pragmáticas e não vinculativas que devem ser utilizadas pelos tribunais dos Estados-Membros, conforme está previsto no Livro Branco.

3.7 *Resoluções extrajudiciais*

3.7.1 Embora seja indispensável um quadro mais eficaz para reparar os danos decorrentes da violação do direito da concorrência, o CESE apoia o incentivo da Comissão aos Estados-Membros para que elaborem normas processuais que fomentem a resolução de litígios. Como alternativa às acções judiciais, as resoluções extrajudiciais podem desempenhar um papel complementar importante no âmbito da indemnização das vítimas, sem de alguma forma reduzir o acesso aos tribunais. Estas resoluções extrajudiciais poderiam permitir que se chegue mais rapidamente a uma solução justa e com custas mais reduzidas, e que se mantenha um ambiente menos conflituoso entre as partes, reduzindo ao mesmo tempo a acumulação de processos nos tribunais. Por conseguinte, o CESE convida a Comissão a encorajar o recurso a resoluções extrajudiciais na UE e a melhorar a respectiva qualidade. Salienta, no entanto, que os mecanismos alternativos de resolução de litígios só podem ser uma alternativa credível para as vítimas obterem reparação se existirem mecanismos efectivos de recurso judicial, inclusivamente mecanismos colectivos. Na ausência de instrumentos efectivos de recurso judicial, os incentivos são insuficientes para que possa haver uma resolução justa e célere.

4. **Observações na especialidade sobre o Livro Branco**

4.1 Como resultado da massificação do tráfico jurídico, é necessário criar, dentro dos ordenamentos jurídicos, mecanismos que permitam agregar ou acumular as acções individuais das vítimas de infracções às regras *antitrust*.

4.1.1 O CESE partilha do ponto de vista da Comissão de que, para assegurar a reparação colectiva efectiva das vítimas, deve haver uma combinação de dois mecanismos complementares:

- Por um lado, as acções representativas intentadas por entidades qualificadas (associações de consumidores, associações de protecção do ambiente, associações empresariais, associações de vítimas), matéria já parcialmente abordada pelo CESE noutro parecer⁽⁷⁾;

- Por outro lado, as acções colectivas em que as vítimas decidem, expressamente, acumular numa acção colectiva acções individuais por prejuízos sofridos.

(7) JO C 162 de 25.6.2008, Jorge Pegado Liz, «Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a definição do papel e do regime das acções colectivas no domínio do direito comunitário do consumo», Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2008, págs. 1-21.

4.2 Observações sobre os mecanismos colectivos de reparação

4.2.1 A reparação satisfatória das vítimas de infracções às regras *antitrust*, nomeadamente os concorrentes leais, os consumidores, as PME e os trabalhadores das empresas em causa, que são indirectamente afectados por práticas que ameaçam os seus postos de trabalho e o seu poder de compra, é uma das questões que mais preocupam o CESE, que manifestou os seus pontos de vista sobre a «definição do papel e do regime das acções colectivas no contexto do Direito Comunitário do Consumo» num parecer de iniciativa⁽⁸⁾. Em conformidade com pareceres anteriores, o CESE afirma que o reconhecimento da necessidade de reparação está associado a procedimentos apropriados para reconhecer e apoiar estes direitos. A criação de um regime europeu de acções colectivas é uma das opções possíveis no debate sobre como tornar a reparação eficaz. O CESE considera que as medidas de acompanhamento deverão ser equilibradas e fornecer salvaguardas eficazes para evitar os abusos. Deveriam estar em sintonia com outras propostas sobre acções colectivas de reparação, nomeadamente as que estão em curso na DG SANCO, e precisam de ser abordadas de modo coordenado e coerente, por forma a evitar duplicações inúteis de instrumentos judiciais, criando enorme dificuldade de transposição e de aplicação nos Estados-Membros.

4.2.2 O CESE apoia o amplo consenso entre os dirigentes políticos europeus e as partes interessadas de que a UE deve evitar o risco de serem cometidos abusos «à americana». As medidas de acompanhamento deverão reflectir as tradições culturais e jurídicas europeias, ter a reparação como único objectivo e estabelecer um equilíbrio justo entre as partes, que conduza a um sistema que salve os interesses da sociedade em geral. Solicita que se evitem os pagamentos consoante o resultado do processo (*contingency fees*) e os regimes que estimulam o interesse económico de terceiros na UE.

4.3 Observações quanto à prova

4.3.1 Para um acesso efectivo aos elementos de prova, que faz parte integrante do direito a uma tutela judicial efectiva, o CESE considera que deve ser mantido em toda a UE um nível mínimo de divulgação «*inter partes*» nos casos de reparação de prejuízos causados por infracções às regras *antitrust*. Ampliar as responsabilidades dos magistrados dos tribunais nacionais, visando a difusão de categorias precisas de elementos de prova relevantes, poderia contribuir para se alcançar este objectivo, dentro dos limites estabelecidos pelo TJCE e, especialmente, desde que reconhecida a sua pertinência, necessidade e proporcionalidade.

4.3.2 O CESE reconhece as dificuldades com que as vítimas se deparam para provar as suas afirmações e saúda os esforços da Comissão para melhorar o acesso aos elementos de prova. Sublinha que não devem ser descuradas as diferenças entre os

sistemas processuais dos Estados-Membros. As obrigações de divulgação devem estar subordinadas a salvaguardas precisas e ser proporcionais a cada caso.

4.3.3 O CESE apela à Comissão para que as obrigações de divulgação sejam sujeitas a salvaguardas precisas, na medida em que o desafio consiste em manter um sistema que equilibre o acesso efectivo aos elementos de prova e os direitos de defesa. A este respeito, o CESE faz notar que poderá ser útil uma supervisão rigorosa por parte de um juiz.

4.3.4 Se verificada, a nível comunitário, uma infracção ao disposto nos artigos 81.º ou 82.º do Tratado, as vítimas das infracções podem, ao abrigo do n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003, basear-se nessa decisão como elemento de prova vinculativo em acções cíveis, considerando o CESE que, em virtude do princípio da equivalência dos ordenamentos processuais, deveria haver uma regra análoga para todas as resoluções das autoridades nacionais responsáveis em matéria de concorrência comprovativas de infracção ao disposto no artigo 81.º ou 82.º do Tratado CE.

4.4 Observações sobre a participação e a representação das vítimas

4.4.1 Em relação às acções colectivas «por adesão e por exclusão», o CESE refere as vantagens e os inconvenientes desses mecanismos, conforme são descritos no seu parecer de 14 de Fevereiro de 2008⁽⁹⁾, no qual frisa, em particular, que a opção «por adesão», embora tenha certas vantagens, é difícil de executar e onerosa, para além de causar lentidão processual e não ser ideal para uma grande parte dos consumidores, pelo facto de estes não disporem de informação adequada sobre a existência dos procedimentos em questão. O CESE observa que alguns Estados-Membros introduziram diferentes modelos de recurso judicial, prevendo ora o mecanismo de adesão, ora o de exclusão.

4.4.2 Estas observações também são válidas para as «acções representativas». Já que é feita uma referência não só a vítimas identificadas, mas também a vítimas identificáveis, não parecem estar excluídas acções em nome de um grupo de pessoas não identificadas. Embora a identificação das vítimas possa contribuir para estabelecer os pedidos de compensação, em certas circunstâncias poderia ser indicado alargar a acção a todas as possíveis vítimas, por exemplo, nos casos em que o número de vítimas é elevado. O CESE propõe que a Comissão clarifique esta proposta e garanta coerência.

⁽⁸⁾ Idem, nota de pé de página n.º 7.

⁽⁹⁾ Idem, nota de pé de página n.º 7.

4.4.3 O CESE recorda as suas recomendações sobre a importância do papel do juiz nos seus pareceres anteriores. Uma formação específica poderá ajudar os juizes a verificarem melhor os critérios de admissibilidade, a avaliação dos elementos de prova e o acesso aos mesmos, na medida em que a introdução de acções colectivas supõe, por definição, a probabilidade de que a mesma reclamação não seja apresentada a título individual. Assim, o juiz deve desempenhar um papel importante e activo na identificação das acções legítimas e na sua admissibilidade numa fase precoce do procedimento.

4.4.4 As associações comerciais e as associações de consumidores qualificadas são candidatas naturais para representar as vítimas em acções representativas. O Livro Branco da Comissão autoriza expressamente que as associações comerciais autorizadas também introduzam acções representativas em nome dos seus membros. Na medida em que outras organizações reconhecidas que satisfazem certos critérios também poderiam ter razões legítimas para introduzir acções colectivas, deveria ser cuidadosamente avaliado se tal poderá conduzir a situações em que são introduzidas várias acções sobre a mesma infracção. Para que a acção seja eficaz, as vítimas devem associar-se e ser representadas por um único representante.

4.5 *Observações sobre o efeito vinculativo das decisões finais das autoridades nacionais da concorrência*

4.5.1 Em princípio, o CESE concorda com a Comissão que as decisões finais em acções de seguimento devem valer como presunção irrefutável da infracção. Além disso, o CESE entende que os tribunais nacionais estão nas melhores condições para avaliar o nexo de causalidade entre a infracção e a indemnização solicitada, e devem ser os únicos a ter este direito exclusivo.

4.5.2 O CESE nota igualmente que o valor das decisões finais das autoridades nacionais da concorrência coloca a questão do nível insuficiente de harmonização dos controlos e equilíbrios e das garantias processuais nos Estados-Membros.

4.6 *Observações sobre o requisito de culpa*

4.6.1 Em certos Estados-Membros, o nexo de causalidade entre culpa e prejuízo é um dos elementos constitutivos da responsabilidade por danos de natureza civil, e exige-se ao requerente que demonstre não só o seu próprio direito à indemnização, mas também a culpa do requerido. O CESE recomenda à Comissão que tenha em conta estas diferenças, na medida em que surgem com a evolução histórica dos sistemas jurídicos

nacionais. Insta a Comissão a fazer com que todos os regimes futuros garantam um processo justo para obtenção de uma reparação célere e eficaz dos prejuízos, com base em provas suficientes.

4.7 *Observações sobre os programas de clemência*

4.7.1 Os programas de clemência têm um enorme impacto sobre alguns cartéis detectados e um substancial efeito dissuasivo. Por conseguinte, o seu bom funcionamento é em primeiro lugar no interesse das vítimas. O risco de que sejam divulgadas informações confidenciais teria consequências negativas em termos da descoberta de cartéis e, como resultado, em termos da possibilidade de as vítimas reclamarem compensações. Por conseguinte, o CESE congratula-se com as propostas destinadas a salvaguardar a eficácia dos programas de clemência. Todavia, as candidaturas à clemência não devem proteger indevidamente os participantes em cartéis, em detrimento das vítimas, das consequências da aplicação do direito civil às suas práticas ilícitas.

4.8 *Observações sobre as custas das acções de indemnização*

4.8.1 O Livro Branco prevê diferentes abordagens para reduzir o risco financeiro do litígio para as pessoas que intentam uma acção de indemnização. O CESE concorda com o ponto de vista de que o direito à indemnização não deve ser prejudicado pelas custas pouco razoáveis das acções judiciais. O CESE já se pronunciou quanto ao custo destas acções no seu parecer sobre o Livro Verde ⁽¹⁰⁾.

4.8.2 O Livro Branco convida os Estados-Membros a reverem as regras nacionais de repartição das custas e a darem aos tribunais nacionais a possibilidade de derrogar, em circunstâncias excepcionais, ao princípio do pagamento das custas pela parte vencida, que se aplica actualmente na maioria dos sistemas jurídicos nacionais. O CESE convida a Comissão a ter devidamente em conta as formas de garantir tanto a facilidade de acesso aos tribunais, como a validade das acções neste contexto.

4.8.3 O CESE considera que se impõe nos Estados-Membros uma reflexão sobre as regras aplicáveis às custas judiciais, devendo a Comissão examinar todas as regras existentes na União Europeia. A tendência deveria ser no sentido de permitir aos requerentes intentar as acções que se justifiquem sem que as despesas processuais constituam um obstáculo, sem prejuízo de serem criadas regras processuais para facilitar a obtenção de acordos negociais como forma de reduzir os custos.

⁽¹⁰⁾ JO C 324 de 30.10.2006, ponto 5.4.5 (relatora María Candelas Sánchez Miguel).

4.8.4 O CESE recorda que não é desejável introduzir um sistema de pagamentos consoante o resultado do processo, que seria contrário à tradição jurídica europeia. Conforme o CESE declarou num parecer anterior ⁽¹⁾, este sistema é proibido na maioria dos Estados-Membros da União Europeia, quer por lei, quer pelos códigos de conduta dos advogados.

4.8.5 Por fim, o CESE entende que a notificação e a reunião de requerentes putativos poderia ser feita de maneira eficaz e com custos reduzidos graças a um registo público electrónico europeu de acções que possa ser consultado pelas vítimas em qualquer Estado-Membro da União Europeia.

Bruxelas, 25 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

⁽¹⁾ Idem, nota de pé de página n.º 7.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Relatório da Comissão — Relatório sobre a Política de Concorrência (2007)

COM(2008) 368 final

(2009/C 228/07)

Em 16 de Junho de 2008 a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o:

«Relatório da Comissão — Relatório sobre a Política de Concorrência (2007)»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 11 de Março de 2009, sendo relator Paulo BARROS VALE.

Na 452.^a reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 98 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese e Conclusões

1.1 O Comité Económico e Social Europeu avalia anualmente o Relatório da Comissão sobre a Política da Concorrência, tendo vindo a aproveitar essa oportunidade para expressar um conjunto de considerações e propostas, que têm merecido em muitos casos a atenção das autoridades e a promoção de ajustamentos que consideramos no geral positivos, seja nas prioridades e instrumentos ao dispor desta política, seja nos próprios meios que têm vindo a ser utilizados, com crescimento da eficácia, que com agrado se registam.

1.1.1 Importa referir o atraso relativamente ao ano em apreço (2007) com que este Parecer está a ser realizado, o que condiciona a análise não só pelo tempo até agora decorrido, mas também pela realidade totalmente atípica que se vive actualmente e que não é possível ignorar.

1.2 O CESE considera, no entanto, que se deve avançar para novas áreas no âmbito da Política de Concorrência, que extravasem o conceito tradicional, importante mas relativamente redutor, em que a mesma se tem mantido. Já no passado o Comité teve ocasião de propor que a Comissão assumisse evoluir para novas áreas de intervenção, necessidade que na actual conjuntura complexa e difícil se encontra reforçada, pelo estado da economia, mas sobretudo pelos ensinamentos que incontestavelmente todos os responsáveis têm que retirar dos erros e sobretudo das omissões que levaram ao presente estado de coisas.

1.3 As questões da regulação/supervisão deficiente (e em alguns casos até laxista), em sectores estratégicos, para além de criarem desequilíbrios e riscos sistémicos inaceitáveis, afectam a sã concorrência e protegem os infractores, criando enormes prejuízos a toda a sociedade. A Política da Concorrência vai

ter que se preocupar com estas matérias para evitar que se repitam os enormes custos que a maioria das empresas e dos cidadãos vão pagar pela «desconcorrência» provocada por alguns, cuja ambição não foi contida pelos deficientes sistemas de protecção dos mercados, com especial ênfase nos mercados financeiros, que condicionam todos os outros.

1.4 A outro nível, e também já como no passado o CESE solicitou, é necessário avaliar o que fazer para uma maior articulação (e criação de instrumentos) com as outras políticas da União que evitem a concorrência desleal interna (pelos diferenciais de dimensão, localização e enquadramento fiscal das empresas). A nível externo, a UE deve garantir que os países terceiros não beneficiam artificialmente da violação das normas internacionais sobre comércio, das principais convenções da OIT sobre trabalho e direitos sindicais incluindo o trabalho de menores e condições de trabalho desumanas, ou a protecção mínima do ambiente. A União Europeia também deverá fazer cumprir rigorosamente as regras da OMC contra subsídios governamentais à exportação e outras medidas governamentais que distorçam a concorrência e impeçam as empresas europeias de acederem ao mercado.

1.5 Comparando com o relatório de 2006, o relatório de 2007 aborda mais dois instrumentos de Política de Concorrência («Medidas Estatais» e «Política de Concorrência Num Quadro Mais Lato»), o que, tendo em vista o reforço desta fundamental Política Comunitária, se apresenta como um dos aspectos mais positivos do trabalho desenvolvido.

1.6 No que se refere à aplicação das regras no controlo dos auxílios estatais, regista-se no relatório uma intensa actividade da Comissão, o que demonstra a relevância que esta temática assumiu em 2007.

1.7 Já no que diz respeito ao «Papel da Política de Concorrência num Quadro Político Mais Lato», o Comité regista com agrado as preocupações da Comissão sobre a matéria, mas considera que a mesma deveria ser mais desenvolvida no sentido de esclarecer a forma ou meios de aprofundamento da Política de Concorrência no âmbito da Estratégia de Lisboa. Ao nível dos mercados sectoriais visados, dever-se-iam esclarecer melhor as medidas a implementar, os instrumentos a utilizar e os objectivos a atingir.

1.8 Pela relevância que a temática da liberalização dos mercados da energia tem assumido parece escassa a informação fornecida pelo relatório nesta matéria. À semelhança do domínio *antitrust*, em que são pormenorizadamente referidas as práticas aqui incluídas, também no terceiro pacote de liberalização deveriam ser melhor abordados os objectivos a atingir.

1.9 No âmbito dos serviços financeiros, o relatório aborda a problemática dos cartões de pagamento, referindo que este sector é extremamente concentrado e suscita problemas de concorrência, sem no entanto, se avançarem medidas com vista a ultrapassar essas questões. Nada se diz sobre a supervisão bancária e controlo de regras prudenciais pelas entidades competentes, matéria das mais relevantes e geradora de espaço de desconcorrência com múltiplos impactos nos diversos intervenientes no mercado. O CESE manifesta, a este propósito, a sua grande preocupação, designadamente, ao nível da participação estatal em instituições financeiras, que tem sido, na maioria dos casos, pouco clara.

1.10 O CESE gostaria ainda de expressar que preferiria que o «Relatório» que anualmente a Comissão apresenta, fosse menos uma lista de realizações (e muitas vezes elocução de progressos e vitórias), e mais um documento em que em contrabalanço com os passos positivamente dados (com que nos regozijamos) fossem apresentadas com mais clareza as dificuldades e obstáculos identificados, e propostas para os vencer e avançar para novos patamares desta «Política de Concorrência».

2. Conteúdo do Relatório 2007

2.1 Ao nível dos **instrumentos da Política de Concorrência**, o Relatório explana, à semelhança do que tem vindo a acontecer anualmente, para cada um deles, a visão que norteou a acção da Comissão no ano em apreço:

— **No que diz respeito aos «Acordos, Decisões e Práticas Concertadas e Abusos de Posição Dominante»**, promoveu-se uma actuação mais eficaz no seu combate, com a criação de incentivos aos participantes para denunciarem tais práticas. No seguimento do convite do Parlamento Eu-

ropeu à Comissão para a elaboração de um Livro Branco com propostas pormenorizadas para conferir maior eficácia às acções de indemnização em caso de infracção às regras *antitrust*, a Comissão levou a cabo múltiplas consultas com os Governos, Magistrados e representantes dos diversos sectores envolvidos nesta problemática.

— **A «Detecção, Investigação e Repressão dos Carteis»** foi uma outra área a merecer especial prioridade, tendo gerado coimas a 41 empresas (o mesmo número de 2006), no montante total de 3 334 milhões de euros (contra 1 846 milhões de euros no ano anterior).

— Na área das **«Medidas Estatais»**, foi encerrado um processo por infracção à República Checa por ter limitado o poder da autoridade nacional da concorrência para aplicar as normas da concorrência ao sector das telecomunicações electrónicas. Foi também adoptada uma decisão, com base no Regulamento das concentrações, indicando que a entidade reguladora espanhola para o sector da energia havia infringido esse Regulamento.

— **Em termos de «Controlo das concentrações»**, foi adoptada uma comunicação consolidada, sobre questões de competência, bem como uma orientação sobre apreciação de concentrações não horizontais e lançada uma consulta pública em matéria de medidas de correcção neste domínio.

— **O «Controlo dos Auxílios Estatais»**, esteve também nas preocupações da Comissão, tendo sido adoptado um novo método de fixação das taxas de referência, lançada uma consulta sobre um projecto de regulamento geral de isenção por categoria, e iniciado o processo de reexame da Comunicação relativa aos auxílios estatais sob forma de garantias.

— **Quanto ao «Papel da Política de Concorrência Num Quadro Político Mais Lato»**, procedeu-se a um reexame da Estratégia de Lisboa no sentido de propor uma integração mais aprofundada da vertente da concorrência no sentido de reforçar a supervisão do mercado a nível sectorial.

2.2 Ao nível sectorial, o relatório de 2007 cobre as acções mais relevantes levadas a cabo em áreas importantes da economia, como são os casos:

— **da Energia**, em que foi apresentada a proposta para o terceiro pacote de liberalização da electricidade e do gás. No domínio *antitrust* os esforços centraram-se nos casos de encerramento de mercado e de conluio.

— **dos Serviços Financeiros**, em que foram publicados os relatórios finais sobre os inquéritos sectoriais nos mercados europeus da banca a retalho e dos seguros às empresas.

— **das Comunicações Electrónicas**, em que o quadro regulamentar existente tem vindo a contribuir para intensificar a concorrência no mercado das comunicações. Foi recomendada a diminuição dos mercados objecto de regulamentação *ex ante*, proposto um regulamento relativo à itinerância e adoptadas várias decisões relativas a financiamento público a favor da introdução da banda larga.

— **das Tecnologias de Informação**, segmento em que foram prosseguidos os processos contra a *Microsoft*, a *AMD* e a *Rambus*, já anteriormente iniciados.

— **da Comunicação Social**, em que se continuou a controlar a transição da radiodifusão analógica para o sistema digital, e a atribuir prioridade à garantia de acesso ao conteúdo de valor acrescentado em condições abertas e transparentes.

— **do Sector Automóvel**, em que o Regulamento de Isenção por Categoria, reforça a concorrência intra-marca.

— **dos Transportes**, nível em que se pretendeu que a política de concorrência assegurasse o funcionamento eficiente dos mercados recentemente liberalizados.

— **dos Serviços Postais**, em relação aos quais foi negociada a proposta da Comissão relativa à abertura plena à concorrência dos mercados dos serviços postais da UE.

2.3 Parecem existir algumas incongruências ou falta de clareza em certas áreas de intervenção, como é o caso relativo às Comunicações Electrónicas em que não se entende a necessidade e os objectivos do novo pacote regulamentar, referido no ponto 48, sob pena de entrar em conflito com o ponto 44, em que é mencionada a contribuição do actual pacote regulamentar para a intensificação da concorrência.

2.4 Também, no âmbito das Tecnologias de Informação, detecta-se uma ausência de menção aos objectivos ou medidas a prosseguir. Apenas são referidos os casos iniciados em anos

anteriores sem qualquer menção a definição de regras e políticas, ou, o que neste âmbito se visa implementar.

2.5 Ainda neste âmbito, importa referir a recente realidade que é a internet, palco de intensa actividade empresarial, cuja regulamentação é muitíssimo insipiente, e que traduz hoje uma potencial fonte inesgotável de «desconcorrências», não havendo uma verdadeira protecção dos consumidores. Urge, pois, regulamentar as actividades ali desenvolvidas

2.6 No sector dos Transportes é de notar a referência pormenorizada, e de aplaudir, às acções desenvolvidas nos vários tipos de transporte: rodoviário, ferroviário de mercadorias e de passageiros, marítimos e aéreos.

2.7 No que se refere aos Serviços Postais não resulta claro o processo de negociação da proposta da Comissão quanto à abertura plena à concorrência dos serviços postais da UE.

2.8 O relatório é claro e pormenorizado na descrição do funcionamento da Rede Europeia de Concorrência, bem como no que se refere à actuação das autoridades nacionais de concorrência. De salientar a nota referente ao reforço verificado na cooperação entre os membros da Rede Europeia da Concorrência. Positivos são também os esforços canalizados durante o ano em apreciação para o envolvimento nas **Actividades Internacionais e na Cooperação Interinstitucional**.

2.9 No contexto do alargamento, prosseguiu-se o esforço de difusão das regras da concorrência pelos países candidatos e iniciou-se o trabalho de requerer que estes apresentem resultados credíveis no que se refere à adopção dessas regras.

3. Uma Nova Geração de Políticas de Concorrência e a identificação de problemas que a conjuntura obriga a enfrentar

3.1 O CESE entende dever aproveitar esta oportunidade para escolher uma aproximação diferente do que tem vindo a acontecer no passado quando à problemática da Política de Concorrência, não se limitando a avaliar e a fazer considerações sobre as áreas escolhidas pela Comissão para integrarem o seu relatório anual, mas indo mais longe, propondo outras áreas a serem cobertas por uma futura geração de Políticas de Concorrência.

Assim:

3.1.1 Em primeiro lugar, no mundo conturbado de hoje, tendo em conta a evolução e os ensinamentos recentes provenientes da aceleração da Globalização Económica, uma nova geração de Políticas de Concorrência, não pode estar desligada da íntima articulação com novos conceitos e prioridades de uma Política Externa Comercial Comum Europeia.

3.1.1.1 Esta política externa comum europeia tem que garantir que os países terceiros não beneficiam artificialmente da liberalização das trocas comerciais através do incumprimento das regras comerciais internacionais e das convenções fundamentais da OIT sobre os direitos sindicais, nomeadamente sobre trabalho infantil e condições de trabalho desumanas, ou as normas fundamentais sobre a protecção do ambiente, bem como a liberdade de estabelecimento e de associativismo empresarial, o que poderá conduzir ao *dumping* social ou ambiental. A União Europeia também deveria aplicar com firmeza as regras da OMC contra as subvenções públicas à exportação e contra outras políticas públicas que distorcem a concorrência e privam as empresas da UE do acesso aos mercados, nomeadamente, de políticas monetárias e cambiais com o único objectivo de reduzir ou manter artificialmente baixos os preços das suas exportações, etc.

3.1.1.2 A Europa deve continuar a lutar pela igualdade de condições no âmbito do comércio internacional, e reforçar a autoridade da OMC para que possa actuar contra as subvenções públicas e o *dumping* social e ambiental, que constituem uma violação dos acordos internacionais. A sociedade civil organizada europeia reclama igualmente que a Comissão Europeia faça sempre respeitar na íntegra a política comercial e os direitos das empresas e dos trabalhadores em aplicação dos acordos internacionais adoptados no quadro da OMC, da OIT, etc. Em particular, não se deve permitir que os direitos das empresas e dos seus trabalhadores sejam ignorados ou apenas parcialmente respeitados por razões de política externa geral ou por causa dos interesses particulares de determinadas empresas ou Estados-Membros. Não se trata de impor o nosso modelo e regras aos outros países e sociedades, mas sim, de exigir um limiar mínimo de práticas que não condicionem artificialmente as condições de mercado.

3.1.1.3 Não é razoável nem justificável que a Europa se preocupe em impor regras a cumprir pelos agentes económicos internos, a fim de garantir equilíbrios concorrenciais e de mercado, e no geral se esqueça da desconcorrência diariamente

importada de outras paragens. Só uma verdadeira articulação da Política de Concorrência com uma justa Política Comercial Externa Comum, e posições claras e corajosas no âmbito da OMC, poderão reequilibrar o actual estado de coisas.

3.1.2 Em segundo lugar, há que começar a tratar no âmbito da Política de Concorrência de determinado tipo de desequilíbrios internos eles próprios promotores de distorções, avaliando consequências provenientes das diferentes características dos actores de mercado, e estabelecendo normas que tenham em conta que as pequenas e as micro empresas estão naturalmente condicionadas na sua capacidade de concorrer com as grandes empresas, bem como as empresas da periferia estão também em desvantagem com as empresas localizadas junto dos grandes centros consumidores. As Políticas de Coesão Económica, Social e Territorial da Europa, devem por isso vir no futuro a ter também uma articulação íntima com a Política de Concorrência, que deve cada vez mais estar desperta para as múltiplas realidades que influenciam os mercados.

3.2 A conjuntura em que se promove a avaliação do trabalho da Comissão referente ao ano de 2007, obriga ainda o CESE a levantar um conjunto de questões concretas que pela sua actualidade e magnífica importância, devem merecer a atenção dos decisores políticos europeus, pelo que demonstram da fragilidade instrumental para lidar com fenómenos com que os cidadãos e as empresas são confrontados.

3.2.1 Independentemente da bondade e objectivos de protecção geral da economia e não de beneficiar umas empresas e/ou sectores em detrimento de outros, será possível que os Estados intervenham, auxiliando certos actores económicos (e indirectamente os seus accionistas, trabalhadores, credores e fornecedores) à custa de todos os outros, em cenários em que são os prevaricadores os beneficiados e prejudicados os cumpridores? Quais são os efeitos de distorção da concorrência, provocados por uma nova vaga de tratamento não igualitário dos actores económicos?

3.2.2 Com efeito, e reiterando a necessidade e importância da existência de uma forte e coesa Política de Concorrência que deve nortear a actuação da União Europeia como um todo, o CESE compreende e concorda que, num momento de excepção como o actual, sejam empregues medidas de excepção, porventura distorsoras da concorrência. Não obstante, esta distorção consciente e autorizada tem que ser implacavelmente monitorizada e acompanhada pela Comissão, e corrigida logo que a situação económica volte à normalidade.

3.2.3 A fim de evitar distorções na concorrência em qualquer sector, a possibilidade de os governos optarem por incentivos fiscais e/ou financeiros de acesso transparente e geral (para quem cumpra critérios objectivos) pode ser a melhor forma de incentivar o impulso económico sem provocar discriminações injustificadas.

3.2.4 Como é que intervieram as autoridades da concorrência aos diversos níveis do sistema, para garantir o funcionamento do mesmo durante a recente crise de preços, seja dos combustíveis ao consumidor, seja dos alimentos básicos, em

que a repercussão do aumento do custo das matérias-primas no preço final teve impacto imediato e directo, e a redução do custo não teve o mesmo comportamento – mais parecendo a todos haver uma forte coordenação na fixação dos preços pelos grandes operadores?

3.2.5 É pois chegado o momento de a Comissão iniciar uma abordagem menos estrita e mais lata da acção sobre a Política da Concorrência, pelo que o CESE a convida à reflexão sobre o assunto e a incentiva à apresentação de uma nova ambição para esta tão importante área para a construção europeia.

Bruxelas, 25 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Livro Verde — O Direito de Autor na Economia do Conhecimento

COM(2008) 466 final

(2009/C 228/08)

Em 16 de Julho de 2008, 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 o

«Livro Verde — O Direito de Autor na Economia do Conhecimento»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 11 de Março de 2009, sendo relator Daniel RETUREAU.

Na 452.^a reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 24 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 173 votos a favor, 6 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1 O Livro Verde em apreço visa debater a melhor forma de assegurar a difusão, no ambiente em linha, dos conhecimentos nos domínios da investigação, da ciência e do ensino e tentar dar resposta a determinados problemas relacionados com o papel do direito de autor na sociedade do conhecimento.

1.2 Por «direitos de autor» entende-se o direito de autor e direitos conexos, noção que sucedeu à clássica «propriedade literária e artística»⁽¹⁾. São protegidos por variadas convenções e organizações internacionais, como a Convenção de Berna, administrada pela OMPI⁽²⁾, e o Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio (TRIPS) no quadro da OMC.

1.3 Articulado em duas partes, o Livro Verde trata das questões gerais relativas a excepções a direitos exclusivos normalmente associados aos titulares dos direitos de autor e direitos conexos e, na sua segunda parte, das questões específicas relacionadas com as excepções e limitações mais relevantes para a difusão dos conhecimentos, bem como da possibilidade de adaptar estas excepções à era da difusão digital.

1.4 As excepções e limitações aos direitos de autor, estabelecidas no Acordo TRIPS, são alvo de uma interpretação estrita.

1.5 Na sua análise do mercado único⁽³⁾, a Comissão destacou a necessidade de promover a livre circulação de conheci-

mentos e de inovação. O Comité apoia plenamente esta orientação, que é indispensável à implantação ulterior da Estratégia de Lisboa.

1.6 Nove directivas respeitam aos direitos de autor e direitos conexos⁽⁴⁾. Os autores de programas informáticos são equiparados aos autores de criações literárias e artísticas, mas, do ponto de vista do direito positivo e da prática, estes direitos são mais restritos do que os direitos de autor clássicos.

2. Questões gerais

2.1 O princípio subjacente à Directiva relativa à harmonização de certos aspectos do direito de autor e dos direitos conexos na sociedade da informação é proporcionar um elevado nível de protecção aos autores. Segundo a Comissão, a directiva deve permanecer plenamente aplicável na era digital caracterizada pela desmaterialização e transmissão instantânea das obras literárias e artísticas, das publicações técnicas e científicas e das obras em suporte informático. No entanto, os detentores desses direitos estimam que os rendimentos auferidos pela exploração em linha das suas obras não são significativos.

2.2 Actualmente, a lista comunitária de excepções inclui uma excepção obrigatória e vinte excepções opcionais, sendo os Estados-Membros livres de aplicar ou não as excepções opcionais, o que, na opinião do Comité, representa um amplo obstáculo a uma verdadeira harmonização das excepções pertinentes numa economia do conhecimento que utiliza os meios tecnológicos em constante evolução da era digital. No entanto, por ser limitativa, a lista impede que sejam adicionadas outras excepções por alguns Estados-Membros. Além disso, ao aplicar a «tripla condição» elaborada pela OMC e pela OMPI, três condições afectam o alcance destas restrições: só se aplicam a certos casos especiais (por exemplo, utilizadores invisuais), não devem entrar em conflito com uma exploração normal da obra e não devem prejudicar irrazoavelmente os legítimos interesses do titular do direito.

⁽¹⁾ Em consequência do seu alargamento a novos domínios e objectos da criação intelectual.

⁽²⁾ Organização Mundial da Propriedade Intelectual.

⁽³⁾ «Um mercado único para a Europa do século XXI», COM(2007) 724 final, 20.11.2007.

⁽⁴⁾ Algumas respeitam aos direitos *ad hoc*, como os direitos de autores de bases de dados e de circuitos electrónicos.

2.3 O Comité considera que estas disposições contribuem para uma forma de harmonização, mas que o sistema baseado numa lista exaustiva, à escolha, e com a possibilidade de restringir o alcance das excepções aplicáveis, caso as haja, coloca problemas muito mais graves para a sua aplicação e acompanhamento em caso de difusão em linha (especialmente por satélite).

2.4 Deveria aplicar-se à lista uma abordagem mais imperativa, indissociável dos objectivos da sociedade do conhecimento e da luta contra todas as formas de discriminação, uma vez que o objectivo de harmonização não foi alcançado e que subsistem ainda demasiadas excepções.

2.5 A maioria dos interesses económicos está, sobretudo, relacionada com o entretenimento, com determinadas formas de cultura ou com os jogos e não com o conhecimento propriamente dito. Não será, porém, conveniente estabelecer uma linha divisória demasiado clara entre as diversas categorias de conteúdos, à excepção, evidentemente, dos conteúdos pornográficos ou perigosos para um público jovem.

2.6 Estas excepções devem aplicar-se a todas as formas de deficiências que limitam a utilização dos conteúdos multimédia da Internet, ao ensino a todos os níveis, incluindo a formação permanente e as universidades da terceira idade, às bibliotecas de leitura e mediatecas públicas e universitárias, aos indivíduos em internamento prolongado em hospitais ou em reeducação funcional, aos detidos, aos investigadores do sector público e privado segundo acordos específicos com bibliotecas e centros de documentação especializados. Os beneficiários de excepções devem dispor de vias de recurso em caso de impossibilidade ou de dificuldade excessiva de acesso. No entanto, o alargamento do âmbito das excepções deve ser acompanhado por novas modalidades de compensação, pelo menos para os titulares originais do direito⁽¹⁾, como é o caso da remuneração da cópia privada.

2.7 As eventuais compensações devem ser colectadas pelas sociedades de gestão colectiva autorizadas, responsáveis pela colecta e repartição destas compensações segundo chaves de repartição ajustadas de acordo com os tipos de excepções obrigatórias aplicáveis.

2.8 Devem ser realizadas consultas e negociações entre os representantes dos diversos interesses envolvidos, desde a produção à utilização das obras. Todavia, o Comité considera que se, numa primeira fase, a Comissão poderá elaborar directrizes,

⁽¹⁾ Os autores enquanto indivíduos que conceberam ou realizaram, eles próprios ou através de um terceiro, uma criação.

numa segunda fase seria oportuno criar licenças-modelo comunitárias mínimas, que poderiam ser distribuídas entre as partes interessadas ao nível nacional.

2.9 Na opinião do Comité, a intermediação de bibliotecas públicas e universitárias e de centros de documentação e de investigação, assim como o controlo exercido pelas sociedades de gestão colectiva satisfazem suficientemente os critérios, talvez demasiado limitativos ou interpretados de forma demasiado restritiva, definidos pelo Acordo TRIPS, que não fazem referência às necessidades da sociedade do conhecimento e à disseminação alargada da utilização da Internet em domínios como o ensino, a formação e os intercâmbios entre cientistas e investigadores.

2.10 Estão já acessíveis na Internet muitas obras de cariz educativo, científico ou técnico, ao abrigo de licenças «light» como a GPL⁽²⁾ ou a licença «Creative Commons» para obras literárias e artísticas. Estas licenças e a produção de conteúdos úteis à sociedade do conhecimento⁽³⁾ devem ser incentivadas através da adjudicação de contratos ou do apoio às instituições que produzem conteúdos científicos e técnicos e programas informáticos ao abrigo deste tipo de licenças⁽⁴⁾.

3. Excepções: questões específicas

3.1 O Livro Verde centra a sua atenção nas excepções mais relevantes para a difusão dos conhecimentos, nomeadamente a excepção a favor de bibliotecas e arquivos, a excepção que permite a difusão de obras para efeitos de ensino e investigação, a excepção a favor de pessoas portadoras de deficiências e uma possível excepção para conteúdos criados pelos utilizadores.

3.2 A digitalização das obras de bibliotecas e arquivos tendo em vista a conservação e a preservação dos documentos originais, por vezes únicos, e a sua comunicação em linha está em pleno desenvolvimento, como o atesta a iniciativa Europeia, a biblioteca digital comunitária.

3.3 A amplitude das condições de digitalização e comunicação das obras ao nível nacional é muito variável e, no entender do Comité, por vezes demasiado restritiva. Com efeito, a directiva apenas prevê uma excepção ao direito de reprodução no caso de uma consulta para fins de investigação científica e uma conservação por tempo limitado, sem fins comerciais. A tripla condição é estritamente respeitada, mas poderia ser mais flexível, sobretudo se fosse estabelecida uma compensação, mesmo que fixa, a favor dos autores.

⁽²⁾ Licença Pública Geral, que respeita, sobretudo, às licenças gratuitas.

⁽³⁾ Ver parecer do Comité «Cooperação e transferência de conhecimentos» CESE 330/2009

⁽⁴⁾ Numerosas empresas privadas de grande dimensão contribuem activamente para o financiamento destas produções ao abrigo de licenças particulares ou gratuitas, uma vez que as consideram fontes de inovação proveitosas.

3.4 Os casos limitativos devem ser, em primeiro lugar, a preservação das obras mais frágeis ou mais raras e das listas de obras recomendadas aos alunos e estudantes de liceu e universitários, podendo o ensino inicial e a formação contínua serem declarados de interesse nacional específico. Devia ser possível limitar a escolha dos formatos de ficheiros informáticos a formatos sujeitos a uma norma internacional reconhecida pela ISO e que interajam com a grande maioria dos formatos abertos ou proprietários existentes ⁽¹⁾.

3.5 O número de cópias deve ser estabelecido em função da população de utilizadores autorizados e segundo as necessidades de conservação definidas de forma limitativa ⁽²⁾.

3.6 A questão da disponibilização em linha coloca problemas específicos que exigem garantias suplementares de não disseminação por parte dos destinatários, podendo alguns pagar custos de licença e de serviço ⁽³⁾.

3.7 Seria útil considerar modificar a directiva por forma a permitir o empréstimo de obras em linha, para fins de investigação e de ensino, segundo condições claramente definidas jurídica e tecnicamente. O procedimento aplicável e a obrigação de conhecimento dos termos da licença especial e das condições específicas dos empréstimos em linha devem contribuir para a educação em prol do respeito dos direitos de autor, em particular junto dos jovens. O Comité sempre defendeu a formação em prol do respeito pela criação intelectual por constituir um componente ético fundamental da economia do conhecimento.

4. Obras órfãs

4.1 As obras órfãs constituem um terreno importante de criatividade.

4.2 O Comité considera que o Livro Verde coloca as questões pertinentes e propõe orientações para soluções concretas extremamente positivas. Após a realização de pesquisas suficientemente diligentes, poderão ser regularmente publicadas listas de obras órfãs. Nos casos em que nenhum proprietário se dê a conhecer num prazo definido, a obra não cairá no domínio público, mas num sistema de protecção adequado dos direitos de autor, até que um proprietário legítimo acabe por se manifestar. A escolha do sistema de licenças poderá inspirar-se nas experiências dinamarquesa e húngara, mas, na opinião do Comité, seria perfeitamente exequível, e preferível, uma licença-modelo europeia.

4.3 O Comité considera não ser necessário recorrer a uma directiva específica para as obras órfãs. Com efeito, a gestão destas obras não implica novas excepções aos direitos de autor, mas modalidades específicas de gestão de licenças no quadro do regime jurídico dos direitos de autor. No entender do Comité, a

introdução de um novo capítulo na directiva actual constituiria o instrumento adequado.

4.4 A Comissão poderia publicar e actualizar periodicamente a lista de instituições encarregadas da gestão das obras órfãs e, após um período experimental de cinco ou dez anos, poderia ser ponderada a hipótese de revisão, com a publicação de um relatório e de estatísticas.

5. Excepção a favor de pessoas portadoras de deficiências

5.1 O Comité gostaria de uma abordagem menos restritiva à natureza das deficiências e às dificuldades de acesso às obras do que aquela que prevalece actualmente em alguns países europeus, uma vez que, para além das dificuldades de apropriação das obras nas diversas situações de deficiência, os rendimentos destas pessoas são, geralmente, reduzidos, o que constitui um obstáculo económico incontestável e socialmente inaceitável, tratando-se do acesso à informação, à educação e à cultura.

5.2 O envolvimento de associações de pessoas portadoras de deficiências permitiria reformular as excepções relativas às diversas deficiências. Estas associações poderiam também participar na gestão dos terminais especiais e, para os casos mais graves, fornecer pessoal com formação para ajudar as pessoas portadoras de deficiências. Estas ajudas seriam financiadas por donativos privados e subvenções públicas às associações. As associações, em pé de igualdade ou em cooperação com bibliotecas e museus credenciados, poderão negociar com os representantes de autores condições de utilização que ofereçam garantias contra a pirataria. No entender do Comité, deve prevenir-se o alargamento da excepção às bases de dados, porque, caso contrário, o acesso a obras de referência, como as enciclopédias e dicionários, pode ser entravado. A Directiva Bases de Dados deve, pois, ser revista pelos motivos de ordem educativa e de acesso aos conhecimentos referidos anteriormente, assim como para possibilitar o acesso de pessoas portadoras de deficiências.

5.3 A participação das associações poderia estender-se à educação em prol do respeito pela licença de utilização. Também neste aspecto os utilizadores devem ter consciência de que o respeito dos direitos de autor é uma condição essencial para a prossecução da actividade criativa. No entanto, parece injusto cobrar os encargos da licença e dos terminais às pessoas portadoras de deficiências. É indispensável uma excepção para todos os casos de deficiências que coloquem problemas ao acesso às obras, cujos encargos devem ser suportados pelos estabelecimentos públicos que têm a obrigação de colocar as obras ao alcance dos utilizadores portadores de deficiências, incluindo as bases de dados e os programas informáticos. Consequentemente, a legislação relativa às bases de dados deve ser adaptada ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Cada ficheiro deve ser marcado por uma marca de água, a qual remeterá para uma nota, de anexação obrigatória, que explica os termos da licença e define os limites de utilização por parte dos utilizadores.

⁽²⁾ Por exemplo, uma cópia no local, uma segunda cópia numa outra instituição similar (acordo de conservação recíproca) e uma terceira cópia num servidor de armazenamento digital.

⁽³⁾ Por exemplo, para a criação de dossiês documentais para investigadores em domínios específicos e ao serviço de laboratórios ou de outras empresas.

⁽⁴⁾ E visar tanto as bases de dados originais como as bases de dados específicas (dicionários, enciclopédias, etc.).

5.4 Com efeito, poderá ser imposta às principais bibliotecas públicas e aos principais museus a obrigação de disponibilizar as obras sob uma forma específica, adaptada à deficiência em causa, custeada pelo orçamento da administração para a cultura ao nível regional ou nacional. Uma política aplicada nestes moldes responderia às obrigações de igualdade entre os cidadãos e de luta contra todas as formas de discriminação.

5.5 A excepção para efeitos de ensino e investigação, prevista na directiva, é aplicada de forma demasiado restritiva. É de alargar a aplicação da referida excepção sem pôr em causa a tripla condição da OMC, incorporando a indicação da fonte e do autor no documento, assim como os limites de utilização e a interdição de cópia ilegal.

5.6 Os empréstimos de obras em linha para efeitos de ensino e investigação podem estar sujeitos a um sistema de licença obrigatória, baseado num contrato tipificado entre as entidades que emprestam e as sociedades de gestão colectiva autorizadas.

5.7 A excepção deve poder aplicar-se tanto a excertos de uma obra seleccionada pelos responsáveis pedagógicos competentes como a obras integrais, devendo o critério basear-se em considerações educativas. Isto reforçaria a segurança jurídica sem debilitar o alcance dos direitos de reprodução. Num quadro educativo transeuropeu, o reforço da harmonização evitaria que uma acção legal num país fosse considerada pirataria noutro Estado.

5.8 A aprendizagem à distância implica que as cópias (dossiês pedagógicos) possam ser utilizadas no domicílio, por exemplo, de estudantes e de cidadãos europeus residentes em países terceiros.

6. Conteúdos criados pelos utilizadores

6.1 No contexto da Web 2.0, esta questão está cada vez mais na ordem do dia ⁽¹⁾. Os direitos de autor ou a licença alternativa

proposta pelo autor original podem ser transformados ou evoluir sem que tal seja equiparado a pirataria.

6.2 Para tais iniciativas, como as enciclopédias participativas, o mais simples seria criar um tipo de licença apropriado, como as licenças «Creative Commons» ou Wikipédia, e estabelecer que o autor original assegura a função de moderador antes de qualquer aditamento ou alteração, garantindo ao mesmo tempo a pluralidade das ideias.

6.3 Neste caso particular, constata-se que a Internet não mantém uma coexistência fácil com os direitos de autor.

6.4 A remuneração dos autores distribuídos na Internet baseia-se, sobretudo, em rendimentos indirectos ganhos, por exemplo, com a publicidade e não tanto com o pagamento de licenças directas ou de assinaturas. Apesar de estas últimas estarem também em desenvolvimento, o modelo empresarial da Internet apela a soluções não tradicionais de difusão caracterizadas pela desmaterialização e transmissão digitais. Deste ponto de vista, estamos ainda numa fase de transição, à procura de novas formas de remuneração ⁽²⁾, não se comparando os custos de produção e transmissão de obras desmaterializadas aos custos, muito mais elevados, da venda em suporte material.

6.5 Permanece por encontrar um equilíbrio entre as novas formas de difusão, as tecnologias de reprodução, as necessidades da sociedade do conhecimento e os direitos dos autores. Este equilíbrio não resultará do recurso maciço a medidas unicamente repressivas, orientadas principalmente contra uma classe etária que se vê criminalizada, na ausência de legislação e da procura de novas formas de remuneração para os autores. É urgente que os limites actuais evoluam dada a importância e a rapidez das evoluções tecnológicas.

Bruxelas, 24 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

⁽¹⁾ Considera-se Web 2.0 as interfaces que permitem aos cibernautas interagir tanto com o conteúdo das páginas como entre si, tornando a Web 2.0 numa rede comunitária e interactiva.

⁽²⁾ Como as iniciativas Google e, mais recentemente, Microsoft.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Para uma programação conjunta em investigação: Trabalhar em conjunto para enfrentar mais eficazmente os desafios comuns

COM(2008) 468 final

(2009/C 228/09)

Em 15 de Julho de 2008, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Para uma programação conjunta em investigação: Trabalhar em conjunto para enfrentar mais eficazmente os desafios comuns»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 11 de Março de 2009, sendo relator Josef ZBOŘIL.

Na 452.^a reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 104 votos a favor com 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE saúda a comunicação e nota que o conceito proposto para realizar uma gestão estratégica transfronteiriça das actividades de investigação e desenvolvimento é extremamente importante e urgente, nomeadamente para permitir a aceleração dos progressos realizados em domínios essenciais da I&D. O «Plano estratégico europeu» estabelece um sistema funcional baseado nas melhores práticas.

1.2 Isto requer que os Estados-Membros apliquem um processo promovendo a sua cooperação em matéria de I&D com o objectivo de melhorar a sua resposta aos grandes desafios de sociedade na esfera europeia e mundial, em que a investigação pública desempenha um papel crucial. Neste sentido, o Comité também saúda e apoia as conclusões sobre o mesmo assunto do Conselho Competitividade (Mercado Interno, Indústria e Investigação), na reunião de 2 de Dezembro de 2008 ⁽¹⁾, e subscreve as considerações ali tecidas.

1.3 O CESE está convicto da necessidade de criar quadros estratégicos fundamentais em função das prioridades políticas da UE. A realização da abordagem proposta necessitará antes de mais de uma grande vontade política.

1.4 O CESE indica que não se deve atribuir uma importância excessiva à abordagem do topo para a base. Considera indispensável recorrer antes de mais ao princípio da base para o topo, de forma a responder aos interesses estratégicos dos in-

tervenientes em questão e às possibilidades de partilha das melhores capacidades de I&D.

1.5 O Comité sublinha também que essa coordenação não será fácil, designadamente devido aos interesses particulares de determinados países e à falta de vontade política no que respeita não apenas à partilha de conhecimentos mas também das capacidades de I&D.

1.6 O CESE adere sem reservas à ideia de que é urgentemente necessário aumentar os recursos financeiros e humanos no contexto da concorrência com os grandes rivais económicos. No entanto, é preciso que isso não comprometa em caso algum a cooperação científica que inclui nomeadamente esses países e os seus órgãos de investigação ⁽²⁾.

1.7 O Comité verifica ao mesmo tempo que a aplicação da programação conjunta das actividades transfronteiriças de I&D será extremamente difícil visto que exigirá um novo estado de espírito mais aberto e mais vocacionado para a cooperação ⁽³⁾ e que essa alteração de mentalidade não é uma tarefa simples.

1.8 O CESE reconhece e aprecia o vasto leque de cooperações transfronteiriças e projectos conjuntos já em prática, bem como os seus ótimos resultados, pelo que recomenda que este novo conceito de programação estratégica explore a experiência retirada desses programas. Também se deverão tirar lições dos erros cometidos aquando da concepção dos processos no quadro da Programação Estratégica Conjunta.

⁽¹⁾ Conselho da União Europeia, 3.12.2008 (16.12) 16775/08, RECH 411; COMPET 551, anexo.

⁽²⁾ Ver nomeadamente o Parecer INT/461: CESE 1021/2009 de 11.6.2009 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

⁽³⁾ Ver nomeadamente o Parecer INT/448: CESE 330/2009 de 26.2.2009 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

1.9 Uma aplicação mais rápida e eficaz dos conhecimentos científicos adquiridos necessitará de uma participação adequada do sector privado em todo o processo. Por outro lado, o Comité assinala que a participação do sector privado levanta problemas, nomeadamente no que respeita à utilização dos resultados, à questão da propriedade intelectual, etc ⁽¹⁾.

1.10 O CESE considera indispensável instituir e criar, para essas actividades comunitárias cruciais, quadros de trabalho de qualidade que encorajem a participação dos diferentes Estados-Membros e antes de mais das suas capacidades de I&D para apoiar e mobilizar a necessária abordagem da base para o topo e sobretudo as necessárias fontes de financiamento. É absolutamente indispensável prever uma mobilidade de fundos suficiente e um quadro de apoio para eliminar os eventuais obstáculos.

1.11 No momento da elaboração desses quadros de trabalho, é não apenas necessário tomar em consideração os factores que possam induzir efeitos sinérgicos de apoio, mas também analisar detalhadamente os riscos que ameaçam o conceito de programação europeia conjunta.

1.12 Como já afirmou anteriormente, o Comité reitera que é urgente criar infra-estruturas de investigação europeias ⁽²⁾ que reforcem os objectivos gerais da programação conjunta e contribuam para o aumento do valor acrescentado europeu. Por conseguinte, o CESE convida os Estados-Membros a dar atempadamente seguimento, de forma inovadora, a esta iniciativa da Comissão.

1.13 O Comité congratula-se com a constituição do Grupo de Alto Nível para a Programação Conjunta com o objectivo de identificar os temas a seleccionar para a programação conjunta após ampla consulta pública das diferentes comunidades científicas a nível regional, nacional e europeu e, sempre que adequado, do sector privado. Estas actividades possibilitarão que o Conselho adopte, na sequência de proposta apresentada pela Comissão, iniciativas de programação conjunta até 2010.

2. Introdução e apresentação do documento da Comissão

2.1 A Europa precisa de investir mais em investigação e simultaneamente de investir com melhores resultados, se desejar concretizar a visão por ela declarada: um desenvolvimento equilibrado e sustentável. A Estratégia de Lisboa indica que o ob-

jectivo mais urgente é a transição para uma sociedade do conhecimento baseada na ciência, tecnologia e inovação apelando para um maior e melhor investimento em investigação.

2.2 A Programação Conjunta é uma nova iniciativa que marca uma mudança na cooperação europeia em matéria de investigação. Ela proporciona um processo de carácter voluntário para uma revitalização da parceria entre os Estados-Membros com base em princípios claros e numa governação transparente de alto nível e tem por objectivo aumentar a eficiência e o impacto do financiamento nacional da investigação pública em domínios estratégicos. A Programação Conjunta visa, em primeiro lugar e sobretudo, os programas públicos de investigação, o que significa uma cooperação entre sectores públicos. Todavia, a indústria e outras partes interessadas deveria participar no processo consultivo e na implementação de Iniciativas de Programação Conjunta específicas.

2.3 A comunicação em exame responde ao pedido das partes interessadas no sentido de uma abordagem de carácter voluntário e ascendente combinada com orientação estratégica ao nível da Europa, e a sua rejeição de um modelo único.

2.4 A comunicação em exame constitui uma das cinco iniciativas políticas previstas pela Comissão de acompanhamento do Livro Verde de 2008 «Espaço Europeu da Investigação: novas perspectivas» ⁽³⁾. Incide em particular na dimensão «Optimização dos programas e prioridades de investigação» e constitui mais um passo no sentido da criação de uma «quinta liberdade», ao eliminar obstáculos à livre circulação de conhecimentos.

2.5 Comparado com os seus principais parceiros, verifica-se ainda na Europa um subinvestimento em investigação e as despesas de I&D – tanto do sector público como do privado – estagnaram em geral na última década. A Europa deve aumentar as suas despesas rápida e substancialmente e também terá de encontrar modalidades novas e mais inovadoras para utilizar os seus escassos recursos destinados à I&D de forma mais eficiente e eficaz. Além disso, a Europa deveria reforçar a sua capacidade para transformar os resultados da investigação em benefícios sociais e económicos,

⁽¹⁾ Ver nomeadamente o Parecer INT/448: CESE 330/2009 de 26.2.2009 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

⁽²⁾ Parecer INT/450 – CESE 40/2009 – 2008/0148 (CNS) de 15.1.2009 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

⁽³⁾ Além da presente Comunicação, a Comissão adoptou este ano:

— Uma Recomendação sobre a gestão da propriedade intelectual nas actividades de transferência de conhecimento e código de boas práticas destinado às universidades e aos outros organismos públicos de investigação (C(2008) 1329 final) de 10.4.2008;

— Uma comunicação intitulada «Melhores carreiras e mais mobilidade: Uma parceria europeia para os investigadores» COM(2008) 317, de 23.5.2008.

Além disso, a Comissão está a preparar um regulamento do Conselho relativo ao quadro jurídico comunitário das Infra-Estruturas de Investigação Europeias (IIE) e uma Comunicação sobre um quadro europeu estratégico para a cooperação científica e tecnológica internacional.

2.6 Nos últimos anos, os Estados-Membros e a Comunidade tomaram muitas iniciativas para promover a eficiência da investigação pública. As partes interessadas identificaram um ponto fraco na I&D da UE que consistia em induzir pouca cooperação e coordenação entre os programas públicos nacionais de I&D. Contudo, apesar dos esforços realizados nos últimos anos para resolver este problema, a organização da investigação na Europa permanece compartimentada.

2.7 Actualmente, 85 % da I&D pública é programada, financiada, acompanhada e avaliada a nível nacional, com pouca colaboração ou coordenação entre países. Menos de 6 % do investimento total em Investigação e Desenvolvimento e apenas 15 % da I&D civil europeia com financiamento público (dos quais 10 % são constituídos por regimes e organizações inter-governamentais e 5 % pelo Programa-Quadro) são financiados no âmbito de uma colaboração transfronteiras.

2.8 Não se trata de efectuar toda a programação da investigação em colaboração e interromper a programação puramente nacional. A questão é sobretudo que, até ao momento, em áreas de importância estratégica para a totalidade ou para uma grande parte da Europa, a fragmentação da programação da investigação pública tem como consequência resultados suboptimizados e está a custar muito caro à Europa, estando também a impedi-la de realizar os objectivos societais estabelecidos.

2.9 Algumas das maiores histórias de sucesso científico da Europa tem implicado a reunião transfronteiras de fundos públicos consagrados à I&D e principalmente graças a criação de estruturas conjuntas de investigação⁽¹⁾. Contudo, o impacto destas iniciativas comunitárias poderia ter sido maior se tivesse sido dada mais atenção a essa matéria, se fosse estrategicamente orientada e acompanhada de suficiente empenhamento político, transparência e de flexibilidade. Faz pouco sentido promover estas iniciativas, bem como a dimensão global do 7.º PQ, sem uma programação estratégica conjunta eficiente.

2.10 A Programação Conjunta visa alterar a estrutura do panorama da investigação europeia. Trata-se de um processo abrangente, a longo prazo e estratégico, cujo objectivo é reforçar a capacidade da Europa de enfrentar desafios económicos e societais importantes como por exemplo os problemas interconexos que são o clima e a energia. A Programação Conjunta destina-se a obter efeitos estruturantes a fim de aumentar a eficiência e o impacto do financiamento público em investigação. A Programação Conjunta exige que os Estados-Membros estejam preparados para avançar para a definição e implementação de agendas de investigação comuns com actividades plurianuais e mecanismos de financiamento decididos em comum.

2.11 A Programação Conjunta implica uma nova atitude mental dos Estados-Membros. Além disso, pede o empenho e acções concretas dos Estados-Membros, e conduz os Estados-Membros a pensar e a reorganizar a forma como os programas de investigação são elaborados e executados reorientando-os para objectivos comuns. É por essa razão que a Programação Conjunta tem de ser um processo de carácter voluntário com base no princípio da geometria variável e do acesso aberto.

2.12 A Programação Conjunta não implica, a priori, financiamento comunitário, mesmo se o 7.º programa-quadro pode efectivamente funcionar como catalisador. Trata-se, antes de mais, de os Estados-Membros definirem estratégias comuns e colocarem em comum os seus recursos nacionais. Por outro lado, não exclui a possibilidade de financiamento comunitário complementar em função do valor acrescentado, da dimensão europeia e do possível impacto estruturante das iniciativas em causa.

2.13 A Comissão propõe uma metodologia pragmática para a implantação da Programação Conjunta num número limitado de áreas acordadas. A metodologia da programação estratégica conjunta baseia-se na experiência adquirida com as Plataformas Tecnológicas Europeias, mas adaptada a programas de investigação públicos. Envolve fases sucessivas em consonância com o ciclo de vida dos programas de investigação, nomeadamente desde a definição do programa, passando pela implementação, até ao acompanhamento e avaliação.

2.14 A Programação Conjunta poderia ser facilitada se estivessem reunidas uma série de condições-quadro:

- Acordo sobre alguns princípios e procedimentos comuns para a análise pelos pares («as regras científicas do jogo»).
- Desenvolvimento de metodologias comuns para actividades prospectivas e para a avaliação conjunta dos programas ou investimentos nacionais ou regionais em áreas de investigação específicas («regras estratégicas do jogo» que necessitam de flexibilidade e intuição tendo em conta os elementos imprevisíveis).
- Definição de princípios comuns para o financiamento transfronteiras da investigação por parte das autoridades nacionais ou regionais («regras financeiras do jogo»).
- Medidas eficazes para garantir a protecção dos direitos de propriedade intelectual, bem como facilitar a difusão e utilização optimizadas dos resultados da investigação.

⁽¹⁾ Ver nomeadamente o Parecer INT/450: CESE 40/2009 – 2008/0148 (CNS) de 15.1.2009 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE saúda a comunicação e nota que o conceito proposto para realizar uma gestão estratégica transfronteiriça das actividades e investigação e desenvolvimento é extremamente importante e urgente, nomeadamente para permitir a aceleração dos progressos realizados em domínios essenciais da I&D. Neste sentido, também saúda e apoia as conclusões sobre o mesmo assunto do Conselho Competitividade (Mercado Interno, Indústria e Investigação), na reunião de 2 de Dezembro de 2008, e subscreve as considerações ali tecidas.

3.2 O conceito apresenta características positivas, visto que se empenha em utilizar os fundos públicos tão eficazmente quanto possível graças à coordenação estratégica das orientações fundamentais de investigação e de melhorar internamente as capacidades de I&D mediante uma cooperação internacional alargada em projectos de investigação no quadro de uma programação e de soluções conjuntas.

3.3 O Comité congratula-se pelo estudo de impacto realizado e pela escolha efectuada sobre essa base em quatro variantes possíveis do «Plano Estratégico Europeu» que a partir das melhores práticas actuais, elabora um sistema funcional em que competirá aos Estados-Membros identificar os temas da programação conjunta.

3.4 Por outro lado, o Comité acolhe com agrado o facto de o domínio das tecnologias energéticas ter sido escolhido para o projecto-piloto de coordenação e apoia totalmente esse projecto e a sua nova abordagem no parecer sobre o Plano SET ⁽¹⁾.

3.5 O CESE está convicto da necessidade de criar quadros estratégicos fundamentais em função das prioridades políticas da UE.

3.6 O CESE indica que não se deve atribuir uma importância excessiva à abordagem do topo para a base. Pelo contrário, considera que se se basear nas características actuais das redes científicas internacionais existentes, que reagrupam numerosas células de investigação e são parcialmente apoiados por agências internacionais como a AIE, é indispensável recorrer em primeiro lugar ao princípio da base para o topo de forma a integrar os diferentes actores nos projectos em causa de forma a responder aos seus interesses estratégicos e às possibilidades de partilha das melhores capacidades de I&D. As conferências científicas internacionais podem constituir fóruns adequados que podem ser encarregados de elaborar propostas idóneas.

3.7 O Comité sublinha que essa coordenação não será fácil, designadamente devido aos interesses particulares de determina-

dos países e à falta de vontade política no que respeita não apenas à partilha de conhecimentos mas também das capacidades de I&D. A abertura e a transparência serão indispensáveis para permitir uma aplicação com sucesso deste conceito na prática.

3.8 O CESE reconhece e aprecia o vasto leque de cooperações transfronteiriças e projectos conjuntos já em prática, bem como os seus óptimos resultados, pelo que recomenda que este novo conceito de programação estratégica explore a experiência retirada desses programas. Também se deverão tirar lições dos erros cometidos aquando da concepção dos processos no quadro da Programação Estratégica Conjunta.

3.9 O CESE adere sem reservas à ideia de que é preciso urgentemente aplicar esse conceito reforçando em simultâneo os recursos financeiros e humanos de forma a que a Comunidade possa melhorar a sua posição e a competitividade da sua economia face aos seus principais rivais, os Estados Unidos e os países asiáticos. No entanto, é preciso que isso não comprometa em caso algum a cooperação científica que inclui nomeadamente esses países e os seus órgãos de investigação ⁽²⁾.

3.10 O Comité verifica ao mesmo tempo que a aplicação da programação conjunta das actividades transfronteiriças de I&D será extremamente difícil visto que exigirá um novo estado de espírito mais aberto e mais vocacionado para a cooperação ⁽³⁾ e que essa alteração de mentalidade não é uma tarefa simples.

3.11 De forma a permitir uma aplicação mais rápida e eficaz dos conhecimentos científicos adquiridos, que constitui o objectivo final da Programação Estratégica Conjunta e de soluções de investigação limpa, será indispensável que o sector privado participe de forma adequada em todo o processo. O Comité nota que o conceito de programação conjunta permite essa participação. Por outro lado, assinala que a participação do sector privado levanta problemas, nomeadamente no que respeita à utilização dos resultados, à questão da propriedade intelectual, etc ⁽⁴⁾.

3.12 O processo de inovação, ou seja, a aplicação concreta dos conhecimentos científicos obtidos, dependerá de factores locais muito variados, como por exemplo a infra-estrutura existente, o acesso ao capital, a carga fiscal ou os benefícios fiscais referentes a determinados tipos de investimentos ou ainda a experiência da indústria em formas de investimento semelhantes. Pode também tratar-se de incentivos directos ao investimento como as isenções fiscais. Todos estes factores podem conduzir a contradições nos projectos.

⁽¹⁾ Parecer sobre o Plano Estratégico Europeu para as Tecnologias Energéticas (JO C 27 de 3.2.2009, p. 53).

⁽²⁾ Ver nomeadamente o Parecer INT/461: CESE 1021/2009 de 11.6.2009 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

⁽³⁾ Ver nomeadamente o Parecer INT/448: CESE 330/2009 de 26.2.2009 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

⁽⁴⁾ Ver nomeadamente o Parecer INT/448: CESE 330/2009 de 26.2.2009 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

4. Observações na especialidade

4.1 É evidente que os desafios societais actuais mais urgentes (alterações climáticas, geração e consumo eficientes de energia, inclusivamente a partir de fontes renováveis, segurança, saúde e envelhecimento da população) deverão ser objecto em prioridade de uma programação e de soluções no quadro de uma estratégia conjunta baseando-se no desenvolvimento científico e técnico, de forma a que se possam encontrar e pôr em prática soluções suficientemente rápidas e eficazes.

4.2 Os elementos em causa são o principal domínio estratégico da investigação fundamental financiada em primeiro lugar pelos fundos públicos, os processos de programação estratégica conjunta e as soluções de investigação. Neste contexto, é preciso dominar antes de mais a fase inicial de cada projecto, nomeadamente a identificação dos intervenientes que se pretendem e a elaboração de uma visão suficientemente motivadora do projecto que seja capaz de atrair intervenientes de qualidade.

4.2.1 Por vezes ocorre que a proposta não exclui de forma alguma o domínio da investigação fundamental pura. Pelo contrário, deve incluir a cooperação neste domínio em que não se pode a priori contar com qualquer aplicação concreta. A história demonstra que é a investigação fundamental que teve o maior sucesso, como por exemplo o laser, a mecânica quântica, ou a teoria do electromagnetismo.

4.3 Enquanto a Programação Estratégica Conjunta for levada a cabo, financiada e gerida pelos Estados-Membros participantes no decurso desta fase inicial é necessário a elaboração de uma visão conjunta, que os órgãos comunitários intervenham no que respeita ao lançamento e sobretudo à coordenação. A Comissão e outras organizações podem actuar como mediadores e deverão estar prontos a prestar assistência quando tal lhes for solicitado pelos Estados-Membros envolvidos em Iniciativas de Programação Conjunta. O Conselho da União Europeia deverá em seguida assegurar o acompanhamento eficiente das actividades. Graças a esta abordagem aberta, os Estados-Membros serão postos ao corrente das iniciativas previstas ou em curso.

4.4 Além disso, é essencial que a Programação Conjunta adopte uma abordagem realista e flexível e um processo por fases a fim de maximizar o seu possível efeito estruturante e a sua contribuição para a sociedade.

4.5 O CESE considera indispensável instituir e criar, para essas actividades comunitárias cruciais, quadros de trabalho de qualidade que encorajem a participação dos diferentes Estados-Membros e antes de mais das suas capacidades de I&D para apoiar e mobilizar a necessária abordagem da base para o topo e sobretudo as necessárias fontes de financiamento. Para tal, é necessário que a Comissão inicie de imediato, com base nos programas de investigação conjuntos existentes, uma cooperação entre as partes interessadas. É absolutamente indispensável

prever uma mobilidade de fundos suficiente e um quadro de apoio.

4.6 No momento da elaboração desses quadros de trabalho, é não apenas necessário tomar em consideração os factores que possam induzir efeitos sinérgicos de apoio, mas também analisar detalhadamente os riscos que ameaçam o conceito de programação europeia conjunta e da aplicação concreta dos seus resultados. Com efeito, a subavaliação desses riscos poderá retirar o sucesso de boas ideias no decurso da fase de realização. A comunicação e os documentos que a acompanham dão a entender que a Comissão teve em consideração, como era necessário, esses factores.

4.7 O projecto-piloto constituído pelo plano SET deve ser atentamente seguido e os processos criados nesse quadro devem ser analisados para que esta experiência permita melhorar no terreno o plano estratégico europeu de programação da cooperação transfronteiriça em matéria de I&D. O que constituirá para o mundo europeu da I&D um processo de aprendizagem pela prática.

4.8 É necessário que as novas estruturas de organização das actividades transfronteiriças de I&D sejam criadas em domínios em que induzam uma clara contribuição à escala do continente e produzam um nítido valor acrescentado. O CESE também considera indispensável que se retire pleno proveito do potencial das estruturas de organização que produziram resultados (com base em sucessos científicos ou de sucesso no que respeita à cooperação internacional) ou que permitam a prossecução eficaz do desenvolvimento.

4.9 O Comité adere à divisão em três fases do processo de programação estratégica conjunta das actividades de I&D e da sua aplicação.

4.9.1 Antes de mais é necessário elaborar uma **visão comum** para o domínio acordado, fixando o ou os objectivos a longo prazo aprovados a nível político. Esta visão deverá basear-se em elementos credíveis, em consultas às partes interessadas, nomeadamente com a comunidade científica e com os industriais, bem como numa avaliação conjunta dos programas e dos dispositivos existentes.

4.9.2 Com base nesta visão, será necessário elaborar uma **Agenda Estratégica de Investigação** que estabeleça objectivos específicos, mensuráveis, viáveis, realistas e com uma escala temporal definida (SMART). Esta agenda estratégica de investigação deverá garantir que os objectivos do projecto sejam acompanhados dos recursos humanos, financeiros e organizacionais necessários e permitir assim uma preparação óptima do projecto através do conhecimento do contexto necessário num dado domínio de investigação.

4.9.3 Para **aplicar a Agenda Estratégia de Investigação**, será necessário utilizar e reforçar toda a panóplia de instrumentos públicos aplicáveis à investigação (programas de investigação nacionais e regionais, organizações de investigação intergovernamentais e regimes em colaboração, infra-estruturas de investigação, regimes de mobilidade, etc.). A implementação pode eventualmente incluir financiamentos e instrumentos da UE no âmbito do Programa-Quadro. Devem ser garantidos o acompanhamento e avaliação regulares dos progressos pelo projecto de investigação conjunta e os seus resultados devem ser comunicados ao nível político.

4.10 Visto que os projectos de programação conjunta e as infra-estruturas de investigação Europeias serão financiados pelos Estados-Membros, é essencial assegurar a coordenação deste

financiamento. O Comité sublinha a necessidade de conseguir as sinergias adequadas entre a criação de infra-estruturas de investigação Europeias, a programação conjunta e o 7.º programa-quadro. O Comité nota ao mesmo tempo que alguns Estados-Membros não dão suficiente importância a essas iniciativas.

4.11 O Comité congratula-se com a constituição do Grupo de Alto Nível para a Programação Conjunta com o objectivo de identificar os temas a seleccionar para a programação conjunta após ampla consulta pública das diferentes comunidades científicas a nível regional, nacional e europeu e, sempre que adequado, do sector privado. Estas actividades possibilitarão que o Conselho adopte, na sequência de proposta apresentada pela Comissão, iniciativas de programação conjunta até 2010.

Bruxelas, 25 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 2006/48/CE e 2006/49/CE no que diz respeito aos bancos em relação de grupo com instituições centrais, a determinados elementos relativos aos fundos próprios, a grandes riscos, a disposições relativas à supervisão e à gestão de crises

COM(2008) 602 final — 2008/0191 (COD)

(2009/C 228/10)

Em 22 de Outubro de 2008, em conformidade com o artigo 47.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 2006/48/CE e 2006/49/CE no que diz respeito aos bancos em relação de grupo com instituições centrais, a determinados elementos relativos aos fundos próprios, a grandes riscos, a disposições relativas à supervisão e à gestão de crises»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 11 de Março de 2009, com base no projecto apresentado pelo relator Umberto BURANI.

Na 452.^a reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 24 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 179 votos a favor, 4 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese e conclusões

1.1 O Comité aprova a iniciativa da Comissão, que está em consonância com os seus esforços de constante modernização das medidas destinadas a melhorar e actualizar o quadro normativo do Acordo de Basileia. Concorda também, em linhas gerais, com as disposições de aplicação propostas, sob reserva de algumas observações sobre aspectos específicos que não afectam o quadro geral.

1.2 Os instrumentos de **capital híbrido**, que apresentam características mistas de capital próprio e de títulos de dívida, estão actualmente sujeitos a regras nacionais que deveriam ser harmonizadas tendo em vista estabelecer condições de concorrência razoavelmente equitativas no âmbito internacional. A Comissão não dá uma definição precisa destes instrumentos devido à sua diversidade e constante evolução, mas fixa os princípios de base para a sua elegibilidade: o prazo de vencimento inicial não deve ser inferior a 30 anos e devem ser totalmente pagos e concebidos de modo a absorverem a totalidade das perdas. Além disso, não se devem desenvolver excessivamente em relação ao capital próprio. Cabe às autoridades nacionais a responsabilidade de intervirem para travar crescimentos anormais.

1.3 Quanto aos **clientes interligados**, foi introduzida a noção de risco decorrente das dificuldades de uma empresa da qual uma outra está dependente financeiramente e foram simplificados, harmonizados e reestruturados os requisitos de notificação. No atinente aos grandes riscos, a inovação mais significativa tem a ver com a introdução de um **limite único de 25 %, que se aplica também aos depósitos interbancários**. O CESE considera que esta última disposição, inspirada provavelmente no «cenário de catástrofe» dos últimos tempos, deve ser revista, atendendo à função importante destes depósitos no que toca à regulação da liquidez e ao seu risco que, em tempos normais, é relativamente inferior ao de outros tipos de exposições.

1.4 A proposta introduz uma disposição que prevê que os emitentes, intermediários e gestores que tenham participado directamente na negociação, estruturação e redacção do acordo original que criou as obrigações mantenham um interesse económico substancial nunca inferior a 5 %. Esta regra parece ter sido inspirada pela péssima experiência das obrigações de dívida colateralizada americanas, que, no entanto, têm características e origens diferentes das titularizações normais. O CESE interroga-se sobre o impacto desta nova disposição na liquidez dos mercados.

1.5 É concedida aos Estados-Membros a faculdade de excluam do cálculo das exposições os **riscos intra-grupo quando as contrapartes estão estabelecidas no mesmo Estado-Membro**. O Comité está ciente das razões de ordem jurídica que impedem que a norma seja aplicada a contrapartes estabelecidas em outros Estados-Membros, mas considera que, em condições normais, a não inclusão das contrapartes estrangeiras prejudicaria a avaliação global dos riscos da empresa em causa. Uma solução razoável consistiria em **estender a isenção a todo o grupo com base em avaliações realizadas caso a caso**, sem prejuízo de suspender esta faculdade se surgirem sinais de dificuldades.

1.6 Relativamente à disposição supra, mas com carácter genérico, o Comité pronuncia-se mais uma vez contra a **possibilidade dada aos Estados-Membros de adoptarem ou não certas disposições**, o que lesa o princípio da harmonização e a igualdade das condições de concorrência.

1.7 No entender do CESE deverá ser dada particular atenção ao risco potencial decorrente da utilização de linhas de crédito ainda não utilizadas em **cartas de crédito**: um risco que rapidamente se poderá tornar relevante em períodos de restrição do crédito ao consumo e hipotecário.

1.8 No tocante às **disposições de supervisão**, a proposta de directiva introduz novas regras destinadas a aumentar a eficácia dos controlos: em primeiro lugar, é tida em conta a «**sucursal sistematicamente relevante**», que será sujeita a supervisão no país de acolhimento quando for considerada em situação de dificuldade e mediante acordo prévio com as autoridades dos países interessados. O CESE subscreve estas disposições, mas realça a necessidade de prever medidas em caso de acontecimentos súbitos e imprevistos.

1.9 Por último, nota com especial agrado a criação dos **colégios de autoridades de supervisão**, instituídos pela autoridade de supervisão incumbida da consolidação e dos quais fazem parte as autoridades dos países onde estão estabelecidas as empresas de um determinado grupo. Uma tal iniciativa não pode deixar de melhorar a eficácia do controlo dos grupos e a celeridade na adopção de medidas adequadas quando for necessário.

2. Introdução

2.1 A crise dos mercados financeiros levou a Comissão a acelerar o processo em curso para reforçar e, se necessário, modificar as disposições respeitantes à estrutura dos requisitos para os fundos próprios das instituições financeiras, adoptadas no âmbito do Acordo “Basileia II” através das Directivas 2006/48/CE e 2006/49/CE. Há que referir que as reflexões sobre as novas disposições já tinham surgido quando a crise se manifestou; estava previsto proceder a uma reforma estruturada dos mercados após a publicação de um Livro Branco em Junho de 2009. A proposta em apreço prevê normas destinadas a:

- rever a posição dos Estados-Membros que concederam derrogações ao abrigo do artigo 3.º da anterior directiva no tocante a derrogações dos requisitos prudenciais para as **redes bancárias**, alargando esta possibilidade a outros Estados-Membros; são incluídas nas derrogações as redes bancárias com activos superiores a 311 mil milhões de euros, representando mais de 5 milhões de membros (cooperativas, bancos em relação de grupo com instituições centrais);
- estabelecer princípios e regras que não tenham ainda sido fixados através de normas comunitárias, principalmente os respeitantes aos **instrumentos de capital híbrido**;
- clarificar o quadro de supervisão para a gestão de crises e criar **colégios de supervisão**.

2.2 A proposta de directiva foi precedida de consulta na Internet às partes interessadas. O texto foi redigido tendo em conta as indicações recebidas, mas sem prejuízo, evidentemente, dos princípios de base que haviam dado origem à consulta:

- as exposições interbancárias não estão isentas de riscos, devendo, por isso, estar sujeitas a limites;
- a titularização dos créditos deve implicar que se mantenha a quota de risco das entidades cedentes e dos «patrocinadores» (intermediários) em relação às posições de risco titularizadas. Deve, além disso, ser imposta a obrigação de uma medida demonstrável de diligência devida e rigor no modelo económico “gerar para distribuir” (*«originate to distribute»*);

— devem ser criados para todos os bancos transfronteiras “colégios” de autoridades de supervisão com a obrigação de os participantes chegarem a acordo sobre um mecanismo de mediação através do Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária.

2.3 O CESE aprecia o espírito que anima estas recomendações e concorda com a orientação geral das propostas formuladas pela Comissão: os acontecimentos a que se assistiu, mas, sobretudo, alguns factos e as fraudes cometidas abalaram a confiança do público no sistema financeiro no seu conjunto e obrigaram à adopção de medidas adequadas. Importa, todavia, que as regras prudenciais não sejam de tal modo severas que penalizem os operadores e seus clientes para além do necessário. Como o demonstrou a actual crise, as regras prudenciais, ao assegurarem a estabilidade e a solidez dos mercados, desempenham também uma função de grande valor social.

3. Capital híbrido

3.1 Os **instrumentos de capital híbrido** (híbridos) apresentam características tanto de capital próprio (acções) como de títulos de dívida (obrigações); oferecem um rendimento mais elevado do que estas últimas, mas, ao contrário das acções, não conferem direito de voto ou têm associados direitos de voto limitados.

3.1.1 Na falta de legislação europeia, a elegibilidade dos instrumentos de capital híbrido está sujeita a critérios nacionais divergentes, daí resultando condições de concorrência desiguais e a possibilidade de «arbitragens regulamentares» por parte dos bancos transnacionais. A Comissão abstém-se de dar uma definição precisa dos instrumentos de capital híbrido por considerar que se correria o risco de a inovação a tornar rapidamente obsoleta ou incompleta, preferindo, em contrapartida, enunciar os princípios de base para a sua elegibilidade.

3.1.2 Em geral, os instrumentos elegíveis para fundos próprios de base («fundos próprios de nível 1») são todos aqueles que absorvem completamente as perdas. Nesta definição estão abrangidos os instrumentos de capital híbrido, os quais, para além dos requisitos já descritos, devem estar permanentemente disponíveis e estar profundamente subordinados durante a liquidação. Estas condições, já estabelecidas pelo G10 em 1998, não foram transpostas para a legislação europeia.

3.1.3 Posteriormente foram aditadas condições precisas estabelecendo que os instrumentos de capital híbrido não devem ter prazo ou, quando muito, terão uma maturidade original superior a 30 anos. Absorvem as perdas em condições normais e representam os créditos mais subordinados em caso de liquidação, ajudando, assim, as instituições a prosseguir a actividade normal sem impedir a recapitalização. O CESE concorda com as medidas que a Comissão tenciona adoptar.

3.2 A proposta da Comissão inclui ainda limites **quantitativos para os instrumentos de capital híbrido**, que não se devem desenvolver excessivamente em detrimento do capital social ou dos fundos próprios no caso de instituições que não sejam por acções. As autoridades de supervisão podem suspender estes limites em situações de emergência.

3.2.1 Os bancos sem accionistas, como os bancos cooperativos, estão abrangidos por disposições particulares: os certificados dos membros, qualificados como «os instrumentos mais subordinados» são considerados como híbridos convertíveis desde que tenham sido totalmente pagos.

3.3 As medidas novas que sejam adoptadas respeitantes aos híbridos, tanto qualitativas como quantitativas, podem influenciar as estratégias futuras do sector financeiro. Mas, mudanças radicais num curto período de tempo poderiam perturbar os mercados. A Comissão propõe que a directiva preveja um **período transitório de 30 anos**, prazo esse que o CESE considera adequado em função da actual situação e da sua presumível evolução a curto/médio prazo, mas que poderá tornar-se perigoso a longo prazo. Não parecem existir, no entanto, alternativas viáveis.

4. Grandes riscos

4.1 A regulamentação sobre os grandes riscos data de 1992, não tendo sofrido qualquer alteração desde então. Os acontecimentos recentes realçaram a necessidade de novas regras. A proposta da Comissão tem em maior consideração o grau de risco de certas exposições e pretende, ao mesmo tempo, reduzir os custos com a recolha de dados, aumentar a transparência e criar condições de concorrência mais equitativas.

4.2 É alterado o conceito de **clientes interligados**. Até à data, concentrava-se no risco que uma empresa poderia correr devido aos problemas financeiros de uma outra empresa. A experiência tem demonstrado que duas ou mais empresas podem estar em risco devido aos problemas da empresa da qual dependem financeiramente.

4.3 Foram também simplificados e harmonizados os onerosos e complicados **requisitos de notificação**, que estão na origem dos custos elevados e das complicações com que o sector se confronta. A alteração mais evidente reside na **notificação consolidada das 20 maiores posições de risco** quando calculadas segundo o método IRB. Os diversos limites aplicáveis foram reduzidos a um único – 25 %.

4.4 As numerosas **isenções** em vigor, muitas vezes difíceis de interpretar, foram, em grande parte, suprimidas. Mantêm-se em vigor as que não parecem representar um risco elevado. A lista é, no entanto, ainda bastante longa, mas, em geral, parece responder a critérios de prudência cuidadosamente ponderados.

4.5 O CESE concorda, em termos genéricos, com a regulamentação proposta. Tece, porém, **algumas reservas** sobre aspectos importantes:

4.5.1 O n.º 1 do artigo 111.º, referido no ponto 4.3 supra, prevê um limite único de 25 % e aplica-se também aos depósitos interbancários. Compreende-se perfeitamente a razão de ser desta norma: assistiu-se, quase de um dia para o outro, ao desmoronamento de instituições bancárias, mesmo de algumas que aparentemente se contavam entre as mais sólidas. Mas as regras, que deveriam prudentemente ser concebidas em função

dos casos piores, não devem chegar ao ponto de se inspirarem num «cenário de catástrofe». A fixação de um limite de risco demasiado baixo, como parece ser o caso para os depósitos bancários, restringe a liquidez permanentemente e, sobretudo, nos momentos de tensão dos mercados. Convirá rever esta norma, estabelecendo **um limite mais elevado para os créditos interbancários a curto prazo**, tanto mais que o limite de 25 % se aplicará sem ter em conta os prazos. Os créditos interbancários a curto prazo podem funcionar, sobretudo no período actual, como factor de regulação da liquidez do mercado. Além disso, comportam, de um modo geral, menos riscos do que outros tipos de exposições. Os recentes acontecimentos resultantes de uma situação excepcional não comprometem este princípio, mas situações excepcionais exigem medidas excepcionais, ao passo que situações normais devem ser objecto de disposições «normais».

4.5.2 O n.º 4 do artigo 113.º confere aos Estados-Membros a faculdade de concederem isenções à aplicação do n.º1 do artigo 111.º. O CESE, respeitando a linha adoptada em casos semelhantes, manifesta a sua **total oposição a qualquer medida susceptível de comprometer a igualdade das condições de concorrência**. A faculdade, mais do que a obrigação, de conceder ou não isenções constitui um travão à harmonização. O CESE está ciente, como qualquer cidadão, de que a concessão da faculdade de agir ou não em vez da imposição de obrigações é um pragmatismo necessário na presença de opiniões divergentes. Considera, no entanto, que as disposições em qualquer directiva deveriam ser claramente apresentadas sob a forma de obrigações ou de proibições, deixando, pois, ao debate parlamentar e ao Conselho a possibilidade de as transformar em opções. Os debates permitiriam aos parceiros sociais conhecer, em nome da transparência, as razões a favor ou contra uma determinada medida.

4.5.3 Esta isenção aplicar-se-ia aos **riscos assumidos por uma instituição sobre a sua empresa-mãe** ou sobre outras empresas do grupo na condição de as contrapartes estarem estabelecidas no mesmo Estado-Membro (n.º7, alínea d), do artigo 80.º). Esta restrição prejudica os **grupos multinacionais** sem, contudo, aumentar a segurança dos mercados. Os **riscos intra-grupo** com gestão centralizada assumidos por entidades sujeitas a uma única supervisão consolidada deveriam ser **incluídos nas isenções**. Esta solução é, porém, contrariada pelo facto de as legislações nacionais sobre liquidez e falências proibirem a transferência de recursos de uma entidade para outra em caso de situações críticas ou de pré-falência. Para além disso, o objectivo da directiva é avaliar o **risco global do grupo**, abstraindo das medidas concebidas para enfrentar eventuais situações de emergência.

4.5.4 Uma solução razoável consistiria em conceder isenção aos riscos assumidos sobre a empresa-mãe ou outras empresas do grupo estabelecidas em outros Estados-Membros, mediante autorização caso a caso, desde que **a solidez do grupo no seu conjunto não suscite preocupações a curto prazo**. A autorização poderia ser suspensa com efeito imediato quando, no entender das autoridades de supervisão, a empresa ou o grupo desse sinais de dificuldades.

4.6 Merecem atenção particular as **«posições em risco decorrentes de linhas de crédito não utilizadas classificadas como elementos extrapatrimoniais de baixo risco»** (artigo 113.º). O montante global dos **limites de despesas das cartas de crédito** é elevado, em particular, para determinados tipos de instituições. Em períodos de restrição de crédito a margem não utilizada pode rapidamente reduzir-se. O CESE considera que **o risco potencial resultante da parte não utilizada das linhas de crédito** deveria ser objecto de uma avaliação atenta e prudente.

5. Titularização

5.1 O novo artigo 122.º-A impõe aos emitentes, intermediários e gestores que assumam o compromisso com a instituição de crédito investidora, não envolvida no acordo original que criou as obrigações, de manter um interesse económico substancial nunca inferior a 5 %.

5.2 A norma inspirou-se evidentemente na experiência desastrosa americana com as obrigações de dívida colateralizada e, como tal, pareceria justificar-se. Importa, contudo, notar que o sucedido não se deve tanto à insolvência dos emitentes, mas à péssima qualidade dos créditos hipotecários em que assentavam essas obrigações, que uma autoridade americana havia qualificado como resultado de empréstimos hipotecários duvidosos e de regulamentação laxista (*«sloppy mortgage-lending and lax regulation»*): um caso isolado, ainda que de alcance mundial, como os factos o demonstraram. Mas o que aconteceu com as obrigações de dívida colateralizada não pode ser generalizado a toda ou quase toda a técnica de titularização, instrumento que contribui para assegurar a liquidez do mercado.

5.2.1 A introdução do risco de crédito ligado à titularização restringe significativamente o funcionamento das instituições de crédito. O CESE recomenda que o alcance de tal medida seja cuidadosamente analisado.

6. Disposições de supervisão

6.1 A crise que assolou os mercados financeiros mundiais pôs em evidência a necessidade de rever as estruturas e os métodos de fiscalização, de modo a torná-los aptos a prevenir crises sistémicas e a permitir reagir em situações de emergência.

6.2 As normas que regem o **intercâmbio de informação** e a **cooperação** foram revistas: o artigo 42.º-A introduziu a noção de **«sucursal sistematicamente relevante»**, reconhecendo, em casos particulares, a **prevalência do interesse do país de acolhimento sobre o princípio do país de origem**. O CESE manifesta plena concordância com esta perspectiva de importância fundamental.

6.3 Essencialmente, as novas regras prevêem que as autoridades do país de acolhimento possam **pedir** às autoridades do país de origem ou às entidades de supervisão consolidada, quando for o caso, que a sucursal estabelecida no seu território seja declarada «relevante» se dispuser de uma quota de mercado superior a 2 % ou, em todo o caso, se a sua presença no mercado nacional for significativa. O pedido deve conter uma espécie de **«avaliação de impacto»** de uma possível suspensão ou encerramento das operações nos sistemas de pagamento, de compensação e de liquidação, bem como das consequências dessas medidas no mercado nacional.

6.4 O procedimento para a declaração de «relevância» prevê prazos técnicos de uma certa duração. Seria útil, no entanto, estabelecer **regras a aplicar nos casos de verdadeira emergência** (artigo 130.º) que permitam a adopção de medidas urgentes. Os colégios das autoridades de supervisão de uma nova instituição (artigo 131.º-A – ver ponto 6.5) e, em todo o caso, o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária, já existente, deveriam autorizar procedimentos simplificados acompanhados das necessárias garantias.

6.5 Particularmente útil é a criação (artigo 131.º-A) dos **colégios de autoridades de supervisão**, instituídos pela autoridade de supervisão incumbida da consolidação e dos quais fazem parte as autoridades dos Estados-Membros interessados. As suas funções visam essencialmente garantir um controlo constante e eficaz dos grupos transnacionais (e, espera-se, a adopção de medidas oportunas em situações de emergência) através do intercâmbio de informações e a definição conjunta dos métodos de supervisão adequados. O CESE congratula-se com esta decisão e com as normas de controlo propostas, em sintonia com os programas mais eficazes anteriormente anunciados, bem como com os desejos do Fórum para os Serviços Financeiros.

Bruxelas, 24 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos pagamentos transfronteiras na Comunidade

COM(2008) 640 final — 2008/0194 (COD)

(2009/C 228/11)

Em 30 de Outubro de 2008, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos pagamentos transfronteiras na Comunidade»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 11 de Março de 2009, com base no projecto apresentado pelo relator Umberto BURANI.

Na 452.ª reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 24 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 178 votos a favor, 3 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente as linhas-mestras da proposta da Comissão que tenciona estender aos débitos directos a gama de operações contempladas pelo regulamento sobre os sistemas de pagamento transfronteiras. Esta iniciativa é, em princípio, coerente com a linha de conduta seguida pela Comissão segundo a qual os pagamentos transfronteiras na zona do euro deverão ser considerados e tratados como pagamentos nacionais.

1.2 Dá todavia que pensar o facto de o tratamento dos débitos directos transfronteiras ser mais oneroso do que o tratamento de operações análogas a nível nacional. O CESE solicita, por conseguinte, que a Comissão se inspire na transparência e divulgue os detalhes, o método e as fontes de que serviu para estudos que levam a conclusões diferentes. Uma tomada de decisão ponderada requer o conhecimento dos factos.

1.3 Seja como for, convém recordar que, se o regulamento tiver de entrar em vigor em 1 de Novembro de 2009, conforme proposto, os prazos são bastante curtos para elaborar ainda planos económicos que de qualquer forma não seriam viáveis por falta de segurança jurídica sobre o MIF (*Multilateral Interchange Fee*).

1.4 A proposta contém igualmente dois preceitos a cumprir pelos Estados-Membros: o primeiro de constituir, no caso de ainda não existir, uma autoridade responsável pelos sistemas de pagamento, e o segundo de criar estruturas adequadas para o tratamento das queixas. O CESE considera que, na maioria dos países, estas estruturas já existem há muito tempo. Mas, se não for o caso, alerta para o surgimento de novas estruturas que venham duplicar ou sobrepor-se total ou parcialmente às funções das estruturas em vigor.

1.5 Um outro pedido aos Estados-Membros diz respeito à adopção de sanções «eficazes, proporcionadas e dissuasivas» para punir aqueles que não observam ou transgridem as normas do regulamento. O CESE, embora concordando, observa que a

divulgação da análise comparativa das medidas adoptadas nos vários países daria uma ideia sobre o grau de importância atribuída por cada Estado-Membro ao regulamento.

1.6 Este é válido apenas para os países que aderiram à União Monetária, com a possibilidade de os outros países fora da zona euro estenderem a sua aplicação à sua moeda nacional. O facto de nenhum país ter ainda utilizado esta possibilidade deveria levar a reflectir em que medida os vários países têm interesse e vêem alguma utilidade nesta iniciativa.

2. Introdução

2.1 O Regulamento (CE) n.º 2560/2001 relativo aos pagamentos transfronteiras na Comunidade encontra-se em vigor desde 31 de Dezembro de 2001. O mesmo garante que o custo de uma operação transfronteiras é em todos os Estados-Membros o mesmo que o de uma transacção interna análoga. Neste momento, aplica-se às transferências bancárias, aos levantamentos de dinheiro em caixas automáticos e aos pagamentos electrónicos. A proposta da Comissão estende o âmbito do regulamento, a partir de 1 de Novembro de 2009, aos débitos directos, melhora o sistema de tratamento de queixas e introduz simplificações nos sistemas de declarações estatísticas.

2.2 O propósito da Comissão é melhorar o funcionamento de um mercado interno dos sistemas de pagamento em euros em que tanto as operações nacionais como as internacionais estão sujeitas às mesmas regras, com economias e benefícios quer para os consumidores quer para a economia em geral. Merece particular atenção a resolução dos litígios para responder às observações formuladas pelas associações de consumidores, mas as declarações estatísticas representam encargos administrativos e custos elevados para os estabelecimentos de crédito.

2.3 O CESE louva a iniciativa da Comissão e partilha das suas linhas-mestras, mas gostaria de fazer algumas observações e sugestões com o propósito de dar um contributo útil para o debate em curso.

3. Observações na generalidade

3.1 Em consequência da pressão exercida nestes últimos anos pela Comissão, o sector bancário criou uma infra-estrutura de pagamentos a nível europeu (Espaço Único de Pagamentos em Euros – SEPA) que para já funciona satisfatoriamente tanto sob o ponto de vista técnico e organizativo quer do alinhamento dos encargos das operações internacionais com os das operações nacionais. A Comissão afirma mesmo que o presente «regulamento pode [...] ser considerado o ponto de partida do SEPA».

3.2 Não obstante haver motivos de satisfação com os êxitos alcançados, persiste uma certa perplexidade de fundo em relação ao seu **enquadramento nos princípios gerais do mercado único**. Em primeiro lugar, o SEPA foi criado para resolver o problema dos pagamentos em euros. Os países que não fazem parte da zona euro apenas retiram dele vantagens na parte dos pagamentos que efectuam na moeda única. Na sequência do alargamento, pode-se afirmar que o SEPA cobre a **maior parte dos movimentos** intracomunitários: um mercado interno a várias velocidades.

3.3 Em segundo lugar, a **igualdade de condições** nacionais e internacionais **apenas é válida dentro de cada país**. As diferenças entre os países permanecem e em diversos casos não são despreciables. Mas as diferenças entre o grupo dos países da zona euro e os que estão fora dele são ainda mais relevantes. O regulamento em vigor prevê que essa igualdade poderá ser adoptada voluntariamente também pelos países fora da zona euro: uma cláusula que não teve muitas adesões até à data. O resultado global é que **estamos ainda muito longe de uma convergência razoável dos preços dentro da UE**.

3.4 Ao falar de convergência dos preços não se pretende concluir que é possível alcançar a sua uniformidade. No entanto, poder-se-ia dar um passo em frente em termos de transparência e de resposta às expectativas dos consumidores se se procedesse a uma **análise comparativa dos custos**: há profundas diferenças nos encargos com infra-estruturas, na incidência dos encargos fiscais e sociais, na organização e no peso relativo entre volumes nacionais e internacionais. Uma análise desta natureza poderia fornecer igualmente informações úteis sobre a pertinência da decisão de incluir no regulamento *todos* os instrumentos de pagamento electrónico transfronteiras.

4. Observações na especialidade

4.1 O n.º 3 do artigo 1.º exclui do regulamento os pagamentos transfronteiras efectuados pelos prestadores de serviços de pagamento *por sua própria conta*. Só que esta exclusão deveria estender-se igualmente aos serviços fornecidos por conta **de outros prestadores de serviços de pagamento**. A Comissão assevera que as disposições devem ser entendidas nesta acepção. Nesse caso, o CESE sugere uma formulação mais explícita, observando que seria de facto um contra-senso não aplicar a liberdade de tratamento aos serviços prestados directamente por profissionais a outros profissionais que se servem de intermediários igualmente profissionais.

4.2 On.º 1 do artigo 2.º esclarece que o regulamento se refere **exclusivamente às operações de pagamento electrónico**, ficando portanto dele excluídos os instrumentos de pagamento baseados em suporte de papel, cheques e letras. O CESE, embora concorde plenamente, vê por bem relevar que as diferenças nos encargos imputados nos vários países a estes meios de pagamentos – já em vias de extinção – são demasiado grandes para serem unicamente imputáveis ao factor custos. É possível que, em certos países, os encargos elevados são utilizados não só para cobrir os custos como também como **argumento dissuasivo** para aqueles que se sentem tentados a continuar a utilizar, na era electrónica, instrumentos de pagamento em suporte de papel: uma medida que merece, aliás, o acordo do CESE.

4.2.1 Dever-se-ia, além disso, aduzir ao artigo 2.º um número específico para aclarar o conceito de «pagamento electrónico» citado no n.º 1. Tendo em conta os custos associados às técnicas mistas e de acordo com a prática consolidada, esse novo número deveria determinar explicitamente que o **pagamento electrónico não deve implicar procedimentos em suporte de papel**.

4.3 O n.º 2 do artigo 1.º introduz uma inovação: na aplicação do regulamento aos pagamentos transfronteiras até ao montante de 50 000 euros são incluídos **todos os instrumentos de pagamento electrónico, inclusivamente os débitos directos**. O CESE é de opinião que convém manter certas reservas em relação a este último tipo de instrumentos.

4.3.1 O sistema SEPA de débito directo difere dos vários sistemas nacionais e é mais complexo e sofisticado. Com o alinhamento dos preços cobrados por um débito directo nacional e internacional há o risco de uma distorção objectiva do princípio segundo o qual um produto ou um serviço não pode ser vendido por um preço inferior ao seu custo. O sistema de débito directo – utilizado pelas empresas mas não pelos consumidores individuais – é proposto normalmente, por motivos promocionais, pelos estabelecimentos de crédito aos seus clientes mediante condições vantajosas: as condições para as operações nacionais são calculadas de modo a cobrirem os custos com margens reduzidas mas não são aplicáveis às transacções nacionais mais onerosas. O CESE sugere que **os débitos directos sejam temporariamente excluídos do regulamento**, com a ressalva de reinseri-los logo após peritos independentes terem verificado a inexistência de qualquer perigo de distorção dos preços e da concorrência.

4.3.2 Seja como for, para honrar o princípio elementar da transparência, a Comissão deveria divulgar os resultados do seu inquérito, particularmente no atinente aos custos nacionais e internacionais, indicando claramente como, a partir de que fontes e com que métodos as informações foram recolhidas e elaboradas. Na falta desses elementos elucidativos, qualquer tomada de posição pode parecer preconcebida e imponderada.

4.3.3 Como última consideração, o CESE chama a atenção para o facto de o novo regulamento entrar em vigor em 1 de Novembro de 2009, uma data porventura demasiado próxima para conseguir elaborar ainda planos económicos a médio e a longo prazo. Fundamental para a elaboração destes planos é a segurança jurídica sobre o MIF (*Multilateral Interchange Fee*).

4.4 O artigo 3.º corrobora o princípio estabelecido pelo regulamento em vigor: os encargos cobrados pelos **pagamentos transfronteiras serão os mesmos que os encargos cobrados por cada prestador de serviços de pagamento** por operações nacionais equivalentes. A norma estabelecida em 2001 parece ter sido observada de um modo satisfatório, mas um inquérito no terreno poderia detectar **a discrepância gritante em muitos países entre os encargos praticados nas transferências em euros e os relativos a outras moedas**: uma discriminação que lesa os cidadãos residentes fora da zona euro.

4.5 O artigo 5.º introduz uma inovação muito importante: a abolição a partir de 1 de Janeiro de 2010 de declarações baseadas nas liquidações no respeitante aos pagamentos até 50 000 euros e a sua abolição total a partir de 1 de Janeiro de 2012. Esta obrigação de declaração para efeitos de estatísticas da balança de pagamentos era, com efeito, uma fonte de problemas e de custos. Até porque os Estados-Membros podem recolher estes dados por outros sistemas. O CESE está plenamente de acordo com esta medida.

4.6 O artigo 6.º estabelece que os Estados-Membros designarão as autoridades responsáveis por garantir o cumprimento das disposições do presente regulamento: um preceito preexistente que tem vindo a ser, segundo parece, observado geralmente. De maior relevo é a disposição constante do artigo 7.º que prevê a obrigação de os Estados-Membros instaurarem **procedimentos de reclamação** e a resolução extrajudicial dos litígios, com a adequada informação do público. Estas funções podem ser assumidas por novos organismos criados *ad hoc* ou

por outros já existentes. O CESE está de acordo conquanto esse preceito seja aplicável restritamente aos países onde não existem estruturas adequadas, mas alerta para o perigo de conceber novas estruturas com funções que se sobreporiam às das estruturas existentes. Observa que, de qualquer modo, pouco se sabe sobre o funcionamento destes organismos, sobretudo o seu número, a sua natureza e os êxitos alcançados. A ausência de informações completas e transparentes compromete a realização de uma **análise acurada da natureza e das reais dimensões dos casos de incumprimento**.

4.7 Nos termos do artigo 10.º, cabe aos Estados-Membros determinarem um regime de sanções «**eficazes, proporcionadas e dissuasivas**» para os casos de incumprimento das disposições do presente regulamento, notificando a Comissão das medidas adoptadas. Também neste caso, tal como no ponto anterior, as partes interessadas deveriam receber **informação adequada**, nem que seja só para **medir o grau de importância atribuída por cada Estado-Membro ao regulamento**.

4.8 O artigo 11.º estende aos Estados-Membros cuja moeda não é o euro a **possibilidade de aplicar o regulamento à sua moeda**. A adesão poria fim aos inconvenientes e às discriminações que o CESE referiu no ponto 4.6. Parece, todavia, que neste momento a reacção dos vários Estados-Membros a esta proposta é tibia, para não dizer nula. O CESE prefere não comentar este aspecto, mas convida a Comissão a reflectir seriamente na suposta popularidade de certas soluções.

4.9 O presente regulamento entra em vigor no dia 1 de Janeiro de 2009. A Comissão apresentará, até 31 de Dezembro de 2012, um relatório sobre a utilização dos códigos IBAN e BIC e, até 31 de Dezembro de 2015, um relatório sobre a aplicação do presente regulamento. O CESE nada tem a observar a este respeito a não ser repetir os pedidos formulados nos pontos 4.6 e 4.7 de uma informação mais completa das partes envolvidas.

Bruxelas, 24 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à participação da Comunidade num programa europeu de investigação e desenvolvimento no domínio da metrologia empreendido por vários Estados-Membros

COM(2008) 814 final – 2008/0230 (COD)

(2009/C 228/12)

Em 21 de Janeiro de 2009, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 169.º e no segundo parágrafo do artigo 172.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a

«Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à participação da Comunidade num programa europeu de investigação e desenvolvimento no domínio da metrologia empreendido por vários Estados-Membros»

Em 13 de Janeiro de 2009, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu encarregou a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo de preparar os correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu designou, na 452.ª reunião plenária, realizada em 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 25 de Março), relator-geral Antonello PEZZINI e adoptou, por unanimidade o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité considera fundamentais os objectivos da proposta e encoraja a Comissão a elaborar um sistema comum de medição que, superando a investigação e o progresso nacional, atinja um valor acrescentado europeu partilhado por todos.

1.2 No entender do CESE, a meta a atingir será a adopção de uma posição única a nível mundial, em que a UE não se encontre em situação subalterna, mas promova normas relativas a materiais, produtos e processos desenvolvidos na Europa e que correspondam aos interesses industriais e comerciais da União Europeia.

1.3 O Comité entende que, no actual contexto económico e social globalizado, uma estrutura metrológica europeia que atinja resultados de excelência só poderá ser benéfica para a economia da UE.

1.4 O CESE considera que a comunidade de investigadores europeus deve participar cada vez mais nos processos de elaboração de sistemas modernos, que permitam utilizar a metrologia nas novas fronteiras da física, química, biologia, ciências do ambiente, pegada ecológica, nanotecnologias, alimentação, higiene e segurança no local de trabalho.

1.5 Segundo o Comité, para obter os êxitos desejados e desejáveis são necessários esforços resolutos para intensificar a integração da indústria, do comércio e do sector público no desenvolvimento da investigação metrológica europeia, indicando as novas normas no xadrez internacional.

1.6 No entender do CESE, é particularmente importante que o mundo da investigação metrológica não surja como um universo isolado e obcecado com os seus próprios assuntos.

1.7 A regulamentação e a normalização exprimem-se através de sistemas mensuráveis, baseados, por conseguinte, numa metrologia aplicada e internacionalmente aceite. O CESE sugere, pois, que sejam envolvidos na elaboração dos novos sistemas, desde o início, os organismos europeus de normalização (CEN, CENELEC, ETSI) e os organismos nacionais, para além dos organismos de acreditação.

1.8 Considera que devem ser envidados todos os esforços possíveis para lograr uma estreita integração em matéria de investigação metrológica europeia entre:

— o mundo da investigação,

— a indústria,

— as universidades, instituições científicas e do ensino superior,

— os resultados das plataformas tecnológicas,

— a sociedade civil organizada,

pois só deste modo, excluindo qualquer forma de sociedade fechada, se poderão obter, na opinião do Comité, resultados a nível europeu, internacionalmente aceitáveis.

1.9 O Comité reconhece o mérito das propostas da Comissão, cujo objectivo é apoiar a iniciativa EMRP ⁽¹⁾ (Programa Europeu de Investigação Metrológica) através de formas que prevêem um elevado grau de «comunitarização» no tocante tanto

- à programação conjunta e à aceitação das regras comunitárias de participação estabelecidas pelo 7.º Programa-Quadro,
- como ao nível de repartição estimada dos recursos para lá da pura lógica de intervenção nacional.

1.10 O Comité considera que o sistema de governação deveria ser melhor definido. Um sistema ambíguo de governação pode evidentemente condicionar o progresso da investigação e os resultados esperados.

1.11 O CESE reitera, a este propósito, a necessidade de um maior envolvimento das partes directamente interessadas nos resultados metrológicos da investigação tanto na definição das prioridades e na elaboração e avaliação dos anúncios para apresentação de propostas – a publicar no CORDIS e no Jornal Oficial (JO) – que integrem a participação de empresas, universidades e centros de investigação e formação, como no acompanhamento e controlo dos programas e dos projectos financiados.

1.12 Do ponto de vista do CESE seria oportuno que fosse dada ao Conselho Científico de Investigação do EMRP a possibilidade de controlar, através de pareceres vinculativos dirigidos ao Comité EMRP, os tipos de investigação a financiar, o programa de trabalho anual e a selecção do painel de avaliadores independentes das propostas e que um observador da Comissão acompanhe os painéis de avaliação, à semelhança do 7.º Programa-Quadro.

1.13 No entender do CESE, as propostas para preparar o próximo programa-quadro em matéria de IDTD 2014-2020 deverão incluir um verdadeiro programa comunitário permanente, coordenado e gerido pela Comissão, que se baseie num processo contínuo de participação das partes interessadas e tenha em conta, sobretudo, as exigências da indústria, das universidades, da investigação e da normalização, bem como os aspectos internacionais da investigação metrológica, especialmente nas relações com os organismos internacionais, como ISO, OCDE e outros organismos de referência, nomeadamente a IUPAP ⁽²⁾.

2. Introdução

2.1 A crescente globalização da produção industrial, da prestação de serviços e do comércio obriga a que sejam reduzidos ao mínimo os obstáculos técnicos que possam dificultar as

trocas comerciais. Subjacente a tal processo está um sistema de medição fiável e aceite por todos.

2.2 Um número cada vez maior de regulamentações, especialmente em domínios como

- a segurança,
- a rotulagem dos géneros alimentícios,
- os sistemas de saúde,
- o ambiente,
- a biotecnologia,
- as nanotecnologias e os materiais avançados,
- a energia,
- os transportes, as telecomunicações e os sistemas de segurança,

requer uma rastreabilidade e uma comparabilidade que sejam internacionalmente reconhecidos.

2.3 A investigação metrológica tem um forte carácter de bem público e dá um apoio importante à acção das autoridades em matéria de regulamentação e normalização.

2.3.1 As infra-estruturas europeias de medição são apoiadas por organizações europeias, como a Cooperação Europeia para a Acreditação (EA), o Comité Europeu de Normalização (CEN), a Organização Europeia para a Metrologia Fundamental, incluída agora na Rede Europeia de Metrologia Euromet ⁽³⁾, e o Instituto de Materiais e Medições de Referência (IRMM) do Centro Comum de Investigação, em Geel, em colaboração com o serviço internacional de pesos e medidas (BIPM – Bureau International des Poids et Mesures).

2.4 De acordo com o BIPM, «O desenvolvimento de áreas interdisciplinares como a nanotecnologia, os materiais avançados e as propriedades dos materiais necessitará em breve de normas para as novas medições de referência nos sectores da física e da química» ⁽⁴⁾.

2.5 Na Europa, a competitividade e a inovação sustentáveis implicam medidas e ensaios precisos em todos os domínios, com resultados rastreáveis, a fim de estabelecer normas a longo prazo para as medições de referência, como definidas pelo Sistema Internacional de Unidades de Medida (SI).

⁽¹⁾ Nos termos do artigo 169.º do Tratado.

⁽²⁾ *International Union of Pure and Applied Physics* (União Internacional de Física Pura e Aplicada).

⁽³⁾ Constituída pelos institutos nacionais de metrologia de 32 países e pelo Instituto de Materiais e Medições de Referência (IRMM) do Centro Comum de Investigação (CCI) da Comissão Europeia, em Geel.

⁽⁴⁾ BIPM. *Évolution des besoins dans le domaine de la métrologie pour le commerce, l'industrie et la société et le rôle du BIPM* («Evolução das necessidades do comércio, da indústria e da sociedade no domínio da metrologia e o papel do BIPM»), relatório de 2007. Paris, 2008.

2.6 A investigação europeia no domínio da metrologia avança graças aos programas nacionais de investigação metrológica e a projectos no âmbito de ERA-NET, previsto no 6.º Programa-Quadro, e de ERA-NET Plus, no âmbito do 7.º Programa-Quadro. Ainda no âmbito dos programas-quadro foram desenvolvidos os projectos iMERA *Implementing Metrology in the European Research Area* ⁽¹⁾, iMERA Plus ⁽²⁾, que representou a primeira fase do EMRP, as actividades do Centro Comum de Investigação (CCI) ⁽³⁾ e a actual proposta EMRP, «de geometria variável».

2.7 Nos EUA, foram reservados, no exercício fiscal de 2009, 634 milhões de dólares da dotação federal para os programas de investigação do Instituto Nacional de Normas e Tecnologia (NIST – *National Institute of Standards and Technology*).

2.8 Neste contexto, o Comité considera importante aumentar os recursos disponíveis para a investigação europeia neste domínio, reunindo as capacidades de investigação dos Estados-Membros e as do Centro Comum de Investigação, a fim de criar uma massa crítica internacional relevante, permitindo, assim, evitar duplicação e desperdício de recursos e obter resultados muito superiores aos que poderão ser conseguidos mercê da coordenação do ERA-NET-Plus do 7.º Programa-Quadro 2007-2013.

2.9 O Comité crê que, dada a importância da investigação metrológica no futuro próximo, como o testemunham vários estudos ⁽⁴⁾, será oportuno incluí-la nas prioridades temáticas do próximo programa-quadro 2014-2020, dotando-a do estatuto e da estrutura de investigação comunitária permanente, na qual devem ser integrados os esforços nacionais de forma permanente e coordenada.

3. Proposta de programa nos termos do artigo 169.º

3.1 O objectivo da proposta em apreço, baseada no artigo 169.º do Tratado CE, é a criação de um Programa Europeu de Investigação Metrológica (EMRP), que congregue e reúna 22 programas nacionais, a fim de melhorar a eficiência e eficácia da investigação pública no domínio da metrologia.

3.2 Visa, entre outros objectivos, contribuir para a estruturação do Espaço Europeu da Investigação mediante uma melhor coordenação dos programas nacionais, que permita enfrentar melhor alguns desafios europeus comuns e eliminar barreiras entre os programas nacionais.

⁽¹⁾ O projecto iMERA reúne 20 parceiros de 14 países, para além do projecto IRMM do CCI (CE).

⁽²⁾ O projecto iMERA Plus reúne 45 parceiros de 20 países, para além da CE.

⁽³⁾ A actividade do CCI no domínio da metrologia é a seguinte: «A competitividade e transparência do mercado interno e do comércio da UE serão fomentadas pela produção e difusão de referências internacionalmente reconhecidas e pela promoção de um sistema comum europeu de medições».

⁽⁴⁾ Cfr: U. S. *National Science and Technology Council* (Conselho nacional de ciência e tecnologia dos EUA). *Instrumentation and metrology in nanotechnology* (Instrumentação e Metrologia na Nanotecnologia), 2006 e Relatório do BIPM de 2007.

3.3 Segundo a Comissão, o EMRP visa integrar os programas nacionais de 22 Estados-Membros, reunindo-os num único programa comum, a fim de:

— apoiar, em particular, os objectivos dos sistemas de medição europeus,

— acelerar o desenvolvimento, validação e exploração de novas técnicas de medição,

— apoiar o desenvolvimento e a aplicação de directivas e regulamentos.

3.4 O modelo de governação proposto foi elaborado com base na experiência adquirida na primeira iniciativa ao abrigo do artigo 169.º do Tratado empreendida durante o 6.º Programa-Quadro, ou seja, a Iniciativa EDCTP ⁽⁵⁾.

3.5 A iniciativa EMRP prevê para o período de 2009–2016 uma dotação de 400 milhões de euros, dos quais 200 milhões como contribuição dos países participantes e os restantes 200 milhões a título de contribuição comunitária.

3.6 A coordenação da iniciativa é confiada à Associação Europeia dos Institutos Nacionais de Metrologia (Euromet), instituída em 2007 ao abrigo do direito alemão e reconhecida como uma associação sem fins lucrativos e cujo secretariado está sediada em Braunschweig, na Baixa Saxónia. Actua como organização metrológica regional europeia e Agência Executiva EMRP.

4. Observações do Comité

4.1 O Comité aprova os objectivos fundamentais da proposta, apoia os métodos nela avançados e reafirma que é importante que os objectivos encontrem concretização

— na excelência da estrutura metrológica,

— em projectos de investigação comuns, competitivos e abertos,

⁽⁵⁾ Trata-se do *European-Developing Countries Clinical Trials Program* (Programa de Parceria entre Países Europeus e em Países em Desenvolvimento para a Realização de Ensaios Clínicos).

— no aumento da participação da comunidade dos investigadores através do desenvolvimento das competências,

— numa verdadeira cooperação internacional, que valorize o sistema europeu,

— numa voz única, a nível mundial,

— e, sobretudo, numa maior integração da indústria (associações dos empresários e dos trabalhadores), do comércio e do sector público no desenvolvimento da investigação metrológica europeia.

4.2 No entender do CESE, é fundamental que o mundo da investigação metrológica não surja como um universo isolado, mas seja capaz de envolver os utentes na definição das prioridades do programa, no sistema de avaliação e selecção dos projectos, na participação nas propostas e no acompanhamento dos resultados dos projectos em estreita cooperação com os organismos de normalização e de acreditação. O CESE exprime-se contra todas as formas de sociedade fechada.

4.2.1 Em particular, as regras de participação no programa EMRP devem respeitar plenamente, em todos os aspectos, o Regulamento (CE) n.º 1906/2006, que estabelece as regras de participação no Sétimo Programa-Quadro e o seu regulamento financeiro de execução.

4.2.2 As regras de participação no EMRP devem proporcionar um enquadramento coerente e transparente com vista a garantir a execução mais eficiente possível, tendo em conta a necessidade de facilitar o acesso de todos os participantes mediante procedimentos simplificados. Essas regras devem facilitar a fruição da propriedade intelectual desenvolvida por cada participante, mas protegendo, ao mesmo tempo, os interesses legítimos dos restantes participantes e da Comunidade.

4.2.3 O CESE frisa que a adopção de um sistema de investigação metrológica europeu integrado sob a forma de programa conjunto dos organismos nacionais participantes não teria resultados satisfatórios se não previsse uma estreita integração entre o mundo da investigação, a indústria, as universidades e os organismos de normalização e de acreditação, bem

como um diálogo estruturado com as plataformas tecnológicas europeias ⁽¹⁾ e com a sociedade civil organizada.

4.3 O Comité realça que o artigo 169.º do Tratado CE dá à Comunidade a faculdade de participar em programas de investigação empreendidos conjuntamente por vários Estados-Membros, desde que os seus objectivos sejam bem definidos e relevantes para a Comunidade e para o programa-quadro, tenham valor acrescentado europeu e massa crítica evidente e o programa conjunto de actividades e a estrutura de governação e execução estejam claramente definidos.

4.4 O CESE é de opinião de que os objectivos deveriam ser melhor definidos não só quanto ao apoio aos sistemas de medição nacionais, ao reforço das redes dos institutos nacionais e dos institutos designados, mas também à integração das actividades nacionais em curso.

4.5 Falta, no entender do CESE, uma indicação clara das prioridades de acção e dos resultados esperados, que comprovem inequivocamente a existência:

— do valor acrescentado europeu da proposta,

— de um programa conjunto de actividades integradas definido clara e exhaustivamente, e

— de uma estrutura de governação.

4.6 O mesmo se aplica à definição de bolsas de excelência para investigadores ou organizações, institutos nacionais de metrologia ou institutos designados.

4.7 O sistema de governação proposto deveria ser melhor definido. O Comité salienta que, para além da Euramet, actuam a nível europeu também outras associações, como, por exemplo, a Eurachem ⁽²⁾, e que, embora a Euromet tenha sido indicada como estrutura de execução específica do EMRP, grande parte do programa em si deveria ser gerido pelo *National Physical Laboratory* e, por conseguinte, com um responsável britânico, «como solução temporária».

⁽¹⁾ Por exemplo, *microarrays* ou espectrometria de massa avançada.

⁽²⁾ A Eurachem é uma rede de organizações europeias que tem como objectivo a definição de um sistema de rastreabilidade internacional das medições químicas e a promoção de práticas de boa qualidade. Fazem parte da Eurachem Europa 35 países.

4.8 Por último, o CESE nota com preocupação que nem a legislação proposta nem os anexos prevêem a participação efectiva das partes directamente interessadas nos resultados metro-lógicos da investigação: a indústria no seu todo, o comércio, os organismos de normalização e de acreditação, o sector público.

4.9 Concluindo, o CESE considera que seria preferível optar por um projecto-piloto de investigação metro-lógica europeia (ERM), de duração limitada (2013) e na linha do iMERA Plus, bem como aproveitar as propostas preparatórias do 8.º Programa-Quadro de IDTD 2014-2020 para estudar a criação de um verdadeiro programa comunitário permanente dotado de mecanismos mais claros e com provas dadas. Gerido pela Comissão e destinado a todos os Estados-Membros e países associados, o programa deveria prever uma comissão de gestão e uma comissão consultiva e estabelecer um processo constante de consulta, orientação e acompanhamento das partes interessadas, cuja preocupação deverão ser, antes de mais, as necessidades da indústria.

5. Observações na especialidade

5.1 O Comité reconhece o mérito das propostas da Comissão de apoio à iniciativa EMRP ⁽¹⁾, que prevêem um elevado grau de «comunitarização» no tocante à programação conjunta, à repartição estimada dos recursos numa lógica de «aprendizagem mútua» e às regras de participação das empresas, universidades e centros de investigação, bem como à avaliação das propostas, em que deverá participar, como no caso do 7.º Programa-Quadro, um observador da Comissão.

5.2 Quanto à governação proposta pelo EMRP, realça, no entanto, que:

a) o Comité do EMRP, composto unicamente por representantes dos organismos nacionais de metrologia e tendo o Instituto IRPM ⁽²⁾ apenas como observador, seria o responsável pela execução do programa, em particular, em relação a:

- decisões sobre o desenvolvimento e actualização do EMRP;
- criação e extinção de comités necessários aos subprogramas;
- preparação das condições de execução do EMRP, incluindo os critérios de selecção dos avaliadores, e sua aprovação;

⁽¹⁾ Nos termos do artigo 169.º do Tratado.

⁽²⁾ IRMM (*Institute for Reference Materials and Measurements*) - Instituto de Materiais e Medições de Referência - CCI - Comissão Europeia.

- aprovação da composição do painel de avaliadores;
- decisões sobre o financiamento de programas e projectos de investigação com base nas condições de financiamento, na medida em que a EURAMET é autorizada pela Comissão Europeia;
- aprovação da parte do orçamento para o próximo exercício financeiro correspondente ao EMRP;
- preparação e publicação dos convites à apresentação de manifestações de interesse e de propostas relativas ao EMRP;
- supervisão para assegurar uma contabilidade adequada e ordenada das tarefas do secretariado do EMRP;
- acompanhamento e controlo da evolução dos programas e dos projectos financiados e das decisões sobre as medidas correctivas ⁽³⁾,

b) O Conselho da Investigação do EMRP, composto por 16 membros, dos quais:

- 1 pelo BIPM,
- 1 pela Comissão Europeia,
- 1 pelo Conselho Europeu da Investigação,
- 1 pelo Parlamento Europeu,
- 1 pelo EUROLAB,
- 1 pelos organismos europeus de normalização,
- 1 pela organização europeia para a cooperação em metrologia legal WELMEC ⁽⁴⁾,
- e membros pela indústria, pela investigação e pelo mundo académico,

⁽³⁾ Cfr. Regulamento EURAMET E.V., de 11.1.2007, artigo 14, ponto 5.

⁽⁴⁾ WELMEC: *Western European Legal Metrology Cooperation* (Cooperação Europeia em Assuntos de Metrologia Legal).

tem uma função puramente consultiva sobre os aspectos estratégicos do EMRP e sobre o processo de decisão relativamente aos programas específicos ⁽¹⁾.

5.3 Neste contexto, o CESE reafirma a necessidade de envolver, com parecer vinculativo, o Conselho da Investigação EMRP, que será encarregado de colaborar com o Comité do EMRP em pé de igualdade, sobretudo em relação aos seguintes aspectos:

desenvolvimento e actualização do EMRP, comités de subprogramas, selecção e composição do painel de avaliadores, decisões sobre o financiamento de programas e projectos de investigação, preparação e anúncio de convites à apresentação de manifestações de interesse e de propostas a publicar no CORDIS e no Jornal Oficial da UE, acompanhamento e controlo da evolução dos programas e dos projectos financiados.

Bruxelas, 25 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

⁽¹⁾ Cf. Regulamento EURAMET E.V., de 11.1.2007, Regras e Procedimentos, parte B, ponto III.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho de [...] que institui um programa comunitário de apoio a actividades específicas no domínio dos serviços financeiros, da informação financeira e da auditoria

COM(2009) 14 final — 2009/0001 (COD)

(2009/C 228/13)

Em 3 de Fevereiro de 2009, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho de [...] que institui um programa comunitário de apoio a actividades específicas no domínio dos serviços financeiros, da informação financeira e da auditoria»

Em 24 de Fevereiro de 2009, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, na 452.ª reunião plenária, realizada em 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 24 de Março), o Comité Económico e Social Europeu designou seu relator-geral U. BURANI e adoptou, por 95 votos a favor, 3 votos contra e 14 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese e conclusões

1.1 A actual crise requer uma revisão das normas que regulamentam as actividades financeiras. Em matéria de **controlo**, o relatório do Grupo Larosière apresenta uma série de recomendações que proporcionam, ao mesmo tempo, uma análise perspicaz dos pontos fracos dessas normas e dos comportamentos do passado.

1.2 A proposta em apreço reflecte, e de certo modo antecipa, as recomendações: propõe **subvenções de funcionamento** financiadas por fundos comunitários aos três organismos que fornecem apoio técnico e jurídico às autoridades de supervisão: IASCF, EFRAG e PIOB. Essas subvenções destinam-se a garantir a independência desses organismos em relação a influências externas. O CESE apoia a proposta, mas recorda que os três organismos foram criados por e para profissionais e não perdem o seu carácter privado, ainda que os seus padrões tenham sido incorporados na legislação comunitária e internacional. Torna-se **difícil separar o interesse público das actividades levadas a cabo por conta de profissionais.**

1.3 Estão igualmente previstas **contribuições financeiras para acções específicas dos comités das autoridades de supervisão**, organismos consultivos e de apoio criados pela Comissão e compostos por representantes das autoridades de supervisão dos Estados-Membros. As acções específicas consistem na formação do pessoal das próprias autoridades e na gestão de projectos ligados às tecnologias da informação. O CESE confessa a sua perplexidade quanto a este ponto: já que os beneficiários da formação e dos projectos são os Estados-Membros, **não se compreende por que motivo utilizar fundos comunitários.**

2. Introdução

2.1 A crise financeira que o mundo atravessa actualmente provocou, e continua a provocar, problemas cuja amplitude é ainda difícil de avaliar, mas será certamente considerável. Para lá das graves repercussões económicas e sociais, a crise teve um único efeito positivo: obrigar a uma **revisão aprofundada dos princípios** em que os mercados financeiros mundiais se tinham baseado até ao presente e **das convicções** que haviam distorcido a percepção dos riscos inerentes a qualquer actividade financeira.

2.2 Essa revisão implica que todas as partes envolvidas submetam a uma autocrítica sincera os seus comportamentos, avaliações e acções: os actores da finança, os legisladores, as autoridades de supervisão, as agências de notação, os economistas, todos tiveram a sua parte de responsabilidade. Por outro lado, uma responsabilidade individual e total não pode ser assacada a nenhum interveniente em particular: os eventos actuais e a análise dos comportamentos passados demonstram que **a crise se deve a uma série de causas e efeitos interdependentes.**

2.3 Entre as múltiplas causas da crise, a que mais destaque merece é a das **insuficiências da supervisão**: as regras em vigor pareciam adequadas, mas revelaram-se incapazes de fazer face, e ainda menos de prever, os acontecimentos produzidos; em muitos casos, foram aliás as próprias regras a causa desses acontecimentos. O **relatório do Grupo Larosière** examinou esta problemática e formulou recomendações para suprir as carências identificadas. Na linha dessas recomendações, e antecipando-as com uma previdência louvável, a Comissão apresentou uma proposta de criação de um programa comunitário de **apoio a actividades que permitam melhorar a eficácia da supervisão das actividades financeiras.**

2.4 O programa prevê **subvenções de financiamento para três organismos jurídicos** que prestam apoio técnico e jurídico às autoridades que supervisionam, respectivamente, **os mercados de valores mobiliários, as actividades bancárias e os seguros e pensões complementares de reforma**. Os três organismos são, no domínio da **informação financeira**, o *European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG)* [Grupo Consultivo para a informação financeira na Europa] e a *International Accounting Standards Committee Foundation (IASCF)* [Fundação do Comité das normas internacionais de contabilidade]; e, no domínio da auditoria, o *Public Interest Oversight Board (PIOB)* [Conselho de supervisão do interesse público].

2.5 Estão ainda previstas **contribuições financeiras para acções específicas dos comités das autoridades de supervisão**, órgãos consultivos independentes sem personalidade jurídica, criados pela Comissão nos três domínios de competência referidos e constituídos pelas autoridades de supervisão nacionais. Estes comités actuam como órgãos de reflexão, debate e assessoria junto da Comissão e «contribuem para a aplicação coerente e atempada da legislação comunitária nos Estados-Membros». Os três comités não dispõem de personalidade jurídica; para poderem celebrar contratos com terceiros, é necessário criar, para cada um deles, uma estrutura de apoio com personalidade jurídica nos países em que os comités estão sedeados: o Reino Unido para a supervisão bancária (**CAESB – Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária**), a França para os valores mobiliários (**CARMEVM – Comité das Autoridades de Regulamentação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários**) e a Alemanha para os seguros e as pensões (**CAESSPCR – Comité das Autoridades Europeias de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma**).

3. Comentários e observações

3.1 O Comité aprova a iniciativa da Comissão, que visa criar instrumentos constantemente aperfeiçoados para a supervisão do sector financeiro, de harmonia com as recomendações do Grupo Larosière. Observa, ao mesmo tempo, que não são introduzidas quaisquer inovações, nem na missão e nas funções dos três organismos jurídicos beneficiários das subvenções nem nos comités que beneficiarão das contribuições financeiras. As contribuições destinam-se, pois, a melhorar a situação actual, prova da satisfação com os organismos em si, mas também da necessidade de melhorar ou aumentar o seu desempenho.

3.2 Os dois organismos activos no domínio da informação financeira, a IASCF e o EFRAG, estão na origem de normas contabilísticas internacionais de elevada qualidade, em parte incorporadas na legislação comunitária. Segundo a Comissão, essas normas garantem «que os investidores, os credores e outras partes interessadas disponham de acesso a informações atempadas, fiáveis e pertinentes sobre as condições financeiras das empresas». Esta afirmação é desmentida pelos factos: antes de

proceder a qualquer reforma, haverá que determinar **se a crise resultou da inadequação das normas contabilísticas ou de uma má aplicação dessas normas**.

3.2.1 No que respeita ao sector mais delicado e que conheceu os maiores problemas, o do **mercado dos valores imobiliários**, a que se aplicam as normas da IASCF e do EFRAG, a Comissão sublinha que a independência «face a qualquer interferência indevida de terceiros» e face a um «financiamento não diversificado e voluntário por parte de terceiros interessados» é crucial e constitui uma das razões para a concessão de subvenções. Este problema foi debatido no passado pelo Conselho (ECOFIN) e pelo Parlamento Europeu, mas a questão que hoje se coloca é outra: dado que estes organismos precisam de recursos para o desempenho da sua importante missão, **uma «subvenção» será suficiente para garantir a sua independência?** Esta questão deveria ser examinada em maior pormenor.

3.3 Idênticas considerações se aplicam ao domínio da **auditoria** no que respeita à subvenção conferida ao PIOB, cujo papel consiste em supervisionar o processo que resulta na adopção de ISA (normas internacionais de auditoria) e outras actividades de interesse público da Federação Internacional de Contabilistas (IFAC). A possibilidade de integrar as normas ISA no direito comunitário (Directiva 2006/43/CE) justifica o interesse na **neutralidade dessas normas** e a presença da Comissão, com dois membros em dez, nos órgãos de direcção do PIOB.

3.4 No que às subvenções diz respeito, o CESE concorda com a Comissão quanto à necessidade de dotar os diversos organismos responsáveis pelas normas internacionais de recursos suficientes para assegurar a sua funcionalidade e independência. Este aspecto é repetidamente citado, de modo mais ou menos explícito, o que denuncia um problema de fundo: estes organismos foram criados por profissionais a fim de definir normas e padrões válidos para o exercício da profissão. A sua **natureza privada** não muda, ainda que esses padrões e normas tenham sido incorporados na legislação pública. Assim, pode ser **difícil separar**, no interior do mesmo organismo, **o interesse público das actividades levadas a cabo por conta dos profissionais** que legalmente o controlam.

3.5 As contribuições financeiras aos **comités das autoridades de supervisão** visam sobretudo a **formação do pessoal** das autoridades nacionais e a **gestão de projectos ligados às tecnologias da informação**. Como já foi dito, esses comités são órgãos consultivos independentes instituídos pela Comissão e compostos pelas autoridades nacionais. A formação do pessoal (recomendação 19 do Grupo Larosière) e a gestão de projectos constituem seguramente objectivos importantes, mas que favorecem exclusivamente os Estados-Membros: **o CESE não compreende por que motivo estas acções não podem ser financiados pelos próprios Estados-Membros, em vez de pelo orçamento comunitário**.

3.6 Na sua proposta, a Comissão julga necessário introduzir um critério de flexibilidade na determinação dos beneficiários das subvenções: o desenvolvimento das estratégias de combate à crise poderá exigir a criação de novas entidades ou a atribuição de novas missões às já existentes, ou ainda a inclusão de um novo beneficiário numa lista de beneficiários já designados. O CESE nada tem a objectar, mas considera importante **evitar multiplicar mais do que o necessário o número de organismos** envolvidos no programa e preferível alargar, sempre que possível, as atribuições dos organismos existentes.

Bruxelas, 24 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2002/15/CE relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário

COM(2008) 650 final — 2008/0195 (COD)

(2009/C 228/14)

Em 6 de Novembro de 2008, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 71.º e do n.º 2 do artigo 137.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2002/15/CE relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário»

Em 2 de Dezembro de 2008, a Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu designou relator-geral André MORDANT na 452.^a reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 25 de Março) e adoptou, por 93 votos a favor, 7 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE considera que a proposta da Comissão é de difícil aplicação, envolverá enormes custos suplementares e um aumento dos encargos administrativos. Além disso, não responde a um dos objectivos fundamentais da Directiva 2002/15/CE que estabelece prescrições mínimas relativas à organização do tempo de trabalho tendo em vista reforçar a protecção da segurança e da saúde das pessoas que exercem actividades móveis no sector do transporte rodoviário, melhorar a segurança rodoviária e harmonizar as condições de concorrência. Com efeito, um trabalhador móvel não pode trabalhar mais de 48 horas (em média) por semana, no respeito do Regulamento (CE) n.º 561/2006 relativo ao tempo de condução e de repouso, enquanto um condutor independente poderá trabalhar 86 horas por semana, no respeito também do mesmo regulamento.

1.2 A previsão de crescimento do transporte rodoviário na Europa nos próximos 20 anos é da ordem dos 50 %, independentemente do crescimento dos restantes meios de transporte (ferroviário e marítimo). O CESE assinala que não é o estatuto do condutor o elemento determinante para atingir os objectivos da directiva, mas sim as condições em que aquele executará as actividades móveis de transporte.

1.3 No presente parecer, o CESE reitera as conclusões do seu parecer sobre «Transporte rodoviário – tempo de trabalho dos condutores independentes»⁽¹⁾.

A título informativo, nesse parecer o Comité salientou o seguinte:

— a necessidade de alargar o âmbito de aplicação da Directiva 2002/15/CE a todos os condutores independentes, tal como estabelecido no seu artigo 2.º (a partir de Março de 2009), tendo em vista promover a segurança rodoviária, propiciar uma concorrência leal e melhorar as condições de trabalho dos trabalhadores móveis e independentes, em particular a sua saúde física e psíquica.

— a importância da transposição correcta da directiva por parte dos Estados-Membros, em particular da definição de condutor independente, e da co-responsabilidade dos diferentes intervenientes na cadeia de transporte, como estabelecido no regulamento sobre os períodos de condução e de repouso dos condutores.

1.4 O CESE considera que os objectivos da directiva para o sector do transporte rodoviário só poderão ser realizados mediante a aplicação clara de normas mínimas de protecção social a todas as pessoas que exercem actividades móveis de transporte, de forma indistinta e independente do estatuto.

1.5 O Comité considera que se deverá incluir os condutores independentes no âmbito de aplicação da directiva, simplificando ao máximo a sua carga administrativa. Uma definição do tempo de trabalho para condutores independentes pressupõe que as tarefas administrativas de carácter geral não contam como tempo de trabalho.

1.6 A inclusão dos condutores independentes requer a adopção de algumas medidas destinadas a controlar a aplicação e o cumprimento da Directiva 2002/15/CE.

2. Introdução

2.1 A Directiva 2002/15/CE do Parlamento e do Conselho, de 11 de Março de 2002, entrou em vigor a 23 de Março de 2005. A directiva versa sobre a organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário. As suas regras comuns garantem normas mínimas de protecção social para os trabalhadores móveis abrangidos, sendo consideradas um importante passo para a melhoria da protecção da saúde e da segurança dos trabalhadores móveis que exercem actividades móveis de transporte rodoviário, reforçando a segurança rodoviária e garantindo condições de concorrência leal.

⁽¹⁾ JO C 27 de 3.2.2009, p. 49-51.

2.2 A directiva, que visa a protecção dos trabalhadores móveis contra os efeitos adversos provocados por tempos de trabalho excessivamente longos, períodos de repouso inadequados ou padrões de trabalho perturbadores, constitui uma secção especial da directiva geral relativa ao tempo de trabalho (Directiva 2003/88/CE). Complementa o Regulamento (CE) n.º 561/2006, de 15 de Março de 2006, que estabelece regras comuns relativas aos períodos de condução e aos períodos de repouso dos condutores.

2.3 Quando adoptaram a directiva na sequência de um procedimento de conciliação, o Conselho e o Parlamento acordaram que, em princípio, a directiva deveria aplicar-se a condutores independentes a partir de 23 de Março de 2009 e instaram a Comissão a apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, dois anos antes dessa data, seguido de uma proposta legislativa baseada nesse mesmo relatório, que definiria as modalidades de inclusão ou de exclusão dos condutores independentes do âmbito de aplicação da directiva.

3. Proposta da Comissão

3.1 A Comissão propõe a modificação da Directiva 2002/15/CE, excluindo do seu âmbito de aplicação os condutores independentes, clarificando o âmbito de aplicação da directiva que será aplicável a todos os trabalhadores móveis, incluindo os «falsos» condutores independentes, ou seja, os condutores oficialmente independentes, mas que na realidade não têm a liberdade de organizar a sua actividade profissional.

3.2 Segundo a Comissão, por «falso independente» «entende-se igualmente qualquer pessoa considerada [trabalhador móvel] que não esteja vinculada a um empregador por contrato de trabalho ou por qualquer outro tipo de relação hierárquica de trabalho, mas que:

- a) não tem liberdade para organizar as actividades laborais respectivas;
- b) cujo rendimento não depende directamente dos lucros obtidos;
- c) que não tem liberdade para, individualmente ou em cooperação com condutores independentes, estabelecer relações comerciais com vários clientes.»

3.3 A Comissão propõe que se adite uma condição para o trabalho efectuado durante o período nocturno. Com efeito, na Directiva 2002/15/CE, o trabalho efectuado durante o período nocturno é considerado trabalho nocturno. Na sua proposta de alteração, a Comissão propõe a existência de um período de trabalho que inclua, no mínimo, duas horas de trabalho durante a noite.

3.4 A proposta de alteração inclui igualmente um novo artigo sobre a execução para garantir a aplicação correcta e coerente das regras constantes da Directiva 2002/15/CE, assegurando que as autoridades nacionais responsáveis pela execução da directiva disponham de um número apropriado de inspectores qualificados e adoptem todas as eventuais medidas necessárias.

3.5 A fim de garantir a aplicação eficaz, eficiente e uniforme da directiva em todo o território comunitário, a Comissão apoiará o diálogo entre os Estados-Membros tendo em vista os seguintes objectivos:

- a) reforçar a cooperação administrativa entre as autoridades competentes respectivas;
- b) promover uma abordagem comum;
- c) facilitar o diálogo entre o sector dos transportes e as autoridades de execução.

4. Observações na generalidade

4.1 No quadro dos problemas identificados na avaliação de impacto, a Comissão considera que «a prevenção dos problemas de segurança rodoviária relacionados com a fadiga do condutor passa pela execução rigorosa das regras relativas aos períodos de condução e de repouso aplicáveis a todos os condutores, independentemente do seu estatuto de trabalho. Consequentemente, o valor acrescentado da directiva relativa ao tempo de trabalho não é significativo para a segurança rodoviária». Na conclusão do documento sobre a avaliação de impacto, a Comissão privilegia a opção que visa a exclusão dos condutores independentes e a inclusão dos «falsos» condutores independentes, assegurando uma execução mais eficaz. Isto permitirá, como consequência, reduzir a distorção da concorrência e assegurar uma protecção social melhorada dos trabalhadores e grupos assimilados.

4.2 Na opinião de vários parceiros sociais, a exclusão dos trabalhadores independentes do campo de aplicação da directiva provocou uma distorção da concorrência no sector do transporte rodoviário, o que levou o Comité, num parecer muito recente sobre a revisão intercalar do Livro Branco sobre os transportes (TEN/257, relator: Rafael Barbadillo Lopez) ⁽¹⁾, a solicitar o seguinte:

«É fundamental que a regulamentação social do transporte rodoviário salvasse a igualdade de tratamento entre trabalhadores, quer trabalhem por conta própria quer por conta de outrem. A aplicação da Directiva 2002/15/CE, de 11 de Março, relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário, deverá ser, portanto, imediata no caso dos trabalhadores independentes, sem esperar o período transitório previsto, sobretudo considerando que o seu objectivo principal é garantir a segurança rodoviária, evitar distorções da concorrência e melhorar as condições de trabalho» (ponto 4.3.1.2).

4.3 Tendo em conta que o tráfego rodoviário na Europa sofrerá presumivelmente um aumento de 50 % nos próximos 20 anos, independentemente do crescimento dos restantes meios de transporte, como o marítimo e o ferroviário, só se poderá satisfazer as condições de saúde física e mental dos condutores de veículos com capacidade para o transporte de 3,5 a 60 toneladas, de segurança rodoviária e de uma concorrência equitativa através da fixação de normas sociais mínimas que sejam claras e aplicadas a todos os trabalhadores que exerçam actividades móveis de transporte de forma indistinta e independente do estatuto. O CESE considera que o estatuto não deve ser determinante, mas sim o facto de se exercer actividades móveis de transporte.

⁽¹⁾ JO C 161 de 13.7.2007, p. 89.

4.4 No seu parecer sobre o «Transporte rodoviário – Tempo de trabalho dos condutores independentes» (TEN/326), o CESE manifestou sérias dúvidas quanto às conclusões dos resultados do estudo e da avaliação de impacto sobre a segurança rodoviária, as condições de concorrência e os aspectos sociais.

O CESE salientou também que «um tempo de trabalho excessivo é um importante factor de cansaço e uma causa para o condutor adormecer ao volante».

Por último, nesse mesmo parecer, o CESE considerou que havia «concorrência leal desde que os preços aplicados aos subcontratantes pelas grandes empresas que organizam todos os aspectos relacionados com a distribuição e o transporte de mercadorias reflectam o cumprimento da legislação social referente ao sector, tanto para os trabalhadores móveis como para os independentes».

4.5 Contrariamente ao afirmado no relatório sobre a avaliação de impacto, o valor acrescentado da directiva sobre a organização do tempo de trabalho é significativo para a segurança rodoviária. Com efeito, um trabalhador móvel não pode trabalhar mais de 48 horas (em média), no respeito do Regulamento (CE) n.º 561/2006 relativo aos períodos de condução e de repouso, enquanto um condutor independente poderá trabalhar

86 horas todas as semanas, no respeito também do mesmo regulamento.

4.6 Na proposta da Comissão, um condutor considerado «falso» independente deverá respeitar obrigatoriamente a directiva sobre o tempo de trabalho. Ora, a proposta da Comissão não responde a nenhuma das seguintes perguntas: caso se torne trabalhador móvel, o condutor deverá ter um contrato de trabalho. Que empregador o contratará? Se for proprietário do seu veículo, como deverá proceder? Caso tenha feito investimentos em infra-estruturas ou de outra natureza, quem deverá assumir as consequências dos mesmos? Além disso, como deverão agir os países que já incluíram os condutores independentes?

4.7 O Comité estima que esta proposta pode ter como consequência não só enormes custos adicionais mas também o aumento dos encargos administrativos.

4.8 Todavia, para o CESE, a inclusão dos independentes no campo de aplicação da Directiva 2002/15/CE pressupõe uma transposição correcta da mesma para o direito nacional e, em particular, da definição de «condutor independente». A directiva deve determinar a não contagem do trabalho administrativo geral para o tempo de trabalho dos independentes.

Bruxelas, 25 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à rotulagem dos pneus no que respeita à eficiência energética e a outros parâmetros essenciais

COM(2008) 779 final — 2008/0221 (COD)

(2009/C 228/15)

Em 17 de Dezembro de 2008, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à rotulagem dos pneus no que respeita à eficiência energética e a outros parâmetros essenciais»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação que emitiu parecer em 12 de Março de 2009, sendo relator Virgilio RANOCCHIARI.

Na 452.^a reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 130 votos a favor com 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE concorda com a opção da Comissão Europeia que, depois de ter proposto um regulamento sobre a segurança geral dos veículos, em fase de aprovação, prevê agora um sistema de certificação dos valores que serão estabelecidos nesse regulamento em relação a três parâmetros essenciais dos pneus, designadamente, a eficiência energética, a segurança e o ruído.

1.2 Aproximadamente ao CESE verificar que, através da certificação, se pretenda pôr directamente à disposição do consumidor instrumentos de informação que lhe permitam fazer uma escolha mais informada ao adquirirem pneus de substituição que serão fabricados após aprovação da presente proposta, pneus estes que abrangem 78 % do mercado europeu.

1.3 Em contrapartida, no que se refere aos pneus de fábrica, ou seja, os pneus montados pelos construtores automóveis, o CESE considera a iniciativa desnecessária, pois a legislação vigente já impõe aos construtores que forneçam os dados em questão no momento da homologação do veículo e, posteriormente, com a literatura técnica promocional e os manuais de instruções do automóvel.

1.4 Quanto ao meio proposto pela Comissão para informar os consumidores, nomeadamente um rótulo autocolante aapor no pneu, o CESE sugere que se preveja também uma alternativa para os casos, não raros, em que o rótulo se perde ou fica danificado.

1.5 Por fim, o CESE espera que, a exemplo do previsto para a segurança geral dos veículos a motor, também neste caso se

recorra à forma legislativa do regulamento, em vez da directiva, pois tal asseguraria prazos e medidas de controlo uniformes em todos os Estados-Membros.

2. Introdução

2.1 Como é do conhecimento geral, o Plano de Acção para a Eficiência Energética propõe uma economia de 20 %, até 2020, através de um conjunto de medidas que reduzem a intensidade energética e contribuem, simultaneamente, para a diminuição do consumo e, portanto, para a redução da poluição ambiental.

2.2 Neste domínio, é dada atenção particular e constante ao sistema de transporte rodoviário responsável por mais de 20 % das emissões de CO₂.

2.3 Para além de inúmeras intervenções já operadas ou em fase de aprovação respeitantes aos veículos a motor, o legislador europeu decidiu, igualmente, intervir a nível do desempenho dos pneumáticos que, ao serem o único elemento de contacto entre o veículo e a estrada, contribuem, primordialmente, para a segurança dos automobilistas, mas também para a eficiência energética do veículo.

2.4 Neste domínio, a proposta de regulamento da Comissão Europeia sobre a segurança geral dos veículos a motor, actualmente em fase de debate no Parlamento Europeu ⁽¹⁾, visa, nomeadamente, estabelecer novos parâmetros mais rigorosos em relação à homologação dos pneus em termos de eficiência energética, de segurança e, por último, de ruído.

⁽¹⁾ COM(2008) 316 final sobre o qual o CESE se pronunciou em parecer adoptado na reunião plenária de 14 de Janeiro de 2009 (ver parecer CESE 37/2009).

2.5 Quanto à eficiência energética, recorda-se que, com efeito, os pneus podem ter um impacto que pode ir até os 20 % do consumo de combustível do veículo, devido à resistência ao rolamento (RR), ou seja a perda de energia decorrente da resistência ao andamento, causada, por seu turno, pelo aquecimento e deformação da roda durante o rolamento. De notar que tanto a RR como o ruído dos pneus são influenciados, de forma determinante, pelas condições das estradas, as quais podem, em certos casos, retirar todo o benefício das melhorias tecnológicas dos pneus.

3. Proposta da Comissão Europeia

3.1 A proposta de directiva em apreço tem como objectivo assegurar a todos os utentes informações normalizadas, sobretudo sobre a eficiência energética decorrente das diferentes resistências ao rolamento, mas também sobre a aderência em pavimento molhado e o ruído exterior de rolamento, três parâmetros que são objecto da já citada proposta de regulamento COM(2008) 316.

3.2 A intenção da Comissão é que o consumidor possa não só conhecer as obrigações mínimas previstas em matéria de resistência ao rolamento, mas principalmente fazer uma escolha de pneus com níveis inferiores de resistência, reduzindo, por conseguinte, o consumo de combustível. Com efeito, nos automóveis de passageiros, a diferença de consumo entre jogos de pneus com diferentes resistências ao rolamento pode chegar até aos 10 % graças às novas tecnologias.

3.3 O exposto é particularmente importante para o mercado de substituição que representa 78 % da quota total do mercado. Com efeito, as informações e os dados relativos à eficiência energética dos pneus montados pelos construtores em veículos novos (22 % do mercado) são devidamente publicitados pelos fabricantes de automóveis no momento da compra e assinalados nos manuais de instruções que vêm com o veículo. Em contrapartida, no mercado de substituição, os consumidores não dispõem de informação que permita confrontar a diferença de preço dos pneus com o seu impacto no consumo de combustível.

3.4 Uma vez que o desempenho dos pneus está interligado, mas também em concorrência entre si (resistência ao rolamento *versus* aderência em pavimento molhado e esta última *versus* o ruído de rolamento), a informação pode mostrar qual a optimização possível entre os três parâmetros principais, permitindo ao consumidor fazer uma escolha informada.

3.5 A proposta da Comissão prevê, portanto, um «rótulo autocolante energético», a aplicar nos pneus, com uma escala de classificação de «A a G» para a resistência ao rolamento e a aderência ao pavimento molhado, à imagem do já realizado na rotulagem dos electrodomésticos, acompanhada da indicação do ruído expresso em decibéis.

3.6 A proposta confia aos Estados-Membros o controlo das disposições respeitantes à rotulagem, assim como a definição de sanções em caso de infracção às regras.

4. Observações na generalidade

4.1 O CESE apoia a iniciativa da Comissão que visa, por um lado, assegurar um modelo de consumo mais sustentável e, por outro, dotar os consumidores de maiores conhecimentos que lhes permitam fazer uma compra mais informada de pneus de substituição, não só em matéria de eficiência energética, mas também em relação a outros parâmetros como a aderência ao pavimento molhado e o ruído. O consumidor estará, portanto, em condições de avaliar se o custo superior de um pneu em relação a outro é compensado por um melhor desempenho. Um consumidor mais informado contribuirá para aumentar a concorrência entre construtores, que serão levados a aperfeiçoar os seus produtos.

4.2 Na verdade, a intenção inicial da Comissão Europeia era limitar a informação aos dados sobre a eficiência em termos de consumo de combustível, tendo os dois outros parâmetros sido incluídos com base nos resultados da consulta pública lançada sobre a matéria. Apesar de aprovar a escolha final, o CESE receia, contudo, que esta opção torne mais difícil a gestão dos dados e os respectivos controlos.

4.3 Em contrapartida, o CESE está de certa forma perplexo quanto ao meio proposto para informar os consumidores sobre os dados em questão. Ao prever-se, única e exclusivamente, um rótulo autocolante, corre-se, na verdade, o risco de não alcançar sempre o resultado esperado.

4.3.1 Normalmente, o comprador não vê os pneus de substituição antes de serem retirados do armazém do ponto de venda e montados no veículo. Além disso, pode acontecer que, no próprio armazém ou no ponto de venda, o rótulo se solte e se perca ou que seja reaplicado num outro pneu por engano. Ainda mais provável é o extravio do rótulo durante o transporte ou a armazenagem, especialmente para os pneus com revestimento de silicone, que torna mais difícil a colagem. A experiência no que se refere aos rótulos dos produtores já apostos nos pneus mostra que uma percentagem considerável se perde ou fica gravemente danificada durante o transporte e a manipulação dos pneus, os quais, recorde-se, não são embalados individualmente por evidentes razões de custo ⁽¹⁾.

4.3.2 Na opinião do CESE é, portanto, necessário prever também uma solução alternativa para os casos em que o rótulo autocolante não esteja disponível. Nestas situações, deve-se permitir ao vendedor entregar, juntamente com a factura, um rótulo/documento que indique exactamente os dados previstos no rótulo autocolante, dados estes que terá recebido do produtor.

⁽¹⁾ A associação europeia do sector ETRMA (*European Tyre and Rubber Manufacturer Association*) refere que entre 10 a 15 % dos rótulos se perde durante o transporte e a manipulação dos pneus.

4.4 Em contrapartida, a rotulagem dos pneus montados em veículos novos parece ser um custo desnecessário. A legislação vigente já define o modo como os construtores automóveis devem informar o comprador sobre o consumo e as emissões de CO₂ para efeitos de homologação do veículo. No que se refere à aderência ao pavimento molhado e ao ruído, a situação é análoga, na medida em que também estes parâmetros já estão regulados para efeitos de homologação dos veículos de passageiros, como o reconhece a própria Comissão no relatório que acompanha a proposta.

Além disso, é do interesse dos próprios construtores utilizar sempre pneumáticos da «última geração tecnológica» para reduzir as emissões de dióxido de carbono dos 130 g/km previstos para os 120 g/km possíveis com tecnologias alternativas ao motor, incluindo os pneus.

4.4.1 Neste caso, poder-se-ia solicitar ao comerciante, que frequentemente é também vendedor de pneumáticos, que fornecesse ao cliente um documento adicional incluindo os parâmetros exigidos por lei, com os quais os pneus do veículo que está a vender estão em conformidade, e propondo também, sempre que possível, uma escolha alternativa. Este tipo de iniciativa poderia também ter uma função de apoio às campanhas de informação e de sensibilização que os Estados-Membros deverão fazer sobre este tema.

4.5 O CESE tem conhecimento do pedido dos industriais do sector ⁽¹⁾, no sentido de transformar a presente proposta de directiva em regulamento. As razões avançadas afiguram-se razoáveis na medida em que o regulamento asseguraria prazos de aplicação e normas de controlo uniformes em todos os Estados-Membros, como previsto para a já citada segurança geral dos veículos a motor que está na origem da presente proposta.

4.5.1 O CESE espera, portanto, que durante os debates entre a Comissão, o Parlamento e o Conselho se chegue a acordo sobre esta matéria, como aconteceu em outras ocasiões em relação a temas sensíveis como a segurança e o ambiente.

4.5.2 Com efeito, o CESE considera fundamental dotar os Estados-Membros de regras seguras e uniformes para um controlo rigoroso do cumprimento das prescrições exigidas em relação aos pneus, controlo este que é particularmente importante num mercado que regista uma presença significativa de produtos provenientes de países extra-comunitários.

5. Observações na especialidade

5.1 É com agrado que o CESE verifica que a Comissão deixou de fora da legislação proposta os pneus recauchutados e de todo-o-terreno profissionais, que o próprio Comité já havia aconselhado a excluir da nova legislação no já citado parecer sobre a segurança geral dos veículos a motor, excepção feita, evidentemente, às prescrições de segurança previstas.

5.2 Ainda de harmonia com o seu parecer sobre a segurança geral dos veículos a motor, o CESE recomenda, por último, que:

- a) se exclua da legislação os pneumáticos cuja data de fabrico anteceda a entrada em vigor da própria legislação. A cadeia distributiva do sector tem permanentemente no mercado europeu uma média de 80 milhões de pneus. A aplicação de rótulos autocolantes nestes pneus já distribuídos seria impraticável;
- b) se dê à indústria um tempo de adaptação (*lead time*) de, pelo menos, 18 meses para a posta em prática das medidas que serão adoptadas.

Bruxelas, 25 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

⁽¹⁾ ETRMA: *European Tyre and Rubber Manufacturer Association*.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão sobre a Segunda Análise Estratégica da Política Energética — Um plano de acção da UE sobre segurança energética e solidariedade

COM(2008) 781 final

(2009/C 228/16)

Em 13 de Novembro de 2008, 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 da Comissão sobre a Segunda Análise Estratégica da Política Energética – Um plano de acção da UE sobre segurança energética e solidariedade»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação que emitiu parecer em 12 de Março de 2009, sendo relatora Ulla SIRKEINEN.

Na 452. reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 130 votos a favor, 3 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com a Comunicação da Comissão, em particular com a tão necessária ênfase colocada na segurança do aprovisionamento energético e conclui que:

— a necessidade de uma abordagem comum dos Estados-Membros à política energética, interna e externamente, ficou mais uma vez claramente demonstrada pelas recentes crises do gás,

— o facto de o terceiro pacote do mercado energético ainda não ter sido concluído contradiz os três objectivos da política energética – segurança do aprovisionamento, competitividade e sustentabilidade,

— os desafios do petróleo e do transporte não receberam da Comissão a atenção necessária,

— os aspectos sociais das políticas energéticas têm sido ignorados pela Comissão neste contexto,

— a comunicação não tem sentido de urgência,

— a Comunicação sobre o modo de superar os obstáculos às energias renováveis na UE, que trata as energias renováveis enquanto parte de todo o sistema energético, é urgente,

— a intenção da Comissão de apresentar uma agenda política para 2030 e uma visão para 2050 é essencial, uma vez que

as mudanças tecnológicas radicais e de sistema demoram tempo e

— a actualização do Programa Indicativo Nuclear incluiu os comentários do CESE sobre o tema.

1.2 O CESE recomenda o seguinte:

— todos os instrumentos que podem atenuar os riscos da segurança do aprovisionamento devem ser passados à prática de forma eficaz e urgente,

— após decisões sobre as propostas legislativas recentes, a ênfase deveria ser colocada na aplicação, evitando novas propostas legislativas com vista a manter o quadro legislativo o mais estável e previsível possível,

— dos cinco domínios do plano de acção, no qual a eficiência energética constitui uma ferramenta central, a poupança energética deveria ser a principal prioridade, tendo em conta o seu grande potencial para medidas eficazes em termos de custos,

— a Comissão deveria seleccionar prioridades entre o grande número de acções por ela planeadas,

— os problemas dos mercados energéticos isolados devem ser abordados com particular urgência, e as RTE-E concluídas,

- além dos investimentos em infra-estruturas, as grandes necessidades de investimento em geração de energia e na investigação fundamental até 2050 merecem mais atenção,
- a nível de relações externas, a UE tem de desenvolver uma abordagem global responsável e sustentável em termos energéticos, paralelamente com políticas para a segurança energética da própria Europa,
- é necessária uma multiplicidade de medidas para reforçar a poupança energética, devendo porém ser evitado o excesso de regulamentação a nível da UE,
- a UE deve estar na linha da frente no respeitante às tecnologias de eficiência energética,
- sempre que possível, a Comissão deveria estudar a viabilidade de metas individuais para os diferentes tipos de utilização de energia com o intuito de melhorar a eficiência energética, particularmente no âmbito de serviços e produtos que circulam no mercado interno,
- as decisões sobre o futuro da energia nuclear são urgentes, à luz das grandes necessidades de investimento em produção de electricidade e
- a visão para 2050 deve incluir a situação global, enquanto parte das condições quadro para as ambições da UE.

2. Introdução

2.1 Os objectivos da política energética da UE são a sustentabilidade, a competitividade e a segurança do aprovisionamento. Recentemente, a segurança do aprovisionamento não tem estado no centro das atenções, o que se revelou funesto com as repercussões na disputa da transferência de gás entre a Ucrânia e a Rússia, assim como com a recessão económica acentuada e pelos preços da energia, altamente voláteis. A dependência do aprovisionamento energético externo não constitui um problema em si. Porém, o aumento da concentração da dependência dos fornecedores (que não se orientam pelas mesmas regras da Europa), assim como o aumento constante da procura do gás, aumentam os riscos de problemas no aprovisionamento.

2.2 Nos dois últimos anos, as principais propostas legislativas da UE foram o terceiro pacote do mercado de gás e electricidade e o pacote da energia e do clima. O último foi acor-

dado numa primeira leitura rápida efectuada em tempo recorde, em Dezembro de 2008, deixando muitos pormenores para a comitologia. O pacote do mercado ainda não está concluído, após quase dois anos, o que contradiz claramente a necessidade de um mercado interno que funcione correctamente com vista a alcançar os três objectivos da política energética.

2.3 Os vários objectivos da política energética são interdependentes e, em grande medida, as políticas que visam a sua realização reforçam-se mutuamente, mas não em todos os aspectos. Deve ser dada prioridade ao objectivo da segurança do aprovisionamento. As pessoas e as empresas devem, em qualquer circunstância, dispor de um aprovisionamento energético seguro, tendo em conta as consequências graves das interrupções ou da pobreza energética.

3. Documento da Comissão

3.1 A Comissão publicou a segunda Análise Estratégica da Política Energética (AEPE) em Novembro de 2008. A Comissão propõe um **Plano de Acção da UE sobre Segurança Energética e Solidariedade**, organizado em cinco pontos e que incide em:

- necessidades a nível de infra-estruturas e diversificação do aprovisionamento energético;
 - relações externas no domínio da energia;
 - reservas de petróleo e gás e mecanismos de resposta a crises;
 - eficiência energética;
 - melhor utilização possível dos recursos energéticos internos da UE.
- 3.2 A actualização do Programa Indicativo Nuclear de 2007 integra a AEPE. Incide na segurança do aprovisionamento, nas necessidades de investimento e nas condições para a realização de investimentos.

3.3 Juntamente com a AEPE, a Comissão apresentou:

- o Pacote Eficiência Energética 2008;
- uma proposta de revisão da Directiva Reservas de Petróleo; e

— uma proposta revista de uma directiva sobre um quadro comunitário para a segurança nuclear.

3.4 No documento da AEPE, a Comissão manifesta a sua intenção de propor:

— uma melhoria da Directiva Segurança do Aprovisionamento de Gás em 2010;

— a promoção do desenvolvimento compatível com o ambiente dos recursos internos da UE em combustíveis fósseis;

— uma Comunicação sobre o modo de superar os obstáculos às energias renováveis na UE; e

— uma Iniciativa de Financiamento da Energia Sustentável, a lançar como projecto conjunto da Comissão e do Banco Europeu de Investimento.

3.5 Por conseguinte, a Comissão proporá a renovação da Política Energética para a Europa em 2010 a fim de estabelecer uma agenda política para 2030 e uma visão e um Plano de Acção para 2050.

4. Observações na generalidade

4.1 O CESE congratula-se com a Comunicação da Comissão, em particular com a tão necessária ênfase colocada na segurança do aprovisionamento energético, assim como com o seu esforço de uma abordagem global aos desafios da política energética. A UE tem instrumentos próprios que podem reduzir os riscos da segurança do aprovisionamento. Estes instrumentos foram identificados pela Comissão e devem agora ser efectivamente postos em prática.

4.2 Todavia, as medidas da UE no domínio da segurança do aprovisionamento energético não deveriam significar mais propostas legislativas. Após a adopção dos presentes pacotes, a ênfase deve ser colocada na execução. O quadro jurídico deve ser mantido estável, com vista a um quadro o mais previsível possível para as acções necessárias.

4.3 A necessidade de uma abordagem comum à política energética por parte dos Estados-Membros ficou mais uma vez demonstrada. Apelou-se várias vezes a que se falasse a

uma só voz, nomeadamente o CESE. Contudo, enquanto alguns (em particular os grandes) Estados-Membros defenderem apenas os seus interesses, o cenário da energia europeia permanecerá mais fraco, mais vulnerável e mais ineficaz do que o seu potencial.

4.4 O CESE concorda com os cinco domínios de acção do plano, mas colocaria a eficiência energética em primeiro lugar, ou na verdade, a poupança energética, uma vez que o objectivo deveria ser reduzir a utilização de energia, objectivo para o qual a maior eficiência energética constitui uma ferramenta central. Nem mesmo os melhores resultados neste domínio podem substituir a necessidade de acção urgente noutros domínios. Contudo, as medidas eficazes em termos de custos têm um grande potencial do ponto de vista da eficiência energética que deveria ser aproveitado evitando outras medidas mais onerosas. O exemplo mais importante é o grande potencial da eficiência energética nos edifícios.

4.5 O CESE esperava que a Comissão prestasse mais atenção aos problemas do petróleo e do transporte. O petróleo representa 36 % da utilização de energia da UE, sobretudo para transportes. Uma vez que o transporte rodoviário está a aumentar, o mesmo se verifica em relação às emissões de CO₂. Prevê-se ainda que os preços do petróleo sejam muito voláteis e a tendência vai no sentido de preços muito superiores. Em Janeiro, o CESE apresentou um parecer intitulado «Responder aos desafios do petróleo», a pedido do parlamento Europeu (¹).

4.6 O documento da Comissão também ignora os aspectos sociais da política energética, que abrangem a perda e a criação de novos postos de trabalho numa economia mais ecológica, bem como a educação, a formação e a pobreza energética. O Comité assinala que a energia não deve ser considerada da mesma forma que outras mercadorias e que a sua distribuição, enquanto serviço de interesse geral, deve satisfazer os princípios do acesso universal e da acessibilidade dos preços.

4.7 O CESE sente a falta de um verdadeiro sentido de urgência por parte da Comissão, a qual tem sido constantemente chamada a atenção devido aos problemas do passado e do presente em matéria de segurança do aprovisionamento. A comunicação apresenta numerosas acções (mais de 45) que a Comissão pretende iniciar, correspondendo a maioria a comunicações. Haverá que seleccionar prioridades entre estas para não perder a dinâmica.

(¹) Ver parecer CESE 46/2009 de 14.1.2009 sobre *Responder aos desafios do petróleo*, relator: Frederic Adrian Osborn.

4.8 O CESE congratula-se também com a intenção da Comissão de apresentar uma agenda política para 2030 e uma visão para 2050, a serem apoiadas por um novo plano de acção. O Comité já tinha referido esta visão no seu parecer sobre a combinação de energias ⁽¹⁾, publicado em 2006. As mudanças tecnológicas radicais demoram tempo, tal como as mudanças efectivas de sistemas energéticos, devido ao longo ciclo de vida dos investimentos em infra-estruturas. Por conseguinte, é essencial uma visão de futuro que vá além do pequeno potencial oferecido, hoje em dia, pela adaptação de tecnologias e infra-estruturas.

5. Observações na especialidade

5.1 Promoção das infra-estruturas essenciais para satisfazer as necessidades energéticas da UE

5.1.1 O CESE apoia o facto de a Comissão estar activa neste domínio, especialmente à luz das preocupações com a dependência contínua em relação a recursos energéticos externos. Deseja, no entanto, fazer as seguintes observações:

5.1.2 As seis prioridades identificadas pela Comissão são muito relevantes. De facto, só se poderá prever uma aplicação eficiente, se forem seleccionadas prioridades. No final de Janeiro de 2009 e no âmbito destas prioridades, a Comissão apresentou projectos específicos a serem financiados enquanto parte do plano de relançamento da economia europeia. É difícil tomar uma posição sobre estes projectos prioritários quando não existem informações transparentes sobre eles nem sobre outros potenciais projectos, incluindo informações sobre as previsões de financiamento a partir de fontes privadas e públicas.

5.1.3 É lamentável que não se tenha tratado antes a situação dos mercados de energia isolados dos Estados Bálticos. Agora é preciso agir com a maior urgência. Ao mesmo tempo, haverá que responder às necessidades energéticas dos Estados-Membros pequenos e isolados através de projectos de interconexão com o continente europeu.

5.1.4 No respeitante aos corredores de gás, o CESE afirmou no seu recente parecer sobre a *Dimensão externa da política energética europeia* que seria necessário desenvolver uma série de projectos para responder às necessidades futuras de transporte de gás. Do ponto de vista político, estes projectos não devem ser considerados opções concorrentes. Importa actuar com urgência para assegurar o aprovisionamento de gás, o que exige uma acção concertada entre os Estados-Membros e a Comissão.

5.1.5 A ideia de um mecanismo de aquisição em bloco precisa de ser esclarecida. Porquê envolver apenas a região do mar Cáspio é também uma pergunta que se coloca.

5.1.6 A infra-estrutura para o transporte de energia não solucionará sozinha os desafios ligados à segurança do aprovisionamento. A produção de energia precisa de ser substituída, sendo necessário um investimento de aproximadamente um bilião de euros. A Comissão mencionou parte desta situação no ponto dedicado aos recursos energéticos internos, mas também terá de atribuir maior atenção às necessidades de investimento e respectivo financiamento.

5.1.7 No contexto dos investimentos, é essencial definir o papel que caberá aos diferentes intervenientes, designadamente à UE, às suas instituições financeiras, aos Estados-Membros e às empresas. Estas últimas investem quando as condições são favoráveis. Se é verdade que se cometem erros num mercado de energia turbulento, também o é que as empresas estão em melhor posição para avaliar o mercado e tomar riscos. O sector público e os responsáveis políticos podem tomar medidas para criar as condições-quadro favoráveis, bem como oferecer incentivos, dentro de determinados limites, e prestar apoio político. Neste sentido, o CESE apoia veementemente a intenção da Comissão de colaborar de forma mais estreita e eficiente com o sector privado e as instituições financeiras.

5.2 Maior ênfase nas questões energéticas nas relações internacionais da UE

5.2.1 Em Janeiro de 2009, o CESE adoptou o seu parecer sobre a *Dimensão Externa da Política Energética Europeia*. As observações, conclusões e recomendações deste parecer ainda são pertinentes, estando em consonância com as propostas que a Comissão apresenta nesta comunicação. O Comité insiste particularmente em dois aspectos: a necessidade de agir para que os países fornecedores apliquem as mesmas condições que a UE no mercado da energia, como o acesso a infra-estruturas e a protecção do investimento; e, em especial, que os Estados-Membros elaborem um quadro comum de condições que sirva de pré-requisito para a prestação de apoio nas negociações de contratos comerciais.

5.2.2 No âmbito das relações externas em matéria de energia, o CESE propõe também uma perspectiva baseada em dois eixos, sendo o primeiro a segurança do aprovisionamento energético na Europa e o segundo uma abordagem global responsável e sustentável em matéria de energia. No que diz respeito ao último eixo, a responsabilidade global da Europa foi apenas brevemente mencionada pela Comissão. Ora, esta responsabilidade merece uma atenção séria e a definição desta política não passará apenas pelo facto de a UE liderar as negociações internacionais em matéria de clima.

⁽¹⁾ Ver parecer CESE sobre a *Combinação de energias*, relatora: Ulla Sirkeinen, JO C 318 de 23.12.2006, p. 185.

5.3 *Melhores reservas de petróleo e de gás e melhores mecanismos de resposta a crises*

5.3.1 O CESE concorda com a visão actual da Comissão sobre a segurança do aprovisionamento de gás. A necessidade de medidas de emergência tem e pode ser solucionada por outros meios que não o estabelecimento dispendioso de reservas obrigatórias de gás. As medidas alternativas incluem a diversificação de fontes e vias de aprovisionamento, o gás natural liquefeito (GNL), a cooperação com países vizinhos, os contratos de interruptibilidade e a substituição de energias.

5.4 *Uma nova dinâmica no domínio da eficiência energética*

5.4.1 O CESE emitiu vários pareceres sobre a eficiência energética que analisavam pormenorizadamente as medidas práticas. O Comité subscreve a perspectiva da Comissão, mas deseja acrescentar algumas observações.

5.4.2 O leque de medidas visando maior eficiência na utilização e produção de energia é tão amplo, que não tem, praticamente, limites. A Comissão apresentou uma série de medidas jurídicas relacionadas com vários aspectos, como os edifícios, a rotulagem e a concepção ecológicas e, aparentemente, está a produzir mais documentos. O CESE considera que a Comissão deve zelar por que não haja um excesso de regulamentação, devendo antes os potenciais de inovação ser explorados da melhor maneira possível. São necessárias medidas políticas a favor da poupança de energia, como a regulamentação e o apoio público. No entanto, essas medidas devem ser definidas com cuidado para serem o mais rentáveis possível e provocarem o menor número possível de distorções nos mercados de cada área envolvida. As medidas da UE devem aplicar-se somente a produtos e serviços que circulam no mercado interno. O CESE gostaria que fosse dada maior ênfase às possibilidades de acções voluntárias e de auto e co-regulação, incluindo a normalização.

5.4.3 A Europa é a força motriz na eficiência energética, mas também precisa de estar na linha da frente no respeitante às tecnologias energéticas eficientes. Dever-se-á tirar o máximo partido da possibilidade de actuar antecipadamente. As medidas de apoio neste domínio englobam o financiamento de I&D, o apoio à inovação e o financiamento de riscos, a normalização adequada, a abertura de mercados na Europa e no mundo, um acordo internacional eficaz em matéria de clima e uma cooperação internacional no domínio da eficiência energética.

5.4.4 Embora o CESE apoie veementemente o objectivo de melhorar a eficiência energética em 20 %, mostra-se reticente quanto a tornar este objectivo uma meta global vinculativa. A eficiência energética abrange todos os tipos de actividades humanas e económicas, pelo que as medidas a seu favor são praticamente incontáveis. Como definir, por exemplo, um sistema justo de partilha de esforços nestas circunstâncias? Em vez disso, o Comité recomenda que a Comissão estude, sempre que possível, a viabilidade de metas individuais para os diferentes

tipos de utilização de energia com o intuito de melhorar a eficiência energética, particularmente no âmbito de serviços e produtos que circulam no mercado interno.

5.5 *Melhor utilização dos recursos energéticos internos da UE*

5.5.1 De um modo geral, o CESE concorda com as mensagens da Comissão sobre a utilização pela UE dos recursos energéticos internos. É importante ter uma visão realista sobre a evolução da procura de energia e respectivos potenciais, limitações e condições para o desenvolvimento e utilização de fontes de energia diferentes.

5.5.2 O CESE regozija-se, em particular, com o intento da Comissão de apresentar uma comunicação sobre o modo de superar os obstáculos às energias renováveis na UE e insta a Comissão a proceder urgentemente à sua elaboração. A importante questão de aumentar a utilização de energias renováveis, que serão no futuro as fontes de energia locais mais importantes e mais respeitadoras do ambiente, devia ter sido analisada e abordada mais cedo, enquanto parte do sistema energético no seu conjunto. Neste contexto, é importante assegurar, conforme referido pela Comissão, os condicionalismos da rede, mas também abordar a questão das reservas de energia. O estudo a elaborar deve abordar a questão de saber se a criação de eventuais «reservas energéticas» pode, em determinadas circunstâncias, vir a prejudicar os esforços empreendidos no domínio das energias renováveis devido às emissões ou à menor segurança do aprovisionamento. Outros aspectos a considerar são os problemas de planeamento e autorização.

5.5.3 O Comité também concorda que só se deverá considerar a adopção de normas obrigatórias de emissões de CO₂ para as centrais eléctricas depois de se avaliar os resultados de demonstrações industriais de captação e armazenagem de carbono.

5.5.4 Quanto à energia nuclear, o CESE tem defendido, desde há muito, que, para responder aos objectivos da política energética, se devem manter em aberto todas as opções de produção de energia. À luz dos enormes investimentos que serão necessários, no futuro próximo, para a produção de electricidade, é preciso que os Estados-Membros que optaram ou irão optar pela energia nuclear decidam com urgência sobre as necessidades futuras da energia nuclear. Segundo as previsões da Comissão, a capacidade das centrais nucleares diminuirá em um quarto até 2020. Caso estas infra-estruturas não sejam substituídas por novas centrais nucleares, parte delas será substituída por centrais a gás ou a carvão, facto que aumentará os problemas ligados às emissões e à segurança do aprovisionamento. É necessário prestar uma atenção contínua à segurança nuclear e ao envolvimento do poder local e decidir sobre a gestão de resíduos nucleares. O CESE emitirá um parecer sobre a proposta revista de uma directiva que cria um quadro comunitário para a segurança nuclear.

5.5.5 O CESE manifesta-se a favor da intenção da Comissão de elaborar documentos sobre a capacidade de produção de energia necessária, no quadro da refinação de petróleo e da electricidade. No entanto, importa recordar que a UE não está em posição de decidir sobre os investimentos na capacidade de produção de energia nem de fazer recomendações, tendo em conta que não poderá ser responsabilizada por potenciais riscos. Poderão revelar-se muito úteis a reunião e a análise de informações relevantes, incluindo a respectiva modelização. Recomenda-se a cooperação com a Agência Internacional da Energia neste âmbito.

5.6 *Em direcção a uma visão para 2050*

5.6.1 O CESE apoia a intenção da Comissão de propor, em 2010, uma nova política energética para a Europa a fim de estabelecer uma agenda política para 2030 e uma visão para 2050. Concorde também com a ideia de esta política ter como base uma ampla consulta sobre possíveis objectivos a longo prazo.

5.6.2 À partida, o CESE considera que as áreas apresentadas pela Comissão (descarbonização da electricidade, dependência dos transportes relativamente ao petróleo, edifícios, rede eléctrica e um sistema energético mundial altamente eficiente e com baixo teor de carbono) são desafios essenciais a longo prazo. Para enfrentar estes desafios há que manter em aberto todas as opções tecnológicas, incluindo a fusão nuclear e o hidrogénio.

5.6.3 Esta visão deverá ter em conta a situação mundial e os desenvolvimentos futuros enquanto condições-quadro para satisfazer as ambições da UE. Entre outros aspectos, a procura crescente de energia nos países em desenvolvimento, as alterações climáticas, as pretendidas acções internacionais de atenuação e adaptação e a disponibilidade de recursos fósseis influenciam, sob diversas formas, as circunstâncias em que vivemos e as opções que tomamos. Um exemplo oportuno é a mudança de atitude relativamente ao petróleo: ao passo que ontem estávamos chocados com a subida recorde dos preços, hoje reaceamos que a produção seja insuficiente devido aos preços reduzidos.

5.7 *Actualização do Programa Indicativo Nuclear*

5.7.1 O CESE congratula-se com o facto de a Comissão ter tido em conta as observações do Comité no parecer sobre o projecto de Programa Indicativo Nuclear ⁽¹⁾, em 2007, e no parecer exploratório sobre os investimentos futuros na indústria nuclear ⁽²⁾. O ponto de partida é o papel importante da UE no desenvolvimento do quadro mais avançado para a energia nuclear, em conformidade com as normas mais rigorosas em matéria de segurança e de não proliferação. O tratamento de aspectos ligados à gestão dos resíduos radioactivos, à segurança a longo-prazo do financiamento para o desmantelamento, à ameaça do terrorismo e à necessidade de um regime harmonizado de responsabilidade está em consonância com as posições do Comité. O CESE salienta que todos os custos daí resultantes devem ser suportados pelos operadores das instalações técnicas das centrais nucleares.

5.7.2 O CESE insiste novamente no papel importante da energia nuclear no cabaz energético da Europa para atenuar as alterações climáticas e assegurar o fornecimento de electricidade. Concorde também com a necessidade de responder às preocupações dos cidadãos e com as propostas apresentadas nesse sentido. Além disso, apoia a recomendação de níveis comuns para a segurança dos reactores e a consideração de novas construções apenas se estas obedecerem aos níveis de segurança impostos pelos reactores de terceira geração. Justificam-se algumas medidas para facilitar o financiamento, principalmente nas circunstâncias económicas actuais, mas não se deverá utilizar subsídios estatais ou recursos do orçamento da UE para este fim. Mesmo que alguns Estados-Membros tenham assinalado estarem abertos à possibilidade de construção de novas centrais nucleares, a construção, o financiamento, a operação e a eliminação dos resíduos competirá a empresas privadas. O Estado limita-se a disponibilizar o quadro necessário. Devia proceder-se, o mais rapidamente possível, à apresentação de forma aberta e extensa de informação sobre as centrais nucleares em fase de planeamento, incluindo os custos, com o intuito de incitar o debate e a participação dos cidadãos.

Bruxelas, 25 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

⁽¹⁾ Ver parecer CESE sobre a *Programa Indicativo Nuclear*, relatora: Ulla Sirkeinen, JO C 256 de 27 de Outubro de 2007, p. 51.

⁽²⁾ Ver parecer CESE 1912/2008 de 4.12.2008 sobre *Investimentos futuros na indústria nuclear e o seu papel na política energética da UE*, relator: Edgardo Maria Iozia.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à indicação do consumo de energia e de outros recursos dos produtos relacionados com o consumo de energia por meio de rotulagem e outras indicações uniformes relativas aos produtos (reformulação)

COM(2008) 778 final/2 – 2008/0222 (COD)

(2009/C 228/17)

Em 30 de Janeiro de 2009, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à indicação do consumo de energia e de outros recursos dos produtos relacionados com o consumo de energia por meio de rotulagem e outras indicações uniformes relativas aos produtos» (reformulação)

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 12 de Março de 2009, sendo relator Antonello PEZZINI.

Na 452.ª reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 24 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 180 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité saúda a iniciativa da Comissão de actualizar a Directiva 92/75/CEE relativa à indicação (obrigatória) do consumo de energia dos aparelhos domésticos por meio de rotulagem, agora familiar não apenas a milhões de consumidores mas também à indústria e à distribuição.

1.2 Segundo o Comité, o sistema permitiu:

- aos fabricantes posicionarem melhor os seus próprios produtos no mercado em níveis de qualidade e eficiência mais elevados;
- aos consumidores fazerem escolhas informadas, alterarem os seus próprios hábitos e compararem os fabricantes;
- à sociedade melhorar o ambiente e efectuar um uso sustentável dos recursos, garantindo a vigilância do mercado interno.

1.3 O Comité considera importante sublinhar os elementos-chave para prosseguir uma política de sucesso:

- critérios simples, claros e compreensíveis;
- informações exactas, pertinentes e comparáveis sobre o consumo específico de energia;
- análises de custos/ benefícios, partilhadas por todos os interessados;

- resultados científicos comprovados;
- redução ao mínimo da burocracia, encargos administrativos e custos operacionais;
- compatibilidade e coerência entre normas vinculativas e instrumentos voluntários;
- sistemas dinâmicos, flexíveis, com espaço para a inovação e o progresso tecnológico;
- comunicações simples e de compreensão fácil para todos;
- promoção da sustentabilidade no mercado global, sem criar barreiras subreptícias ao comércio internacional.

1.4 Segundo o Comité, uma iniciativa de revisão do sistema de rotulagem deve salvaguardar as características que conduziram ao seu êxito – simplicidade, transparência, fiabilidade e comparabilidade; garantir a sua actualização através de mecanismos flexíveis e dinâmicos de classificação do desempenho do produto e assegurar uma escolha consciente por parte do consumidor dos produtos mais eficientes e sustentáveis, assim como de normas precisas.

1.5 O Comité aconselha a que, antes de alargar a directiva a novos grupos de produtos «relacionados com o consumo energético», se faça uma avaliação de impacto e uma análise dos custos/ benefícios, sector por sector, clara, transparente, partilhada por todas as partes interessadas e baseada em provas científicas.

1.6 O Comité considera ainda útil preservar o bom funcionamento da Directiva 92/75/CEE ⁽¹⁾, melhorando-a e aperfeiçoando os seus mecanismos dinâmicos de reclassificação ⁽²⁾.

1.7 O Comité é favorável à extensão do sistema do rótulo energético (*Energy Label*) a outros produtos que consumam energia porque a mensagem é clara e transparente, é facilmente comparável no mercado e pode tornar-se um instrumento de *marketing* de sucesso.

1.8 O CESE considera que, para os outros produtos ou serviços que não consomem energia mas que estão associados ao consumo energético, podem revelar-se mais apropriados outros instrumentos informativos e ambientais.

1.9 Na opinião do Comité devem evitar-se sobreposições de regulamentações muitas vezes contraditórias e/ou que entrem em conflito, que implicam o aumento dos custos e da burocracia, respeitando antes uma abordagem integrada, por sector, que combine os três pilares da sustentabilidade.

1.10 O Comité concorda com a importância de garantir a possibilidade de conceder incentivos sem violar o regime comunitário das ajudas públicas.

1.11 No atinente às medidas propostas em matéria de contratos públicos, o Comité recomenda cautela na imposição de medidas vinculativas e considera importante garantir a flexibilidade de acção dos Estados-Membros, assim como um pacote justo, com acções voluntárias de contratos públicos ecológicos (*Green Public Procurement*).

2. Introdução

2.1 A Directiva 92/75/CEE do Conselho, de 22 de Setembro de 1992, relativa à indicação do consumo de energia dos aparelhos domésticos por meio de rotulagem, é uma directiva-quadro que visa orientar o mercado dos electrodomésticos para produtos mais eficientes do ponto de vista energético, graças a informações úteis e comparáveis facultadas aos consumidores e ao mercado.

2.2 Os principais elementos positivos do rótulo energético (*Energy Label*) são:

- o seu carácter obrigatório,
- a sua projecção,
- a simplicidade da mensagem;
- a comparabilidade imediata de produtos da mesma família.

⁽¹⁾ Objecto da presente revisão.

⁽²⁾ Ver Plano de Acção para a Eficiência Energética, COM(2006) 545.

2.3 De acordo com o Comité, apesar de limitado a alguns sectores e sujeito a análises e estudos sectoriais precisos, o sistema permitiu:

- aos fabricantes posicionarem melhor os seus próprios produtos no mercado, em níveis de qualidade e eficiência, obtendo um retorno dos investimentos para introduzir produtos domésticos de melhor qualidade e mais inovadores;
- aos consumidores fazerem escolhas informadas e alterarem os seus próprios hábitos de consumo;
- à sociedade melhorar o ambiente e efectuar um uso sustentável dos recursos, reduzindo o seu consumo.

2.4 O Comité considera importante sublinhar que a actual directiva sobre rotulagem energética representa um dos instrumentos comunitários de maior sucesso, porque se baseia em:

- critérios simples, claros e compreensíveis;
- informações exactas, pertinentes e comparáveis sobre o consumo específico de energia;
- análises de custos/benefícios, partilhadas por todos os interessados;
- resultados científicos comprovados;
- redução ao mínimo da burocracia, encargos administrativos e custos operacionais; compatibilidade, coerência e não sobreposição a legislação comunitárias e instrumentos voluntários concorrentes;
- normas dinâmicas, flexibilidade e oportunidades para a inovação e o progresso tecnológico;
- comunicações simples, facilmente perceptíveis e compreensíveis por todos os indivíduos, em particular pelos consumidores;
- divulgação dos princípios de sustentabilidade no mercado global.

2.5 Os sectores interessados, com impacto ambiental significativo, incluíam: frigoríficos, congeladores e combinações dos mesmos; máquinas de lavar, secadores de roupa e combinações dos mesmos; máquinas de lavar loiça; fornos; esquentadores e termoacumuladores; fontes de iluminação e aparelhos de ar condicionado. Para estes sectores está prevista uma actualização da rotulagem energética em 2009 e 2010.

2.6 Os estudos preliminares, promovidos pela Comissão, para produtos que consomem energia, revelaram que a fase de utilização dos mesmos é responsável por mais de 80 % do impacto ambiental.

2.7 Alargar o âmbito de aplicação da Directiva 92/75/CEE a outros electrodomésticos e a todos os produtos associados ao consumo energético, excluindo os transportes, para os quais já existe uma regulamentação própria, representa uma grande alteração, que implica um grande empenho. O mesmo empenho está patente na revisão da Directiva 2005/32/CE sobre a concepção ecológica dos produtos.

2.8 Prever a aplicação da poupança energética para qualquer bem que tenha impacto no consumo de energia durante a sua utilização, colocado no mercado e/ou colocado em serviço na Comunidade, incluindo peças a incorporar em produtos relacionados com o consumo de energia, significa não se limitar aos produtos que consomem energia directamente e incluir também aqueles que, quando utilizados incidem directa ou indirectamente no consumo energético, como por exemplo portas, janelas, materiais de construção e revestimentos.

2.9 A inserção destes novos produtos e sectores no âmbito de aplicação de uma directiva alterada poderia implicar uma mudança dos parâmetros a considerar na rotulagem energética, além da alteração do próprio rótulo, adicionando diferentes parâmetros, em função do sector e do produto.

2.10 A reformulação da directiva sobre a rotulagem energética está entre as prioridades anunciadas no plano de acção sobre a eficiência energética ⁽¹⁾ e no plano de acção sobre a produção e o consumo sustentável e sobre a política industrial (SCP/SIP) ⁽²⁾, em relação ao qual o Comité teve oportunidade de emitir o seu próprio parecer ⁽³⁾. Neste quadro incluem-se não apenas o rótulo energético, mas também o rótulo ecológico (*Eco-Label*), a marca *Energy-Star*, as especificações técnicas da concepção ecológica, as normas de eficiência dos edifícios (*Building Efficiency Standards*), a norma de excelência EMAS e outras informações ambientais, como as EDP – Declarações Ambientais dos Produtos (*Environmental Product Declarations*) – assim como inúmeros rótulos de carácter sectorial, sobretudo no sector alimentar ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ COM(2006) 545 final

⁽²⁾ COM(2008) 397 final

⁽³⁾ Parecer CESE 337/2009, 25 de Fevereiro de 2009 sobre *Produção e consumo sustentável*, relator: José María Espuny Moyano

⁽⁴⁾ Ver estudo do *National Consumer Council* (UK, 2003) *Green Choice: What Choice?*, que revelou que o actual sistema de informação ambiental pode confundir o consumidor.

2.11 Do mesmo modo, o Comité teve a oportunidade de recomendar em matéria de contratos públicos «verdes» (*Green public procurement – GPP*) o seu desenvolvimento acentuado através da identificação das especificações técnicas dos produtos verdes, a começar pelos de maior impacto ambiental e aconselhou:

- a inclusão dos custos do ciclo de vida do produto ou serviço nos encargos;
- a disponibilidade em linha de uma base de dados específica;
- a adaptação das directivas da CE sobre contratos públicos, através da inclusão de uma referência a normas partilhadas;
- a extensão da certificação EMAS;
- o rótulo ecológico;
- a concepção ecológica ⁽⁵⁾.

3. Síntese da proposta da Comissão

3.1 A proposta visa alargar o âmbito de aplicação da legislação comunitária em vigor ⁽⁶⁾, actualmente limitada aos electrodomésticos, para permitir a rotulagem de todos os produtos que incidam no consumo energético, incluindo os produtos de uso doméstico, comercial e industrial e alguns produtos que não consomem energia, como as janelas, com um potencial notável a nível de poupança energética.

3.2 O objectivo geral da proposta consiste em garantir a livre circulação de produtos e melhorar a eficiência energética dos mesmos.

3.3 A proposta de directiva-quadro em matéria de rotulagem energética resulta da reformulação da Directiva 92/75/CEE e inclui igualmente disposições relativas a contratos públicos e incentivos e constituirá – de acordo com a Comissão – um elemento essencial de uma política integrada de produtos ambientalmente sustentável, que promove e estimula a procura de melhores produtos e ajuda os consumidores a fazerem escolhas mais acertadas.

⁽⁵⁾ Ver parecer CESE sobre *Produção respeitadora do ambiente*, relator DARMANIN, JO C 224 de 30.8.2008, p. 1.

⁽⁶⁾ Directiva 92/75/CEE do Conselho, de 22 de Setembro de 1992, relativa à indicação do consumo de energia dos aparelhos domésticos por meio de rotulagem e outras indicações uniformes relativas aos produtos. JO L 297 de 13.10.1992, p. 16.

3.4 A Comissão considera que a proposta desta directiva-quadro complementa outros instrumentos comunitários em vigor, como a directiva sobre a concepção ecológica dos produtos ⁽¹⁾, o regulamento «Energy Star» ⁽²⁾ e o regulamento sobre o rótulo ecológico ⁽³⁾.

4. Observações na generalidade

4.1 O Comité saúda a iniciativa da Comissão de actualizar a Directiva 92/75/CEE relativa à indicação (obrigatória) do consumo de energia dos aparelhos domésticos por meio de rotulagem, agora familiar para os consumidores, indústria e distribuição.

4.2 Na opinião do Comité, uma iniciativa sobre o sistema de rotulagem deve salvaguardar as características de base que asseguraram o seu êxito, isto é: simplicidade, transparência, fiabilidade e comparabilidade, garantindo simultaneamente a actualização, através de mecanismos flexíveis e dinâmicos, que reclassificam ao longo do tempo os produtos para assegurar à indústria a sua adaptação aos progressos técnico-científicos e ao consumidor a escolha dos produtos mais eficientes e sustentáveis, do ponto de vista do consumo de energia e das suas prestações, com base em normas cada vez mais precisas.

4.3 O Comité aconselha a que, antes de alargar a directiva a novos grupos de produtos «com incidência no consumo energético», se faça uma avaliação de impacto e uma análise sobre os custos/ benefícios, sector por sector, clara, transparente, partilhada por todas as partes interessadas e baseada em provas científicas.

4.4 Seria conveniente evitar sobreposição de regulamentações muitas vezes concorrentes, que impliquem o aumento dos custos e da burocracia e deve-se considerar plenamente «uma abordagem sectorial integrada: esta abordagem deveria combinar os três pilares da sustentabilidade – ambiental, económica e social. Os requisitos ambientais devem ser integrados na fase de concepção do produto, segundo a óptica do «ciclo de vida», e prever objectivos cada vez mais ambiciosos em termos de qualidade, inovação e satisfação do consumidor» ⁽⁴⁾.

4.5 Na opinião do Comité, estas reflexões sobre custos/benefícios e avaliações de impacto devem ser acompanhadas de análises sobre a capacidade da economia europeia e das empresas de suportarem custos adicionais, sem terem de reduzir as unidades de produção e os níveis de emprego ou transferir a produção para fora da Europa. Em várias ocasiões, o Comité

⁽¹⁾ Directiva 2005/32/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Julho de 2005 relativa à criação de um quadro para definir os requisitos de concepção ecológica dos produtos que consomem energia e que altera a Directiva 92/42/CEE do Conselho e das Directivas 96/57/CE e 2000/55/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. JO L 191 de 22.7.2005., p. 29.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 106/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de Janeiro de 2008, relativo a um programa comunitário de rotulagem em matéria de eficiência energética para equipamento de escritório (reformulação). JO L 39 de 13.2.2008., p. 1.

⁽³⁾ Regulamento (CE) n.º 1980/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Julho de 2000, relativo a um sistema comunitário revisto de atribuição de rótulo ecológico. JO L 237 de 21.9.2000., p. 1.

⁽⁴⁾ Ver ponto 1.3 do parecer CESE sobre *Produção respeitadora do ambiente*, relatora: Anna Maria Darmanin, JO C 224 de 30.8.2008, p. 1.

sublinhou a necessidade de garantir a plena sustentabilidade sectorial das mudanças industriais.

4.6 O Comité sublinha ainda a necessidade de clareza e transparência quanto à natureza do rótulo energético:

— trata-se de um rótulo que identifica clara e simplesmente o consumo energético dos produtos utilizados, de acordo com parâmetros unívocos que asseguram a comparabilidade e a reclassificação dinâmica, como deveria ser o rótulo energético actualizado (normas variáveis/ escala aberta de rotulagem + eliminação gradual dos produtos com pior desempenho);

— trata-se de uma etiqueta que, além do consumo energético, avalia os níveis de desempenho da eficiência energética, consumo hídrico, ruído, aderência, que dificilmente permite a comparação para uma escolha objectiva entre um produto com e outro sem rótulo, nem a dinâmica de requalificação. Esta etiqueta inserir-se-ia melhor num rótulo de Concepção Ecológica dos produtos, no âmbito da revisão da directiva 2005/32/CE;

— ou se adopta uma directiva sectorial *ad hoc*, como fez a Comissão, que apresentou uma proposta de directiva para a rotulagem de pneus, relacionada com o consumo de combustível ⁽⁵⁾.

4.7 Segundo o Comité, seria mais útil preservar o bom funcionamento da Directiva 92/75/CEE, melhorando-a e aperfeiçoando os seus mecanismos dinâmicos de reclassificação, também do ponto de vista das normas de teste mais precisas, mantendo porém intactas as suas características de base.

4.8 O Comité é favorável à extensão do sistema do rótulo energético a outros produtos que consumam energia, uma vez que a sua mensagem é clara e transparente, pode ser facilmente comparado no mercado e pode tornar-se um instrumento de *marketing* de sucesso. Para outros produtos ou serviços que não consumam energia, mas com incidência no consumo energético, outros instrumentos são apropriados, como os regimes voluntários já aplicados a nível comunitário para esses produtos.

4.9 O Comité já teve oportunidade de se manifestar a favor ⁽⁶⁾ quanto às previsões referentes à possibilidade de concessão de incentivos sem violar o regime de ajudas públicas.

⁽⁵⁾ Ver COM(2008) 779 final e parecer CESE 620/2009, 25 de Março de 2009 sobre *Rotulagem dos pneus no que respeita à eficiência energética e a outros parâmetros essenciais*, relator: Virgilio Ranocchiarri.

⁽⁶⁾ Ver parecer CESE 337/2009 sobre *Consumo e produção sustentáveis*, relator José María Espuny Moyano, ponto 3.5: «O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão...»

4.10 Segundo o Comité, no atinente aos requisitos propostos em matéria de contratos públicos, a regulamentação vinculativa sugerida deve ser avaliada com mais atenção, para evitar a geração de custos de aplicação demasiado elevados.

4.10.1 Neste sentido, o Comité considera oportuno assegurar um espaço de flexibilidade aos Estados-Membros, através da introdução de níveis de desempenho do produto, assim como o equilíbrio certo entre acções voluntárias – de acordo com as recomendações dos «Contratos Públicos Verdes» – e disposições vinculativas, desfrutando plenamente das possibilidades oferecidas pela Directiva 2004/18/CE, no atinente à inclusão de especificidades ambientais nos contratos públicos.

Bruxelas, 24 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Regulamento (CE) n.º .../2008 do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1692/2006, que institui o segundo programa «Marco Polo» relativo à concessão de apoio financeiro comunitário para melhorar o desempenho ambiental do sistema de transporte de mercadorias («Marco Polo II»)

COM(2008) 847 final — 2004/0239 (COD)

(2009/C 228/18)

Em 12 de Fevereiro de 2009, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 1 do artigo 71.º e do n.º 2 do artigo 80.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de Regulamento (CE) n.º .../2008 do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1692/2006, que institui o segundo programa “Marco Polo” relativo à concessão de apoio financeiro comunitário para melhorar o desempenho ambiental do sistema de transporte de mercadorias (“Marco Polo II”)»

Em 13 de Janeiro de 2009, a Mesa do CESE incumbiu a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação de preparar os trabalhos do Comité na matéria.

Dada a urgência, o Comité Económico e Social Europeu designou Nikolaos LIOLIOS relator-geral na 452.ª reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 24 de Março) e adoptou, por 97 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE reitera o seu apoio à política seguida pela Comissão para possibilitar a transferência das estradas para outros modos de transporte do aumento previsível e inevitável do tráfego rodoviário, mas salienta, como o fez já diversas vezes, a ausência de planos ambiciosos e a insuficiência dos recursos disponíveis neste domínio.

1.2 O CESE concorda com as medidas propostas de modificação do regulamento, a saber:

1.2.1 A delegação da gestão na Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação (AEI),

1.2.2 A redução e a simplificação dos limiares de elegibilidade dos projectos,

1.2.3 A duplicação do financiamento dos projectos de 1 para 2 euros por cada 500 toneladas-quilómetro desviadas do transporte rodoviário,

1.2.4 A definição de um limiar excepcionalmente baixo para os projectos relativos à navegação interior,

1.2.5 A possibilidade de as empresas individuais se candidatarem ao financiamento,

1.2.6 A supressão do limiar específico de 10 % para as acções destinadas a evitar o tráfego,

1.2.7 A integração da componente de transporte no cálculo da transferência modal,

1.2.8 A simplificação das condições de financiamento da infra-estrutura auxiliar.

1.3 O CESE considera que o programa «Marco Polo» não cumpre plenamente os objectivos que lhe foram atribuídos desde o início e é insatisfatório. As dotações atribuídas ao programa (60 milhões de euros), em particular, poderão ser insuficientes para permitir uma transferência de 25 mil milhões de toneladas-quilómetro. Atendendo ao elevado montante (€9,15) de custos externos assim poupados, o CESE entende que deveriam ser consagrados maiores esforços à obtenção dos recursos necessários para transferir para outros modos de transporte o maior número possível de toneladas-quilómetro e alcançar os objectivos originais. É, em todo o caso, evidente que as vantagens para a sociedade no seu todo superam de muito os montantes das ajudas directas concedidas às empresas. O Comité considera, como já salientou nos seus pareceres 842/2002 e 247/2005, que a Comissão deveria propor um aumento das dotações do programa para toda a sua duração a fim de disponibilizar mais recursos caso os projectos elegíveis propostos sejam mais numerosos do que o previsto.

1.4 É surpreendente que o apoio e o reembolso das pequenas empresas que apresentem projectos, embora propostos e referidos na avaliação externa, não estejam previstos no novo regulamento. O CESE lastima esta omissão, e recomenda que essa disposição seja alargada às pequenas empresas, por considerar que os mesmos argumentos se lhes aplicam e que a apresentação das propostas implica para elas custos muito elevados.

1.5 O Comité acolhe favoravelmente a aparente intenção da Comissão de reduzir os prazos para a aprovação e o financiamento das propostas. Considera, todavia, que num ambiente empresarial em constante mutação, em que é crucial poder reagir rapidamente à evolução do mercado, importa reduzir em particular o tempo necessário para avaliar, aprovar e financiar cada acção, mediante iniciativas como uma pré-avaliação das propostas ou a estandardização parcial da avaliação.

1.6 O Comité entende que a repartição geográfica das propostas apresentadas não é ideal e não satisfaz nem os objectivos da UE no seu todo nem a necessidade de promover o transporte intermodal de forma equilibrada em todos os Estados-Membros. Por este motivo, propõe que sejam promovidos mais projectos, tendo em especial atenção os problemas específicos dos países do Sul e do Mediterrâneo. Por outro lado, considera que devem ser tidas em conta as desvantagens estruturais de certos países (por exemplo, a ausência de uma rede ferroviária, uma linha costeira muito irregular ou a insularidade), a fim de que as empresas aí implantadas possam igualmente apresentar propostas.

1.7 O CESE reitera a sua posição anteriormente formulada de que seria de considerar a realização de um estudo sobre as políticas de «stock zero» e de «stock circulante», a fim de examinar o seu impacto na viabilidade ou não de modos de transporte sustentáveis. A prática do «stock zero» favorece o transporte rodoviário, o que tem repercussões para o consumo de energia e a protecção do ambiente. Nesta continuidade, seria conveniente estudar toda a cadeia de aprovisionamento.

1.8 Na opinião do CESE, é indispensável aproveitar a experiência acumulada pelas empresas de transporte rodoviário, envolvendo-as activamente nos programas destinados a promover a transferência do tráfego das estradas para outros modos de transporte. Nesse sentido, propõe que essas empresas recebam constantemente informação e apoios a fim de alterarem os modelos que tenham adoptado e que apliquem nos seus processos de produção.

1.9 Uma vez que não foram utilizadas todas as dotações disponíveis, o CESE exorta a Comissão a aumentar os limites máximos de financiamento (dos actuais 35 % para as acções de promoção da transferência modal, os transportes por via navegável interior, as acções catalisadoras, as auto-estradas do mar e a redução do tráfego e 50 % para a aprendizagem em comum para, respectivamente, 50 % e 75 %). Esse aumento é particularmente importante para as pequenas empresas, que têm, em comparação com as grandes empresas, custos fixos maiores do que os custos variáveis. No caso específico das acções catalisadoras, o CESE preconiza um aumento das ajudas de €2/t-km para €3/t-km, uma vez que se trata de soluções inovadoras que contribuirão para transferir o transporte de mercadorias das estradas para outros modos de transporte e terão um impacto positivo na opinião pública.

1.10 O Comité anima a Comissão a elaborar, em todas as línguas comunitárias, «guias europeus» que ponham à disposição dos utilizadores uma lista completa dos terminais intermodais da UE e suas características e a promover todas as acções necessárias para divulgar melhor tanto os mecanismos de financiamento como o impacto dos projectos executados e os benefícios para os seus utentes, quer intermediários quer finais. A Comissão deveria igualmente elaborar planos específicos para promover o programa e a sua visibilidade. Para esse fim, o CESE oferece-se para co-organizar com a Comissão conferências, sessões de sensibilização e campanhas de informação.

1.11 O Comité recomenda que seja contemplada a possibilidade de incluir nos projectos elegíveis para o «Marco Polo» iniciativas que envolvam o transporte de substâncias líquidas por *pipeline* ou sob a forma de gás para terminais de transbordo ou de transporte combinado.

1.12 O CESE salienta a necessidade de examinar mais aprofundadamente a actual situação do transporte marítimo (vias navegáveis interiores), no qual a introdução da intermodalidade se tem revelado difícil devido à fragmentação do mercado. Esta situação espelha-se no reduzido interesse manifestado pelas acções ligadas às auto-estradas do mar (apenas 9 % das propostas em 2007 e 4 % em 2008) e no facto de muito poucas propostas terem sido adoptadas (ou nenhuma, como em 2008).

1.13 O CESE mantém que o prazo proposto de 36 meses para as acções de transferência modal é demasiado curto e propõe o seu prolongamento para 48 meses.

1.14 O CESE julga necessário estudar a possibilidade de apoiar projectos à escala nacional que visem tornar a intermodalidade mais viável e facilitar as transferências modais das estradas para outros modos de transporte. Com efeito, é possível que haja medidas locais aplicadas apenas num Estado-Membro mas cujo impacto poderia beneficiar todos os utilizadores dos modos de transporte implicados que passem por esse país.

1.15 Como em parecer anterior, o CESE aplaude a abertura do âmbito de aplicação a países terceiros (candidatos ou não à adesão) e toma nota de que os custos das acções realizadas nestes territórios não precisam de ser cobertos pelo programa, salvo quando os benefícios para um dado Estado-Membro sejam directos e quantificáveis.

1.16 No entender do CESE, deve ser publicado quanto antes um relatório que descreva os projectos já executados com êxito e os recursos que permitiram economizar. Uma tal iniciativa permitirá avaliar o programa e dar a conhecer os seus resultados até à data.

2.1.17 O CESE reitera que a Comissão deveria convidar os Estados-Membros a recensear todas as redes existentes abandonadas ou pouco utilizadas mas susceptíveis de serem reabilitadas para o transporte de mercadorias. Esta iniciativa deveria dar especial destaque às vias-férreas e às vias navegáveis interiores, permitindo disponibilizar soluções mais curtas e mais ecológicas do que o transporte rodoviário.

2. Observações na generalidade

2.1 Recapitulação das conclusões do CESE sobre os programas «Marco Polo I» e «Marco Polo II».

2.1.1 Nos seus pareceres 842/2002, de 17 e 18 de Julho de 2002, e 247/2005, de 9 de Março de 2005, sobre as propostas de regulamento «Marco Polo I» e «Marco Polo II», o Comité salientou as deficiências do programa, que considerou insuficiente para assegurar a transferência para outros modos de transporte que a Comissão definira como objectivo, e propôs uma série de medidas concretas complementares. Os pareceres 842/2002 e 247/2005 propuseram nomeadamente as medidas seguintes:

2.1.1.1 O financiamento público das infra-estruturas de transferência modal (terminais, infra-estruturas de acesso, etc.),

2.1.1.2 A delegação num comité de gestão do acompanhamento permanente das medidas tomadas, a fim de fazer as modificações intercalares necessárias ao programa «Marco Polo»,

2.1.1.3 A autorização do financiamento de projectos com acções localizadas num único Estado-Membro, contanto que o impacto dessas acções beneficie todos os utilizadores dos transportes internacionais que passem por esse Estado-Membro,

2.1.1.4 A inclusão nos projectos elegíveis para financiamento pelo «Marco Polo» de medidas que prevejam acessoriamente o transporte aéreo e por *pipeline* associados a outros modos de transporte,

2.1.1.5 A redução dos limiares de financiamento aplicáveis a cada acção,

2.1.1.6 O prolongamento do prazo para a realização das acções de transferência modal,

2.1.1.7 A elaboração para todos os utilizadores de guias europeus com uma lista completa dos terminais intermodais da UE e suas características,

2.1.1.8 A criação de uma categoria específica com um limiar mínimo reduzido para 500 000 euros, uma vez que o transporte por vias navegáveis interiores não pode ser comparado ao transporte marítimo, em que os investimentos necessários são determinados pela dimensão dos navios.

2.1.2 O CESE também expressou o seu desejo de colaborar com a Comissão na elaboração de um estudo sobre o abandono progressivo da prática do «stock zero» a favor do «stock circulante» quando as entregas não sejam urgentes.

2.2 Avaliação externa

O Comité acolhe com agrado a avaliação encomendada pela Comissão a um perito externo ⁽¹⁾ e gostaria de destacar alguns pontos que não foram tratados em pormenor no relatório:

— O número de propostas apresentadas tem diminuído constantemente (passando de 92 em 2003 para 63 em 2004, 62 em 2005 e 48 em 2006), ao passo que o número de propostas aprovadas se manteve sensivelmente constante, entre 12 e 15.

— É interessante constatar que os projectos financiados só permitiram 75 % da transferência modal inicialmente prevista, com uma taxa de desempenho de 99 % para os projectos ferroviários, ao passo que os relativos à navegação interior só alcançaram 45 % do previsto.

— A concretização em 64 % dos objectivos do Marco Polo em matéria de transferência modal do transporte de mercadorias das estradas para outros modos representa somente 5,8 % do volume total de mercadorias transportadas por via rodoviária a nível internacional na UE, ou seja, uma alteração relativamente modesta.

— O procedimento de avaliação das propostas, incluindo a fase de assinatura do contrato, é complexo, pouco transparente e demorado (especialmente entre o início das negociações e a assinatura do contrato). Embora muitos dos intervenientes considerem os critérios de selecção claros e transparentes, o mesmo não pode dizer-se do procedimento de notação desses critérios e da proposta final de projectos seleccionados.

— Os limiares mínimos são especialmente elevados para as pequenas e médias empresas e não encorajam o lançamento de novos transportes intermodais. Assim, dá-se preferência a um pequeno número de grandes projectos das maiores empresas em vez de a um maior número de projectos das PME. Uma abordagem mais orientada para as PME poderia, por isso, contribuir para combater o congestionamento das estradas a nível local e regional.

— Dada a ausência de projectos no convite à apresentação de propostas para as auto-estradas do mar, haverá que acompanhar melhor esses projectos e promover a participação neles.

— A contribuição para a redução do congestionamento do tráfego rodoviário é um aspecto que deve merecer maior destaque.

⁽¹⁾ Avaliação do Programa Marco Polo (2003-2006), Ecorys; fonte (disponível apenas em inglês): http://ec.europa.eu/transport/evaluations/annual_en.htm

3. Pontos de vista

O CESE lamenta que a Comissão não tenha tido em conta a maior parte das recomendações feitas nos seus dois pareceres sobre a matéria, as quais teriam contribuído para tornar o programa mais eficiente, como revela a avaliação externa, e felicita-se pelo facto de as suas propostas serem agora adoptadas, ainda que atrasadamente. Mais concretamente, o CESE observa o seguinte:

3.1 A partir de 1.3.2008, a Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação (AECI) foi incumbida da gestão do programa, como também de outros programas comunitários: O CESE concorda com esta decisão, a qual, porém, deverá ser acompanhada por uma série de medidas e iniciativas destinadas a diminuir a burocracia e a atrair outros candidatos potenciais.

3.2 De acordo com o procedimento previsto na alínea d) do n.º 2 do Anexo I do Regulamento n.º 1692/2006, a Comissão duplicará o financiamento dos projectos de 1 para 2 euros por cada 500 toneladas-quilómetro desviadas do transporte rodoviário. O Comité julga esta duplicação necessária para um maior desenvolvimento do programa, na medida em que a redução dos custos externos e das repercussões sociais e ambientais do tráfego mais do que compensa o montante investido.

3.3 Possibilidade para as empresas individuais de se candidatarem ao financiamento. Permitir que uma empresa apresente um projecto isoladamente clarifica e simplifica as condições de elegibilidade dos beneficiários. O CESE está de acordo com esta posição e reitera que deveria ser contemplada a possibilidade de financiar projectos que envolvam um só Estado-Membro, contanto que contribuam para reduzir o tráfego rodoviário.

Tipo de projecto	Limiare actuales		Limiare propostos
Transferência modal	250 milhões de t-km	EUR 500 000	80 milhões de t-km
Vias navegáveis interiores	—	—	17 milhões de t-km
Ações catalisadoras	—	EUR 2 milhões	30 milhões de t-km
Aprendizagem em comum	—	EUR 250 000	EUR 250 000
Auto-estradas do mar	1,25 mil milhões de t-km	EUR 2,5 milhões	250 milhões de t-km
Evitar o tráfego	500 milhões de t-km	EUR 1 milhão	80 milhões de t-km

O Comité propusera, e por conseguinte aplaude, a redução dos limiars de elegibilidade dos projectos propostos e a adopção da tonelada-quilómetro como base de comparação entre as diferentes propostas.

3.7 Supressão do limiar específico de 10 % para as acções destinadas a evitar o tráfego: o CESE concorda com a supressão deste limiar, que deverá encorajar a apresentação de mais propostas neste domínio.

3.8 Integração da componente de transporte no cálculo da transferência modal: o CESE considera útil a proposta de ter em conta as distâncias percorridas pelo modo de transporte. Contudo, haverá que determinar como privilegiar os projectos que

3.4 Definição de um limiar excepcionalmente baixo para os projectos relativos à navegação interior. Deve ser definido um limiar específico reduzido para os projectos que visem desviar o transporte de mercadorias das estradas para a navegação interior, a saber:

Tipo de projecto	Limiare actuales		Limiare propostos
Vias navegáveis interiores	—	—	17 milhões de t-km

O CESE congratula-se pelo facto de as suas propostas quanto à redução dos limiars de elegibilidade, sobretudo para os transportes por via navegável interior terem sido finalmente aceites e entende que essa redução contribuirá para atrair um maior número de projectos.

3.5 Reembolso das despesas das pequenas empresas com a preparação das propostas. A fim de encorajar as pequenas empresas, típicas dos sectores do transporte rodoviário e da navegação interior, a apresentar mais propostas, ser-lhes-à reembolsado um montante fixo para cobrir as despesas com a preparação das candidaturas: o CESE confessa-se surpreso por o novo regulamento não prever expressamente qualquer apoio às pequenas empresas para as ajudar a apresentar propostas, embora a avaliação externa o tenha proposto.

3.6 Redução e simplificação dos limiars de elegibilidade dos projectos. Simplificar e reduzir alguns dos limiars atrairá novos projectos de menores dimensões e contribuirá para a concretização dos objectivos do programa. O quadro seguinte apresenta as reduções a efectuar:

aproveitem melhor os transportes intermodais, como por exemplo, a expedição de cargas não acompanhadas em navios ro-ro.

3.9 Autorização de um prolongamento de seis meses da duração dos projectos em casos devidamente justificados pelo beneficiário. O Comité concorda com esta proposta, que poderá encorajar os beneficiários ao garantir que as perdas que incorram durante a fase de lançamento serão indemnizadas pelo financiamento comunitário.

3.10 Simplificação das condições de financiamento da infra-estrutura auxiliar. O Comité aplaude a supressão dos limiars para a realização dos projectos de infra-estruturas auxiliares e considera que esta simplificação elimina entraves inúteis e injustificados.

3.11 Simplificação dos procedimentos administrativos do programa: o CESE apoia todas as medidas destinadas a melhorar os procedimentos e a reduzir os prazos necessários para as formalidades administrativas para cada financiamento concedido, uma vez que a experiência até à data tem sido negativa. Contudo, o Comité aguarda mais ecos sobre a experiência dos intervenientes antes de formular uma posição definitiva sobre a questão.

3.12 No n.º 2 do artigo 5.º é suprimido o segundo período («As condições de financiamento das infra-estruturas auxiliares na acepção da alínea h) do artigo 2.º constam do anexo II»): o Comité aplaude esta proposta por entender que a disposição em questão entrou a execução das propostas, sobretudo as que visavam a utilização das auto-estradas do mar.

3.13 A subvenção global atribuída sob a forma de ajuda estatal e de financiamento comunitário não pode ultrapassar os 50 % do custo elegível. O CESE julga adequada esta disposição e está convicto de que os governos nacionais participarão mais activamente nos projectos em questão.

3.14 O n.º 2 do artigo 14.º passa a ter a seguinte redacção: «Até 30 de Junho de 2011, a Comissão apresenta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões um relatório de avaliação dos resultados obtidos pelo programa Marco Polo no período 2003-2009»: o Comité tem reservas quanto ao calendário proposto, por considerar que se o relatório não for aproveitado para adoptar medidas correctoras do actual programa, seria melhor prever mais tempo para uma avaliação mais completa do regulamento revisto.

Bruxelas, 24 de Março de 2009.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão que estabelece o programa MEDIA Mundus de cooperação com profissionais de países terceiros no domínio do audiovisual

COM(2008) 892 final — 2008/0258 (COD)

(2009/C 228/19)

Em 2 de Fevereiro de 2009, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 150.º, n.º 4 e 157.º, n.º 3 do Tratado que Institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a

«Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o programa MEDIA Mundus de cooperação com profissionais de países terceiros no domínio do audiovisual»

Em 24 de Fevereiro de 2009, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação da preparação dos respectivos trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, na sua 452.^a reunião plenária, realizada em 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 25 Março), o Comité Económico e Social Europeu decidiu designar relator-geral HERNÁNDEZ BATALLER e adoptou, por 79 votos a favor, 5 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusão

1.1 O CESE apoia a proposta de decisão e concorda com a necessidade de divulgar os valores e princípios da sociedade democrática e do Estado de direito, visto que a União Europeia se baseia nos princípios da liberdade, democracia e do respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

1.2 O CESE considera adequado e pertinente que se dê à Comissão a possibilidade de, em execução do programa, definir as orientações gerais de aplicação e os critérios de selecção quando se trate de elementos que não alteram os elementos essenciais da proposta de decisão e cabem no âmbito de aplicação da Decisão 1999/468/CE.

1.3 Se coincidirem com os objectivos gerais do programa (competitividade da indústria audiovisual europeia, possibilidades de escolha dos consumidores e a diversidade cultural) é necessário esclarecer melhor as finalidades e os objectivos específicos do programa que sejam excessivamente generalistas, insistindo o programa Media mais no aspecto transfronteiriço e transnacional.

1.3.1 Um apoio especial deverá ser concedido à incorporação das novas tecnologias na produção, distribuição, comercialização de obras audiovisuais nas suas várias aplicações digitais e a circulação de obras audiovisuais (incluindo novas plataformas como a IPTV e os serviços de vídeo a pedido).

1.4 O quadro financeiro previsto de 15 milhões de euros é muito insuficiente para os ambiciosos objectivos considerados no programa pelo que se deveria aumentá-lo substancialmente, para apoiar mais eficazmente a indústria audiovisual europeia, sem prejuízo de uma aplicação estrita da disciplina orçamental e dos princípios da boa gestão financeira.

1.5 A Comissão deverá em estreita colaboração com os Estados-Membros, zelar na execução do programa pela coerência e a complementaridade com outras políticas, programas e acções comunitárias relevantes.

2. Antecedentes

2.1 Em 9 de Janeiro a Comissão apresentou a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o programa MEDIA Mundus de cooperação com profissionais de países terceiros no domínio do audiovisual.

2.2 Nessa proposta analisa-se o papel fundamental do sector audiovisual europeu na realização dos objectivos da Agenda de Lisboa e na iniciativa i2010 no âmbito da referida Agenda. Menciona também a Convenção da UNESCO sobre a protecção e a promoção da diversidade das expressões culturais, ratificada pela Comunidade Europeia e por 13 dos seus Estados-Membros em 18 de Dezembro de 2006. Há que ter em consideração que este sector emprega pelo menos 5,8 milhões de pessoas, ou seja 3,1 % da população total da UE-25.

2.3 O documento refere as deficiências estruturais que continuam a afectar a circulação de obras audiovisuais europeias nos mercados de países terceiros, apesar dos esforços que se realizaram para reforçar a referida indústria (desenvolvimento económico, emergência de novos agentes e plataformas, promoção da produção de conteúdos).

2.4 O programa MEDIA Mundus procura assim complementar as actividades realizadas no âmbito de outras iniciativas mais focalizadas na cooperação dentro da UE (Media 2007, programa Europeu Audiovisual II, o programa UE-ACP) e as restrições dos fundos internacionais existentes para a cinematografia.

3. A proposta de decisão

3.1 A proposta de decisão que estabelece o programa MEDIA Mundus de cooperação com profissionais de países terceiros no domínio do audiovisual tem as seguintes características principais:

3.1.1 Consiste num programa para o financiamento de projectos de cooperação internacional com países terceiros durante o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2011 e 31 de Dezembro de 2013. Para o referido período está previsto um orçamento para o programa de 15 000 000 de euros.

3.1.2 Os seus principais objectivos consistem na promoção da criação de redes a nível internacional, com o objectivo de reforçar o papel da Europa do ponto de vista industrial, cultural e político no domínio do audiovisual, melhorando a competitividade, a circulação e a exibição de obras audiovisuais.

3.1.3 Cada projecto terá como mínimo três sócios, coordenado por um profissional europeu responsável pela apresentação da proposta, pela gestão do projecto e pela sua administração e execução financeira.

3.1.4 Um aspecto importante do programa diz respeito à formação contínua e à qualificação dos profissionais europeus e de outros países cuja participação está prevista no mesmo, dando-se especial atenção às questões da produção, distribuição, exibição, divulgação comercialização e armazenagem de obras audiovisuais, bem como aos quadros jurídicos e aos sistemas financeiros.

3.1.5 Também se contempla o desenvolvimento de actos e de iniciativas destinadas à promoção dos conhecimentos audiovisuais dos públicos, especialmente os dos jovens, insistindo

especialmente no aumento da procura de conteúdos audiovisuais culturalmente diversificados.

3.1.6 Um dos aspectos mais significativos do programa, do ponto de vista da circulação de obras, consiste na promoção tanto da programação e exibição de obras audiovisuais europeias em países terceiros como de obras desses países nos Estados-Membros. O que inclui o acordo com redes de cinemas que tenham salas na UE e em países terceiros, incentivando-as a ampliar as condições de programação e de exibição, do ponto de vista do número de projecções, mas também da duração e da exposição das mesmas.

3.1.7 Também está previsto o apoio à constituição de parcerias entre empresas de radiodifusão (ou plataformas VOD) e detentores de direitos com vista a constituir catálogos de obras para radiodifusão através de plataformas de vídeo a pedido.

3.1.8 O programa inclui as acções a realizar o apoio à dobragem e a legendagem para a distribuição e a difusão de obras audiovisuais europeias e de países terceiros através de todos os canais disponíveis e em proveito dos produtores, distribuidores e radiodifusores.

3.2 De qualquer forma, o financiamento atribuído ao abrigo do programa não pode ser superior a 50 % dos custos finais do projecto a financiar, salvo as excepções expressamente previstas, caso em que poderá chegar até 80 %.

3.2.1 O co-financiamento poderá ser realizado total ou parcialmente em espécie, sempre que o valor da prestação não ultrapasse o custo efectivamente suportado e devidamente justificado, incluindo as instalações disponibilizadas ao programa para formação ou promoção.

3.2.2 A Comissão deverá apresentar ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões uma comunicação sobre a continuação do programa com a data-limite de 30 de Junho de 2012 e um relatório de avaliação ex post com a data-limite de 31 de Dezembro de 2015.

3.2.3 A decisão menciona expressamente várias políticas transversais da Comunidade Europeia para cujo reforço o programa MEDIA Mundus contribuirá:

— para o debate e a divulgação da União Europeia como espaço de paz, prosperidade e segurança;

-
- para a promoção do princípio fundamental da liberdade de expressão;
 - para a sensibilização para a importância da diversidade cultural e do multiculturalismo no mundo;
 - para o alargamento da base de conhecimentos da economia europeia e o reforço da competitividade da União Europeia na arena mundial;
 - para a ajuda ao combate de toda e qualquer forma de discriminação em razão do sexo, da raça ou origem étnica, da religião ou credo, da deficiência, da idade ou da orientação sexual.

Bruxelas, 25 de Março de 2009.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

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 1927/2006 que institui o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização

COM(2008) 867 final – (COD) 2008/0267

(2009/C 228/20)

Em 20 de Janeiro de 2009, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 159.º n.º 3.º do Tratado que Institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1927/2006 que institui o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização»

Em 13 de Janeiro de 2009, a Mesa do Comité incumbiu a Comissão Consultiva das Mutações Industriais da preparação dos trabalhos sobre esta matéria.

Dada a urgência a urgência dos trabalhos, na 452.ª reunião plenária, de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 24 de Março) o Comité Económico e Social Europeu designou Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS para relator-geral e aprovou por 152 votos a favor, 5 contra e 12 abstenções o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) apoia a proposta da Comissão Europeia de ampliar temporariamente o âmbito de aplicação do FEG para ajudar os trabalhadores que tenham sido despedidos devido à actual crise económica internacional.

1.2 É urgente que o Parlamento, o Conselho e a Comissão acelerem as negociações de forma a adoptar-se o novo regulamento o quanto antes e sempre dentro da actual legislatura.

1.3 O CESE propõe que se efectue uma avaliação do FEG doze meses após a publicação do regulamento no Jornal Oficial, com o objectivo de analisar os procedimentos, a gestão do fundo e ter igualmente em consideração a situação económica e dos mercados de trabalho. O CESE colaborará com a Comissão Europeia na realização dessa avaliação.

1.4 O Comité considera que a reserva orçamental de 500 milhões de euros é insuficiente e propõe que se dote o fundo de 1.000 milhões de euros, que deveriam poder ser aumentados nos anos seguintes consoante a evolução da crise económica.

1.5 Actualmente decorrem sete meses entre a apresentação dos pedidos e o pagamento pela Comissão. Uma vez que este período de tempo é demasiado longo para ajudar os trabalhadores despedidos o Comité propõe que o FEG disponha de uma dotação orçamental inicial própria.

1.6 O Comité apoia a redução para 500 do número de trabalhadores despedidos para se poder utilizar o fundo; que o financiamento possa ser utilizado durante 24 meses; e que a contribuição financeira da União Europeia seja de 75 %.

1.7 O CESE propõe que os parceiros sociais tenham um papel mais activo em todas as fases de tramitação dos pedidos de auxílio ao FEG, a nível da empresa, região, nacional e da União Europeia.

2. Antecedentes

2.1 Em Março de 2006, a Comissão apresentou uma proposta de criação de um Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização ⁽¹⁾ com o objectivo de prestar apoio específico e pontual para facilitar a reintegração profissional dos trabalhadores em regiões ou sectores afectados por graves perturbações económicas em consequência de realocações de empresas em países terceiros, um aumento maciço das importações ou um declínio progressivo da quota de mercado da UE num determinado sector. A Comissão elaborou uma Proposta de Regulamento e o Conselho solicitou um parecer ao CESE.

2.2 O CESE aprovou em 13 de Dezembro de 2006 o Parecer da CCMI/036 ⁽²⁾ (relator Joost Van Iersel; co-relator: Enrico Gibbellieri, em que acolhia favoravelmente a proposta da Comissão e manifestava o seu acordo a respeito dos objectivos do FEG. O Comité formulou também diversas observações e propostas para que o regulamento do Fundo funcione eficazmente ⁽³⁾).

2.3 O Regulamento (CE) n.º 1927/2006 ⁽⁴⁾ que institui o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização aplica-se a partir de 1 de Janeiro de 2007 e até ao ano 2013. O apoio do fundo pode atingir 500 milhões de euros por ano e é complementar aos fundos estruturais e em particular ao fundo social europeu. A gestão do FEG é da responsabilidade da Direcção-Geral Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades da Comissão Europeia.

⁽¹⁾ COM(2006) 91 final -2006/0033 (COD).

⁽²⁾ JO C 318 de 23.12.2006, pp. 38-41.

⁽³⁾ O Parlamento Europeu emitiu a sua resolução em 13 de Dezembro de 2006 (I PE A6-0385/2006) JO L 406 de 30.12.2006, p. 1; corrigendum JO L 048 de 22.2.2008, p. 82. Tendo o Comité das Regiões sido consultado (Parecer CdR 137/2006 fin, relatora Irene Oldfather) JO C 51, de 6.3.2007.

⁽⁴⁾ JO L 406 de 30.12.2006, p. 1. Regulamento rectificado no JO L 48 de 22.2.2008, p. 82 e, para a versão inglesa, no JO L 202 de 31.7.2008, p. 74.

2.4 Os pedidos devem ser apresentados pelos Estados-Membros e não pelas empresas ou pelos trabalhadores afectados.

2.5 A Comissão elaborou em Julho de 2008 uma comunicação ⁽¹⁾ de avaliação do FEG durante os primeiros meses de funcionamento ⁽²⁾ e analisou as perspectivas e as propostas de alteração para o futuro.

2.6 A avaliação efectuada pela Comissão é positiva, embora a sua utilização seja menor do que a prevista e anunciou que simplificará os procedimentos, promoverá o intercâmbio de boas práticas e publicitará melhor o fundo; também se comprometeu a apresentar algumas propostas para a alteração do regulamento antes da publicação do próximo relatório anual que será elaborado em meados de 2009.

2.7 Por outro lado, em consequência da crise financeira e económica internacional, muitos trabalhadores estão a ser despedidos e muitas empresas estão a fechar temporária ou definitivamente.

2.8 A Comissão Europeia anunciou no Plano de Relançamento da Economia Europeia ⁽³⁾ a sua intenção de fazer do FEG um instrumento mais eficaz de intervenção atempada, enquanto parte da resposta europeia à crise. Pelo que é necessário alterar o regulamento de forma a que se possa intervir mais rapidamente em alguns sectores, designadamente para co-financiar a formação e a colocação profissional dos trabalhadores despedidos na sequência da crise económica..

3. Proposta de alteração do Regulamento do FEG

3.1 A proposta sob exame visa dotar o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) de meios para que possa reagir eficazmente em apoio dos trabalhadores despedidos devido à globalização, alargar temporariamente o seu âmbito de aplicação a despedimentos causados pelo impacto da crise económica e financeira mundial e aproximar as intervenções do Fundo do seu objectivo de solidariedade. Para concretizar este objectivo, há que alterar determinadas disposições do Regulamento (CE) n.º 1927/2006 que institui o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização.

3.2 Antes da elaboração da proposta a Comissão consultou os Estados-Membros e os parceiros sociais e realizou uma conferência em Bruxelas em 4 de Setembro de 2008.

3.3 A alteração do regulamento deve ter por objectivo garantir que o FEG realize plenamente o objectivo de solidariedade para com os trabalhadores que perderam os respectivos empregos em consequência de importantes mudanças causadas pela globalização e a inclusão de uma disposição temporária para apoiar os trabalhadores despedidos por causa da crise económica e financeira mundial.

3.4 A Comissão Europeia propõe também várias alterações ao Regulamento para flexibilizar e simplificar os procedimentos e os requisitos dos pedidos e aumentar a cobertura do FEG.

4. Observações na generalidade

4.1 Nos últimos meses estão a ser despedidos milhares de trabalhadores europeus em consequência da crise económica e financeira internacional. O CESE considera que juntamente com as políticas económicas e monetárias que estão a ser adoptadas no quadro do Plano de Relançamento da Economia Europeia ⁽⁴⁾ a União Europeia deve também promover políticas específicas de apoio aos trabalhadores despedidos.

4.2 Nestes tempos de crise e de incerteza, os cidadãos europeus devem receber uma mensagem clara da União Europeia afirmando que está disposta a ajudar os trabalhadores despedidos.

4.3 Em consequência, o Comité apoia a proposta da Comissão Europeia de ampliar temporariamente o âmbito de aplicação do FEG para ajudar os trabalhadores que tenham sido despedidos devido à actual crise económica internacional.

4.4 No entanto, a reserva orçamental prevista no artigo 28.º do Acordo Interinstitucional entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão estabelece um máximo de 500 milhões de euros por ano para o FEG.

4.5 O Comité considera que nas circunstâncias actuais essa reserva orçamental pode ser insuficiente para alcançar os objectivos pelo que propõe que se aumente temporariamente a reserva orçamental enquanto se mantiver a gravidade da crise e se continue a destruir o emprego e a despedir os trabalhadores. O Comité propõe que se dote o fundo de 1 000 milhões de euros para o ano 2009 e se preveja um aumento para 2010 se aumentarem os pedidos para a sua utilização.

4.6 Actualmente decorrem sete meses entre a apresentação dos pedidos e o pagamento pela Comissão. O Comité considera que este período de tempo é demasiado longo para ajudar os trabalhadores despedidos pelo que propõe que o FEG disponha de uma dotação orçamental inicial própria.

4.7 O CESE apoia a proposta da Comissão de reduzir de 1 000 para 500 o número de trabalhadores despedidos necessário para se poder requerer a intervenção do FEG, visto que corresponde melhor à dimensão das empresas europeias.

4.8 Tendo em consideração os efeitos da globalização, o Comité concorda com a Comissão ⁽⁵⁾ quanto ao facto de que se deve ter em consideração não apenas os despedimentos provocados por mudanças estruturais no comércio mundial mas também outro tipo de mudanças estruturais legadas às tecnologias, aos produtos, às mudanças na organização da produção e no acesso às matérias-primas e devidas ao seu preço.

⁽¹⁾ COM(2008) 421 final.

⁽²⁾ Em 2007 foram efectuados dez pedidos e durante 2008 apenas cinco.

⁽³⁾ COM(2008) 800 de 26.11.2008.

⁽⁴⁾ COM(2008) 800.

⁽⁵⁾ A solidariedade face à mudança: o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) em 2007 – Análise e perspectivas COM(2008) 421 final.

4.9 Tendo em consideração que o prazo inicial de doze meses contemplado no regulamento é a maior parte das vezes insuficiente para que os trabalhadores despedidos encontrem emprego, o Comité apoia a proposta da Comissão de prolongar o período de financiamento do fundo até 24 meses.

4.10 O Comité apoia a proposta da Comissão para que a percentagem de intervenção passe de 50 % a 75 % dado que na actual situação de emergência a UE deve reforçar a solidariedade para com os trabalhadores despedidos e os Estados-Membros.

4.11 O CESE aprova que, para efectuar o cálculo do número de trabalhadores despedidos se tenha em consideração tanto a data da notificação individual de despedimento do empregador dirigida ao trabalhador como a cessação «de facto» de um contrato de trabalho antes do seu termo.

4.12 O Comité interpreta o artigo 2.º no sentido de também incluir o despedimento de trabalhadores em qualquer empresa ou região da UE motivado por uma deslocalização para outras regiões na UE porque, pese embora as regiões da UE constituam um único mercado interno, as pressões impostas às empresas pela globalização para poderem competir a nível mundial traduzem-se frequentemente numa alteração da localização para regiões com menores custos de produção seja dentro ou fora da UE.

4.13 Num parecer anterior⁽¹⁾, o CESE já propôs que os parceiros sociais nos diferentes âmbitos (empresa ou região) devem participar nos procedimentos. O artigo 5.º do regulamento dispõe que, quando do pedido, os Estados-Membros informarão dos procedimentos seguidos para a consulta dos parceiros sociais. O Comité considera que a participação a nível da empresa, região, e nacional dos parceiros sociais nos procedimentos deve ser uma condição essencial para que o pedido seja aceite.

4.14 O Comité recomenda que se reforce o papel da Comissão Europeia na assistência administrativa e técnica aos Estados-Membros com o intuito de os ajudar na elaboração dos pedidos melhorando assim a coerência europeia dos mesmos e que a Comissão desempenhe um papel proactivo em relação aos Estados-Membros e aos parceiros sociais.

4.15 O FEG deve ser complementar aos fundos estruturais, especialmente ao FSE pelo que se deve evitar a duplicação de meios. O Comité considera que as colectividades regionais, os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil podem colaborar, através dos procedimentos de participação no FSE, para a correcta utilização dos fundos.

4.16 O Comité Económico e Social Europeu propõe que se **efectue uma avaliação** do FEG doze meses após a publicação do novo regulamento no Jornal Oficial, com o objectivo de analisar os procedimentos do regulamento, a gestão do fundo, a situação económica e dos mercados de trabalho. Nessa avaliação haverá que considerar as seguintes questões:

4.16.1 Se se mantiver a situação de crise económica e de destruição do emprego deverá prolongar-se o âmbito de aplicação do FEG para além de 2011.

4.16.2 Em função da evolução dos pedidos apresentados e da crise, dever-se-ia analisar se é conveniente um aumento adicional da reserva orçamental que ultrapasse os 1 000 milhões de euros.

4.16.3 Avaliar se é necessário proceder à redução do número de 500 trabalhadores despedidos para requerer o auxílio do FEG tendo em consideração os problemas das empresas de menor dimensão em algumas regiões ou sectores.

4.16.4 De qualquer forma, em função da análise dos processos geridos, avaliar-se-á a taxa de intervenção que pode chegar aos 75 % prevista na alteração do regulamento bem como os 24 meses de duração da intervenção.

5. Observações na especialidade sobre os artigos do Regulamento

5.1 Artigo 1.º, n.º 1: o CESE propõe que tendo em consideração os efeitos da globalização, se incluam igualmente os despedimentos que não sejam consequência directa das mudanças da estrutura comercial como também outras mudanças estruturais ligadas às tecnologias, aos produtos, à organização da produção e ao acesso às matérias-primas (vd. pontos 4.7 e 4.11).

5.2 Artigo 2.º – Critérios de intervenção: O Comité concorda com a redução para 500 do número de trabalhadores despedidos para se requerer a intervenção do FEG, mas na próxima avaliação dever-se-á analisar a possibilidade de reduzir ainda mais o número de 500 trabalhadores despedidos em função do sector e da região afectada (ver ponto 4.6).

5.3 Artigo 2.º – Cálculo dos despedimentos: o Comité apoia a proposta da Comissão (ver ponto 4.10).

5.4 Artigo 5.º, n.º 2, alínea a). O Comité concorda com a proposta de alteração apresentada pela Comissão e propõe acrescentar a proposta relativa ao artigo 1.º, n.º 1. além disso, propõe que se altere a alínea f) da seguinte forma: «Uma vez que a participação dos parceiros sociais é essencial para uma utilização eficaz do fundo, os requerimentos deverão incluir os procedimentos seguidos para consulta e participação dos parceiros sociais» (ver o ponto 4.12).

5.5 Artigo 8.º. O Comité está de acordo com as alterações dos pontos 1, 2 e 3, mas propõe a inclusão de um novo ponto 4: «A assistência técnica da Comissão deverá ter um carácter proactivo, envolvendo os Estados-Membros e os parceiros sociais europeus e nacionais na utilização, acompanhamento e avaliação do FEG» (ver o ponto 4.13).

5.6 Artigo 10.º, n.º 1. O Comité está de acordo que o montante da contribuição financeira do FEG possa chegar até aos 75 % dos custos previstos (ver ponto 4.9).

⁽¹⁾ JO C 318 de 23.12.2006, pp. 38-41.

5.7 Artigo 13.º, n.º 2. O Comité está de acordo que a contribuição financeira seja utilizada durante 24 meses (ver ponto 4.8).

5.8 Artigo 17.º. O Comité propõe que se altere a alínea a) da seguinte forma: «A Comissão, em colaboração com os Estados-Membros e os parceiros sociais, realizará uma avaliação intercalar da eficiência e do funcionamento do Fundo, decorridos

doze meses da publicação do presente regulamento no Jornal Oficial» (ver ponto 4.14).

5.9 Artigo 20.º. O Comité propõe que se altere a proposta da Comissão da seguinte forma (novo n.º 2) «Com base na avaliação prevista no artigo 17.º, tendo por base uma proposta da Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho poderão rever o presente Regulamento, incluindo a derrogação temporária prevista no artigo 1.º-A».

Bruxelas, 24 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma actividade independente e que revoga a Directiva 86/613/CEE

COM(2008) 636 final — 2008/0192 (COD)

(2009/C 228/21)

Em 24 de Novembro de 2008, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre:

«Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma actividade independente e que revoga a Directiva 86/613/CEE»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 10 de Março de 2009, sendo relatora Madi SHARMA.

Na 452.^a reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 24 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 101 votos a favor e 29 votos contra, com 26 abstenções, o seguinte parecer:

1. Recomendações

1.1 Recomendações gerais

1.1.1 A Comissão deve ser elogiada pelos esforços realizados no sentido de promover uma maior igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho e a criação de oportunidades para mulheres que querem ser trabalhadoras assalariadas, independentes ou empresárias. Contudo, para a sociedade civil, o título desta directiva ⁽¹⁾ reformulada induz em erro, porque não trata a igualdade entre homens e mulheres na actividade independente, centrando-se, particularmente, nas prestações de maternidade, no âmbito da segurança social, das mulheres que exercem uma actividade independente, nos pagamentos da segurança social para cônjuges colaboradores e nas licenças para assistência a familiares. A igualdade deve ser encarada numa perspectiva holística que tenha em conta o seu impacto em outras áreas, como sejam os direitos sociais, a igualdade de oportunidades, os direitos da criança e os direitos da família.

1.1.2 A Comissão deverá analisar em separado cada uma das três áreas mencionadas na proposta de directiva em apreço, para assegurar que são devidamente tidas em consideração num contexto de igualdade. O Comité, embora compreendendo que a protecção social está incluída nas atribuições da DG Emprego, gostaria de salientar que o estatuto de trabalhador independente não deve ser debatido no mesmo contexto do estatuto de trabalhador assalariado.

1.1.3 Para atender efectivamente aos direitos, é necessário que as medidas ou ferramentas apresentadas sejam práticas e

realizáveis. As alterações propostas à directiva em apreço representam, sem dúvida, no âmbito do Direito europeu, uma melhoria da situação das trabalhadoras puerperas que trabalham por conta própria ou são cônjuges colaboradores. O CESE considera necessário proceder à reformulação da directiva.

1.1.4 Uma melhor aplicação da legislação em vigor em matéria de igualdade entre homens e mulheres proporcionaria melhores resultados na eliminação de desigualdades, se aplicada a um maior número de casos. A Comissão deveria, portanto, perguntar-se quais as razões para esta fraca aplicação.

1.1.5 A UE, no seu esforço para aumentar o número de empresários, e em particular de mulheres empresárias, deve considerar os valores que são importantes para quem pretende iniciar uma actividade independente. Isto, juntamente com uma mudança cultural virada para o empreendedorismo na Europa, permitiria identificar em que áreas as direcções-gerais da Comissão devem concentrar os seus esforços.

1.1.6 Há que ter cuidadosamente em conta todos os aumentos das contribuições para a segurança social, ou qualquer sobrecarga administrativa, que possam advir para o Estado e também para as empresas.

1.1.7 Neste contexto, importa colocar uma questão: quanto custa à Europa rever esta directiva? A avaliação de impacto apresentada pela Comissão mostra claramente que os benefícios para os Estados-Membros são ínfimos.

⁽¹⁾ Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma actividade independente e que revoga a Directiva 86/613/CEE COM(2008)636 final –2008/0192 (COD).

1.2 *Recomendações relativas ao trabalho independente e aos empresários*

1.2.1 O trabalho independente tem, pela sua natureza, muitas qualidades únicas, e não é possível considerar os trabalhadores independentes como se fossem trabalhadores assalariados, nem utilizar o termo «trabalhador independente» como um termo geral para empresário.

1.2.2 O Comité compreende a dificuldade em conceber de que modo a licença de maternidade para trabalhadoras independentes poderia funcionar. O trabalho e responsabilidades associados a uma actividade independente implicam que as licenças de maternidade de longa duração sejam planeadas com muita antecedência, e que haja segurança financeira ou pessoal apropriada para gerir a actividade. Qualquer ausência deste tipo, se não for gerida correctamente, pode resultar na resolução dos contratos ou na perda de negócios, particularmente quando se trata de empresas muito pequenas.

1.2.3 Em todas as medidas propostas há que ter em consideração o tempo necessário para assegurar o decurso da gravidez, a recuperação física da mãe após o parto, o tempo necessário para criar laços entre a mãe e a criança e o bem-estar do bebé.

1.2.4 Infelizmente, a Comissão não propõe soluções para qualquer dos problemas acima mencionados, deixando o assunto à consideração de cada Estado-Membro. A maior parte das trabalhadoras independentes tem que dar formação a alguém para as substituir, fechar a empresa ou continuar a trabalhar durante todo o período de maternidade. É esta a situação das trabalhadoras independentes ao abrigo da legislação actual.

1.3 *Recomendações relativas aos cônjuges colaboradores*

1.3.1 Em geral, a directiva não menciona a falta de reconhecimento dos «cônjuges colaboradoras», nem se refere à qualidade ou quantidade do seu contributo para uma empresa ou às medidas necessárias para ajudar estas mulheres. Também não propõe quaisquer medidas para melhorar a situação social ou financeira ou a protecção social das cônjuges colaboradoras.

1.3.2 É necessário respeitar a competência dos Estados-Membros neste domínio, devendo ser eles próprios a desenvolver formas de possibilitar o acesso destes «trabalhadores» às espec-

tivas modalidades de emprego e de seguros em vigor e, desse modo, aos regimes de protecção social. A mais-valia que a UE pode acrescentar é a partilha de informação e de exemplos de boas práticas no âmbito do Método Aberto ⁽¹⁾.

1.3.3 Seria conveniente que a Comissão indagasse as razões da falta de participação dos cônjuges colaboradores na economia formal ou nas disposições voluntárias de protecção social, bem como as dificuldades que surgem nos casos em que os cônjuges colaboradores estão separados, mas continuam associados do ponto de vista profissional.

2. **Contexto**

2.1 As mulheres têm um papel activo na sociedade, social e economicamente, muitas vezes sem reconhecimento, recomendação ou estatuto jurídico. Especificamente, a UE tem de se concentrar na concretização da Estratégia de Lisboa, sendo para tanto necessário promover a participação das mulheres no mercado de trabalho e aumentar o número de empresários, em particular, das mulheres empresárias.

2.2 A nova directiva proposta para substituir a Directiva 86/613/CEE procura colmatar lacunas na legislação do trabalho independente e dar apoio aos cônjuges colaboradores que trabalhem em empresas familiares, da seguinte forma:

- melhorando a protecção da maternidade mediante atribuição de um subsídio de maternidade a trabalhadoras independentes;
- dando a possibilidade de um período de licença para assistência a familiares;
- reconhecendo o contributo dos cônjuges colaboradores mediante a possibilidade de uma protecção social equivalente à dos parceiros independentes;
- atribuindo competências aos órgãos nacionais que operam na área da igualdade de oportunidades.

3. **Observações na generalidade**

3.1 A Comissão deve ser elogiada pelos esforços realizados no sentido de promover uma maior igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho e a criação de oportunidades para mulheres que querem ser trabalhadoras assalariadas, independentes ou empresárias. Contudo, quaisquer medidas a adotar têm de considerar o impacto financeiro, bem como o investimento, em tempo e recursos, que isso representa para todas as partes interessadas.

⁽¹⁾ A Bélgica, o Luxemburgo e a França têm bons modelos de integração dos cônjuges colaboradores.

3.2 Para atender efectivamente aos direitos, é necessário que as medidas apresentadas sejam claras, práticas e exequíveis. Infelizmente, a directiva em apreço não parece trazer melhorias substanciais, aplicáveis ou exequíveis, para colmatar as desigualdades existentes. Acresce que a proposta é confusa, uma vez que foca três assuntos diferentes no mesmo documento, assim como órgãos que operam na área da igualdade de oportunidades.

3.3 A Europa tem um quadro jurídico que proíbe a discriminação em razão do sexo através de uma série de medidas legislativas. Contudo, todas as estatísticas europeias demonstram que as mulheres continuam a receber salários inferiores aos dos homens e permanecem sub-representadas na política, no mercado de trabalho, em cargos de direcção e no domínio do empresariado. É necessária uma melhor aplicação da actual legislação em todas estas áreas, e a Comissão deveria começar por identificar os motivos pelos quais o actual quadro jurídico em matéria de igualdade de oportunidades não está a ser aplicado.

3.4 A UE, no seu esforço para aumentar o número de empresários, e em particular de mulheres empresárias, deve considerar os valores que são importantes para quem pretende iniciar uma actividade independente ⁽¹⁾. Criar a possibilidade de uma licença de maternidade poderia não ter nenhum efeito sobre o número de mulheres dispostas a lançarem-se numa actividade empresarial. Os próprios números da Comissão mostram um decréscimo de novos empresários, masculinos e femininos, devido a uma atitude negativa relativamente ao trabalho independente na Europa. Mudanças significativas nesta área só podem ser alcançadas através de alterações culturais. Por exemplo, o «Small Business Act» para a Europa ⁽²⁾ poderia visar a aplicação de medidas mais eficazes de apoio às mulheres empresárias.

3.5 A protecção social é uma área da competência dos Estados-Membros. O que acontece actualmente é que esta nova directiva não é apoiada por todos os Estados-Membros, havendo o risco de a mesma ser ineficaz, a nível europeu, e injustificada.

⁽¹⁾ Ver os pareceres do CESE sobre educação para o espírito empresarial, como por exemplo:

- Parecer, sobre «Empregabilidade e empreendedorismo – O papel da sociedade civil, dos parceiros sociais e das instâncias regionais e locais, numa perspectiva de género», relator Pariza Castañón (JO C 256 de 27.10.2007);
- Parecer, sobre «O Empreendedorismo e a Estratégia de Lisboa», relatora Madi Sharma, co relator Jan Olsson (OJ C 44 de 15.1.2008);
- Parecer, sobre a «Promoção do espírito empresarial das mulheres na região Euromed», relatora Grace Attard (JO C 256 de 27.10.2007);
- Parecer, sobre «Promover o espírito empreendedor através do ensino e da aprendizagem», relatora Ingrid Jerneck (JO C 309 de 16.12.2006).

⁽²⁾ «Think Small First» – Um «Small Business Act» para a Europa », COM(2008) 394 final (25.6.2008).

Para ser realmente eficaz, a directiva proposta precisa de ser significativamente melhorada, prevenindo-se normas mínimas de protecção e execução em todos os Estados-Membros. Na generalidade, as medidas propostas pela Comissão são prescritivas e ignoram a diversidade dos regimes de protecção social de cada Estado-Membro, bem como os princípios de «legislar melhor».

3.6 Em geral, as pequenas empresas e os trabalhadores independentes (em particular nos sectores agrícola, artesanal e das PME) dispõem de recursos financeiros limitados e têm tendência a encarar negativamente qualquer encargo suplementar, mesmo que a protecção social possa proporcionar uma rede de segurança às futuras mães ou aos cônjuges colaboradores potenciais. Há que ter cuidadosamente em conta todos os aumentos das contribuições para a segurança social, ou qualquer sobrecarga administrativa, que possam advir para o Estado e também para as empresas.

3.7 As alterações introduzidas pela nova directiva visam abordar a questão da igualdade, mas o documento faz poucas referências à licença parental ou à licença de paternidade para os homens que exerçam uma actividade independente.

3.8 Na linha da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança ⁽³⁾, a Comissão deveria, em paralelo, efectuar uma análise do impacto das medidas propostas na criança. Esta deve ter uma alimentação adequada e o seu bem-estar deve ser tido em conta.

4. Observações na especificidade

4.1 A Comissão fez uma avaliação global do impacto desta directiva, tendo consultado muitas partes interessadas. No entanto, o CESE considera que muitas questões permanecem sem resposta, particularmente no que se refere à verdadeira eficácia, clareza e execução da reformulação proposta.

4.2 Os trabalhadores independentes podem ser classificados em várias categorias: empresários, donos de empresas, trabalhadores não assalariados, trabalhadores no domicílio e os «pseudo-trabalhadores independentes», subcontratados pelos seus empregadores iniciais para trabalhar como independentes. No entanto, é fundamental conceder às trabalhadoras independentes e às cônjuges colaboradoras a possibilidade de optarem por uma licença de maternidade, pois está-se assim a respeitar a autonomia e a independência que, por definição, caracterizam

⁽³⁾ Convenção sobre os Direitos da Criança, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas através da Resolução 44/25, de 20 de Novembro de 1989, que entrou em vigor em 2 de Setembro de 1990, em conformidade com o artigo 49.º. Ver: <http://www.2ohchr.org/english/law/crc.htm>.

o estatuto dos trabalhadores independentes. Impor uma obrigação às mulheres independentes de gozar uma licença de maternidade mais alargada não é compatível com o bom funcionamento das suas empresas, sob pena de, muitas vezes, se estar a comprometer o futuro das mesmas. Consequentemente, a directiva em análise deve evitar qualquer referência directa à Directiva 92/85/CE sobre a segurança e saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho. Por conseguinte, seria inadequado tentar alinhar o regime de licença de maternidade para trabalhadoras independentes e cônjuges colaboradoras com o regime aplicável às trabalhadoras assalariadas.

4.3 Importa clarificar o modo como os Estados-Membros aplicariam às trabalhadoras não assalariadas o disposto em matéria de licença de maternidade, a que se refere o n.º 1 do artigo 7.º. Estas trabalhadoras regem-se por regras próprias e podem escolher a altura em que desejam interromper a actividade profissional. Elas não necessitam de um direito a «licença».

4.4 Acresce que os Estados-Membros deveriam considerar não só o pagamento de subsídios, mas também a prestação de assistência sob a forma de substituição temporária. Para as trabalhadoras independentes e as cônjuges colaboradoras, as substituições temporárias são tão importante como as prestações pecuniárias. A directiva deve evitar a classificação destes benefícios segundo uma ordem de prioridade. Além disso, o nível de subsídio adequado deveria ser decidido à escala nacional, pelo facto de haver uma diferença objectiva entre trabalhadoras independentes e cônjuges colaboradoras.

4.5 No caso das cônjuges colaboradoras, há que atender às consequências do disposto no n.º 4 do artigo 7.º, que prevê uma assistência específica para a substituição temporária de uma trabalhadora em licença de maternidade. Esta obrigação não existe para as trabalhadoras assalariadas e prevê-la para as cônjuges colaboradoras acarretaria custos e procedimentos administrativos complexos sobretudo para as pequenas empresas, mas também para o Governo.

4.6 Importa também clarificar o n.º 2 do artigo 7.º no que diz respeito à incondicionalidade na atribuição de prestações de maternidade adequadas, que, ao contrário do artigo 6.º, dispõe que os cônjuges colaboradores podem beneficiar de protecção social «em condições idênticas às aplicáveis aos trabalhadores independentes», e com o n.º 4 do artigo 11.º da directiva sobre segurança e saúde das trabalhadoras grávidas, que permite aos Estados-membros submeter o direito de acesso a prestações de maternidade ao preenchimento de determinadas condições.

4.7 As trabalhadoras independentes, em geral, tendem a trabalhar mais horas do que as trabalhadoras assalariadas, o que significa que as trabalhadoras independentes enfrentam dificul-

dades adicionais associadas à guarda de crianças. Também neste ponto, a Comissão não faz recomendações no que respeita à guarda de crianças, nem às responsabilidades de cuidados das pessoas que exercem uma actividade independente. Todos os Estados-Membros deveriam melhorar as estruturas de acolhimento de crianças de qualidade, acessíveis e a preços módicos, a fim de facilitar a conciliação entre vida profissional e familiar e apoiar as cônjuges colaboradoras da mesma forma que as trabalhadoras assalariadas.

4.8 Os objectivos gerais da directiva são promover a igualdade entre homens e mulheres no que respeita aos trabalhadores independentes e aos cônjuges colaboradores. Além disso, a Comissão espera que a directiva permita aumentar o número de trabalhadoras independentes; conferir um estatuto reconhecido aos cônjuges colaboradores; aumentar o número de cônjuges colaboradores abrangidos pela segurança social; e oferecer aos trabalhadores independentes e cônjuges colaboradores uma protecção jurídica eficaz. No entanto,

- a igualdade entre homens e mulheres é coberta pelo quadro jurídico estabelecido na Europa para a igualdade de oportunidades;
- o número de trabalhadoras independentes dificilmente aumentará devido à escassez de medidas de protecção social, embora em quase todos os Estados-Membros seja já possível descontar voluntariamente para a segurança social;
- os cônjuges colaboradores continuam a não ter um estatuto jurídico ou protecção jurídica eficaz, apesar de contribuírem voluntariamente para a segurança social.

4.9 Em 18 dos 27 Estados-Membros, há a possibilidade de as cônjuges colaboradoras e as trabalhadoras independentes efectuarem descontos voluntários para usufruírem de prestações de maternidade. Esta medida deve ser alargada a todos os Estados-Membros para que as mulheres que desejem aderir ao sistema possam beneficiar de prestações de segurança social. É inaceitável que um Estado-Membro possa discriminar uma pessoa pelo facto de efectuar descontos para um sistema de protecção social público, seja ela assalariada ou trabalhadora independente, ou ainda desempregada, pois esse é o estatuto dos cônjuges colaboradores actualmente reconhecido.

4.10 O artigo 6.º propõe a criação de uma categoria de segurança social completamente nova (não se trata de assalariados, nem de independentes nem de pessoas com seguros voluntários). No entanto, o Comité entende que não se justifica a criação de uma categoria completamente nova de segurança social ou de um novo regime de protecção de maternidade.

4.11 Os cônjuges colaboradores são parte de uma economia «invisível» que contribui para a Europa e permanece oculta. É necessária uma discussão sobre o seu estatuto jurídico, quer se trate de trabalhadores independentes ou assalariados. A Directiva em vigor (86/613/CEE), que não foi objecto de revisão desde 1986, dispõe que «os Estados-membros comprometem-se a analisar em que condições pode ser favorecido o reconhecimento do trabalho prestado pelos cônjuges referidos na alínea b) do artigo 2.º e, com base nessa análise, a analisar todas as iniciativas adequadas com vista a favorecer esse reconhecimento». Apenas alguns países cumpriram esta obrigação devido à ambiguidade do estatuto jurídico ⁽¹⁾ e, por conseguinte, esta directiva não deve ser reformulada enquanto não se chegar a acordo quanto ao estatuto. Assim que o estatuto jurídico for estabelecido, deverá haver um mecanismo de disseminação de informação para esclarecer os cônjuges colaboradores acerca dos seus direitos legais.

4.12 O Comité compreende que a base jurídica tenha sido posta em causa por diversos Estados-Membros, nomeadamente o âmbito e a adequação do artigo 141.º CE quando visto isoladamente, em particular no que diz respeito ao artigo 6.º da directiva. O Comité insta a Comissão a considerar cuidadosamente o parecer emitido pelos Serviço Jurídico do Conselho antes de implementar a proposta de directiva.

4.13 Se não o fizer, a conclusão será sem dúvida igual à de 1994, quando a Comissão adoptou um relatório ⁽²⁾ sobre a aplicação da Directiva 86/613/CEE no qual concluía que, «em termos estritamente jurídicos, a Directiva 86/613/CEE parecia ter sido aplicada nos Estados-Membros. Contudo, os resultados práticos não eram inteiramente satisfatórios quando lidos à luz do principal objectivo da directiva, ou seja, melhorar a situação dos cônjuges colaboradores». O relatório também salientava a ausência de uma política global relativamente à situação dos cônjuges colaboradores e referia que a única forma de concretizar o objectivo do reconhecimento do trabalho dos cônjuges era garantir-lhes direitos de segurança social próprio.

4.14 A reformulação no artigo 2.º reúne todas as definições dos termos utilizados na directiva. As definições de «trabalhadores independentes» e de «cônjuges colaboradores» provêm do artigo 2.º da Directiva 86/613/CEE. A definição de «cônjuges colaboradores» foi alterada: foram aditados os termos «colaboradores» e «parceiros de facto». A alteração visa abranger todas as pessoas reconhecidas como «parceiros de facto» pela legislação nacional que participam regularmente nas actividades das empresas familiares, independentemente do seu estado civil. A fim de eliminar possíveis ambiguidades, o termo «associados» é substituído por «parceiros comerciais» ⁽³⁾. Contudo, se o cônjuge colaborador não tiver um estatuto jurídico próprio, qualquer litígio em tribunal relacionado com a sua participação na empresa será ambíguo, expondo-o ao risco de ficar sem protecção na eventualidade de morte, separação ou disputa.

4.15 Na reformulação da directiva é mencionada uma licença para assistência a familiares, sem que seja feita referência a medidas práticas para a sua aplicação. Isto é inaceitável numa Europa com uma população envelhecida. As medidas para assistência a familiares, sejam eles idosos, crianças ou jovens dependentes, em particular crianças ou jovens com deficiência, devem ser disponibilizadas para ambos os sexos.

4.16 A Comissão deve reexaminar este debate, fora do âmbito da reformulação da directiva, devido à prioridade crescente que o tema da demografia tem na Europa. Se não for lançado um debate sério acerca dos cuidados a idosos e crianças, o número de dias de trabalho que a economia perde com a ausência de trabalhadores (assalariados e independentes) continuará a aumentar ao longo das gerações.

4.17 Durante a consulta à sociedade civil realizada na Comité foi colocada a tónica no conceito de «pseudo-trabalhadores independentes». Como esta situação levanta cada vez mais questões, é indispensável que os órgãos pertinentes da UE procedam a uma análise mais exaustiva. O Comité manifesta a sua disponibilidade para apoiar o trabalho da Comissão neste domínio.

Bruxelas, 24 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

⁽¹⁾ Nomeadamente a Bélgica, o Luxemburgo e a França.

⁽²⁾ Relatório da Comissão sobre a aplicação da Directiva do Conselho, de 11 de Dezembro de 1986, relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma actividade independente incluindo a actividade agrícola, bem como à protecção da maternidade – COM(94) 163 (Segunda parte: Conclusões, pontos 1 e 4).

⁽³⁾ COM(2008) 636 final, Exposição de Motivos, ponto 5.

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

As seguintes propostas de alteração foram rejeitadas, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (n.º 3 do artigo 54.º do Regimento):

Ponto 1.1.2

Alterar:

«A Comissão deverá analisar em separado cada uma das três áreas mencionadas na proposta de directiva em apreço, para assegurar que são devidamente tidas em consideração num contexto de igualdade. O Comité, embora compreendendo que a protecção social está incluída nas atribuições da DG Emprego, gostaria de salientar que o estatuto de trabalhador independente não deve ser debatido no mesmo contexto do estatuto de trabalhador assalariado. A proposta da Comissão tem também em conta esta diferença, porquanto só a seu pedido é que as mulheres que exercem uma actividade independente usufruem de uma licença de maternidade com a mesma duração da prevista na Directiva 92/85/CE relativa à protecção da maternidade, não estando, por isso, sujeitas a qualquer proibição de princípio de trabalhar, e porque esse grupo de pessoas deve ter o direito de optar entre uma substituição e uma prestação social.»

Resultado da votação:

Votos a favor: 72 Votos contra: 73 Abstenções: 8.

Ponto 4.11

Suprimir.

«Os cônjuges colaboradores são parte de uma economia “invisível” que contribui para a Europa e permanece oculta. É necessária uma discussão sobre o seu estatuto jurídico, quer se trate de trabalhadores independentes ou assalariados. A Directiva em vigor (86/613/CEE), que não foi objecto de revisão desde 1986, dispõe que “os Estados-Membros comprometem-se a analisar em que condições pode ser favorecido o reconhecimento do trabalho prestado pelos cônjuges referidos na alínea b) do artigo 2.º e, com base nessa análise, a analisar todas as iniciativas adequadas com vista a favorecer esse reconhecimento”. Apenas alguns países cumpriram esta obrigação devido à ambiguidade do estatuto jurídico ⁽¹⁾ e, ~~por conseguinte, esta directiva não deve ser reformulada enquanto não se chegar a acordo quanto ao estatuto. Assim que o estatuto jurídico for estabelecido, deverá haver um mecanismo de disseminação de informação para esclarecer os cônjuges colaboradores acerca dos seus direitos legais.~~»

Resultado da votação:

Votos a favor: 68 Votos contra: 73 Abstenções: 11.

(1) Nomeadamente a Bélgica, o Luxemburgo e a França.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de recomendação do Conselho sobre a segurança dos doentes, incluindo a prevenção e o controlo de infeções associadas aos cuidados de saúde

COM(2008) 837 final/2 — 2009/0003 (CNS)

(2009/C 228/22)

Em 21 de Janeiro de 2009, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

«Proposta de recomendação do Conselho sobre a segurança dos doentes, incluindo a prevenção e o controlo de infeções associadas aos cuidados de saúde»

Em 24 de Fevereiro de 2009 a Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 452.^a reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 25 de Março de 2009) designou relator-geral Lucien BOUIS e adoptou, por 135 votos a favor e 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. Observações e recomendações

1.1 Crê-se que nos Estados-Membros da UE entre 8 % e 12 % dos doentes internados em hospitais sejam vítimas de acontecimentos adversos durante o seu tratamento ⁽¹⁾ apesar de não terem essa afecção no momento da sua admissão.

1.2 No entanto, apesar dos poucos estudos realizados, parece que as infeções associadas aos cuidados de saúde (IACS) multiplicam o risco de morte por 3 se se comparar a mortalidade dos doentes que adquiriram uma infeção relativamente ao número de doentes com a mesma patologia que não a adquiriram.

1.3 As IACS implicam um importante custo suplementar essencialmente devido ao prolongamento da duração da hospitalização, ao tratamento anti-infeccioso, aos exames laboratoriais e à vigilância da infeção, ao tratamento das sequelas ou mesmo até à indemnização da família em caso de falecimento.

1.4 Uma diminuição em 10 % do número de IACS conduziria a uma economia mais de 5 vezes superior ao esforço de prevenção efectuado pelos estabelecimentos hospitalares ⁽²⁾.

1.5 A proposta de recomendação sobre a segurança dos doentes, incluindo a prevenção e o controlo de infeções associadas aos cuidados de saúde inscreve-se portanto numa abordagem ética, social e económica. A importância da luta contra as IACS exige uma proposta de directiva.

1.6 O CESE congratula-se com esta proposta em sintonia com o artigo 152.º que dispõe que a acção da Comunidade é complementar das políticas nacionais em matéria de saúde pública e de prevenção das doenças.

⁽¹⁾ Relatório técnico *Melhorar a segurança dos doentes na UE* elaborado para a Comissão Europeia pela RAND Corporation e publicado em 2008.

⁽²⁾ Relatório sobre a *Política de luta contra as infeções nosocomiais* do Gabinete Parlamentar francês de Avaliação das Políticas de Saúde, 2006.

1.7 O CESE reconhece o interesse das acções de apoio propostas e formula algumas observações e propostas para precisar e reforçar a segurança dos pacientes através da prevenção e o controlo dos IACS.

1.8 O CESE considera que é nomeadamente necessário desenvolver a análise das condições de aparecimento de IACS e de acontecimentos adversos. Nesta perspectiva, considera desejável, tendo em conta um eventual contencioso, a clarificação do estatuto dos dados recolhidos, de forma a respeitar os direitos dos pacientes e promover as práticas de análise dos profissionais e das estruturas de gestão dos riscos.

1.9 O CESE salienta particularmente a necessária implementação e extensão das políticas e programas nacionais, as necessidades de informação dos cidadãos e dos pacientes, a coordenação dos sistemas de notificação e a formação do pessoal a nível dos Estados e dos estabelecimentos.

1.10 O CESE, verificando que o desenvolvimento de IACS atinge tanto o paciente hospitalizado como o doente tratado em ambulatório, deseja que seja efectuada a mesma vigilância tanto aos cuidados como ao combate contra os acontecimentos adversos em todas as estruturas de cuidados.

2. Síntese da recomendação da Comissão

2.1 Antecedentes da abordagem

2.1.1 Nos termos do artigo 152.º a acção da Comunidade, que será complementar das políticas nacionais, deve incidir na melhoria da saúde pública e na prevenção das doenças e afecções humanas e na redução das causas de perigo para a saúde humana.

2.1.2 Crê-se que nos Estados-Membros da UE aproximadamente 10 % dos doentes sejam vítimas de acontecimentos adversos durante o seu tratamento ⁽³⁾.

2.1.3 Os Estados-Membros da UE encontram-se em diferentes níveis de desenvolvimento e de aplicação de estratégias eficazes e exaustivas em matéria de segurança dos doentes.

2.2 *A abordagem da recomendação*

2.2.1 Os Estados-Membros devem instituir ou melhorar sistemas generalizados de notificação e formação, por forma a apreender o grau e as causas dos acontecimentos adversos e, assim, criar soluções e intervenções eficazes.

2.2.2 É necessário compilar a nível comunitário dados comparáveis e agregados e divulgar as boas práticas entre os Estados-Membros.

2.2.3 A prevenção e o controlo das infeções associadas aos cuidados de saúde devem constituir uma prioridade de longo prazo para as instituições de cuidados de saúde. O que exige a cooperação de todos os níveis e funções hierárquicas.

2.2.4 Há que informar e capacitar os doentes, implicando-os para tal no processo de segurança dos doentes.

3. **Considerações gerais**

3.1 O CESE recorda que as IACS são as infeções contraídas num estabelecimento de cuidados de saúde de que o paciente não era portador quando da sua admissão e que podem estar relacionadas com os cuidados de saúde ou simplesmente ocorrer quando da hospitalização independentemente de qualquer acto médico.

3.1.1 O CESE salienta que só poderão ser garantidos padrões de higiene mais elevados para os profissionais de saúde se estiverem reunidas as condições necessárias, com destaque para as condições de trabalho no que toca aos períodos de contacto com os pacientes, para a formação contínua e para o grau de satisfação com as condições de trabalho. Assim, o Comité exorta os responsáveis pelo sector da saúde a disponibilizarem os recursos para este efeito.

3.2 O CESE nota que os modos de transmissão podem ser de origem endógena mas também exógena como no caso da infeção transmitida de um paciente a outro através das manipulações de um profissional de saúde, pelos instrumentos de trabalho dos médicos e paramédicos mas também pode estar ligada a uma contaminação do meio ambiente (água, ar, material ou materiais, alimentação, etc.).

3.2.1 Independentemente do modo de transmissão, a ocorrência de uma infeção é favorecida pelo estado do paciente tendo em conta:

— A sua idade e patologia

— Determinados tratamentos (nomeadamente o excesso de antibióticos)

— A realização de determinados actos necessários ao tratamento.

3.3 É também necessário ter em conta que os progressos médicos permitem o acolhimento de pacientes cada vez mais frágeis, acumulando por esse motivo numerosos factores de risco, que a qualidade dos cuidados mas também a segurança de todos os actos e o ambiente da estrutura de acolhimento devem ser objecto, no quadro de uma organização, de uma prática definida e controlada, de uma vigilância reforçada e de acções de informação e de formação.

3.4 A redução da parte que é possível evitar das infeções associadas aos cuidados como as doenças nosocomiais é um elemento fundamental da segurança dos pacientes, pese embora a hospitalização também incluir outros riscos como as quedas, os efeitos secundários dos medicamentos, etc., devendo portanto a prevenção das infeções ser integrada numa abordagem mais global que inclua todos os acontecimentos adversos.

3.5 Neste sentido, o CESE congratula-se com o projecto de recomendação apresentado pela Comissão.

4. **Observações na especialidade**

4.1 *Questões gerais relativas à segurança dos doentes*

4.1.1 O CESE sublinha em particular a necessidade de constituição em cada Estado de um comité de luta contra as IACS responsável, em colaboração com as equipas operacionais de higiene, pela elaboração de um programa estratégico nacional que pode também ser aplicado ao nível regional e a cada estabelecimento. Devendo esse programa ser sujeito a uma avaliação periódica.

4.1.2 O CESE considera primordial o reforço das estruturas de luta contra as IACS e incentivar os estabelecimentos a adoptarem uma política de prevenção e de domínio das infeções, sendo que os cuidados em ambulatório deverão estar sujeitos à mesma vigilância.

4.1.3 O CESE congratula-se com a vontade de associar as organizações e os representantes dos doentes na elaboração de políticas e de programas de segurança dos doentes a todos os níveis, o que necessita de uma transparência efectiva nos trabalhos de observação no local e a divulgação a eles associada.

4.1.4 O CESE considera que há que determinar o estatuto jurídico dos dados qualitativos e quantitativos recolhidos a respeito das IACS e de outros acontecimentos adversos e isso tendo em conta que alguns deles serão disponibilizados à justiça em caso de contencioso judicial; trata-se aqui de encontrar um equilíbrio entre o respeito do direito dos doentes e o incentivo a uma análise pormenorizada dos acontecimentos adversos pelos profissionais e as estruturas que se dedicam à gestão de riscos.

⁽³⁾ Idem nota de pé-de-página 1.

4.1.5 O CESE, preocupado com a prática da avaliação num clima de confiança, sublinha que qualquer sistema de notificação deve ser separado dos sistemas e processos disciplinares aplicáveis ao pessoal seja ele médico, paramédico, administrativo ou prestador de serviços.

4.1.6 O CESE, preocupado com a boa comunicação aos doentes das informações sobre o risco e os níveis de segurança, considera oportuno o desenvolvimento de brochuras de acolhimento pondo em evidência as recomendações de boas práticas de higiene e as medidas adoptadas.

4.1.7 O CESE, tendo em conta que a base de toda e qualquer estratégia de prevenção passa pela promoção da educação e da formação do pessoal envolvido na segurança dos doentes, considera que a formação do pessoal especializado em higiene seria reforçada através de uma melhor definição do conteúdo de formação dos médicos, enfermeiros e também de todo o pessoal hospitalar.

4.1.8 O CESE sublinha a necessária aceitação pelos profissionais de saúde das observações formuladas pelos doentes e/ou os seus próximos a respeito dos seus incumprimentos quanto à higiene. A sensibilização dos pacientes quanto às regras de higiene no meio hospitalar deve ser acompanhada de igual sensibilização por parte dos profissionais na escuta e tomada em consideração das observações e expectativas formuladas pelos doentes e seus próximos.

4.2 *Prevenção e controlo das infeções associadas aos cuidados de saúde*

4.2.1 Para o CESE, travar as IACS obriga também a:

- uma fiscalização do ambiente por um técnico higienista para o tratamento do ar, controlo da água, desinfecção dos materiais e a qualidade microbiológica das superfícies;

- o estrito respeito dos protocolos em matéria de higiene das mãos do pessoal que presta os cuidados médicos, dos doentes e dos seus próximos;

- o controlo do sector alimentar através de controlos microbiológicos de verificação da conformidade das matérias-primas e dos produtos transformados, as ligações quente e fria, os circuitos de tratamento das mercadorias e dos resíduos e as práticas de higiene do pessoal de cozinha e de serviço;

- o controlo da limpeza dos locais de hospitalização, de intervenções e de prestação de cuidados que possam necessitar de uma mudança regular dos produtos de limpeza;

- uma atenção especial no que respeita ao controlo da água de distribuição pública quente e fria e das águas que foram sujeitas a um tratamento para uso médico.

4.2.2 O CESE lamenta que a recomendação da Comissão não refira suficientemente a obrigação de análise dos acontecimentos adversos. Vários métodos como a análise da morbilidade-mortalidade, aplicados regularmente nos serviços, podem melhorar a segurança dos cuidados.

4.2.3 O CESE considera o intercâmbio de informações, proveniente das observações e das boas práticas aplicadas no quadro da coordenação entre a Comissão e os Estados-Membros, uma medida adequada que permite classificar, codificar e mesmo normalizar determinadas práticas e também permitir a criação de parâmetros de referência úteis para a reabilitação de estabelecimentos ou para novas construções.

4.2.4 O CESE reconhece o incentivo da Comissão com vista a criar no prazo de um ano um mecanismo intersectorial nessa matéria e estará atento à execução dessa vontade.

Bruxelas, 25 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Central Europeu — EMU@10: sucessos e desafios após 10 anos de União Económica e Monetária

COM(2008) 238 final – SEC(2008) 553

(2009/C 228/23)

Em 7 de Maio de 2008, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Central Europeu – EMU@10: sucessos e desafios após 10 anos de União Económica e Monetária»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 5 de Março de 2009, sendo relator Umberto BURANI.

Na 452. reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 24 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 79 votos a favor, 1 voto contra e 17 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese e conclusões

1.1 No presente documento, o CESE tece algumas considerações sobre a comunicação da Comissão em que são enunciados os êxitos da União Económica e Monetária (UEM) nos dez primeiros anos da sua existência e apontados os desafios que nos esperam no futuro. A comunicação foi redigida antes de a actual crise se ter manifestado em toda a sua extensão, pelo que o Comité evita, tanto quanto possível, ter como ponto de partida os eventos actuais na formulação das suas considerações sobre elementos extrínsecos ao texto da Comissão. Este tema de actualidade é tratado em outros pareceres do Comité.

1.2 As expectativas iniciais não se cumpriram integralmente. O optimismo que caracterizou a fase de lançamento da UEM foi refreado por uma conjuntura económica desfavorável, ou seja, por condições objectivas, grande parte das quais sem qualquer relação com a moeda única. A opinião pública, que nem sempre é bem informada e por vezes se deixa arrastar pela desconfiança sistemática que mantém em relação à União Europeia, tem responsabilizado o euro por factores de recessão na realidade alheios às vicissitudes monetárias.

1.3 Um dos êxitos inegáveis da União Monetária reside na ancoragem das previsões de inflação a longo prazo em níveis próximos da definição de estabilidade dos preços. Além disso, a baixa generalizada das taxas de juro contribuiu para o crescimento económico. Por sua vez, a integração dos mercados financeiros facilitou a importação para a Europa de uma crise económica que lhe era exógena.

1.4 Apesar de o euro ser a segunda moeda a nível internacional, o Eurogrupo e o BCE não têm presença institucional nas organizações económicas e financeiras internacionais. São várias as razões para esta situação, mas o facto de participarem nessas organizações Estados-Membros que integram a zona euro e Estados-Membros que dela não fazem parte, não lhes é certamente alheio. Se estas duas instituições tivessem voz nas instâncias internacionais, seria teoricamente possível uma melhor governação económica.

1.5 No plano interno, os desafios futuros decorrem essencialmente das lacunas dos dez últimos anos, nomeadamente as disparidades entre os países da UEM no que respeita à inflação e aos custos do trabalho e a integração ainda parcial do mercado de bens e de serviços. O primeiro objectivo deverá ser prosseguido no âmbito de um conjunto de programas nacionais que visem uma convergência concertada entre governos e parceiros sociais, no respeito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O segundo deverá ser avaliado através de um estudo que estabeleça os limites «fisiológicos» da integração, ou seja, os limites além dos quais ela se torna impossível ou demasiado onerosa.

1.6 A nível mundial, a UEM está perante desafios de natureza política e no domínio da competitividade, que terão de ser enfrentados através de programas de política interna orçamental e de melhoria da integração das reformas estruturais e do reforço do papel internacional do euro e, por fim, através de uma governação económica eficaz. No âmbito desta última, merecem especial atenção as despesas públicas, a competitividade e os sistemas sociais, três domínios em relação aos quais é difícil estabelecer um modelo de intervenção único, dada a diversidade das situações prevalentes nos vários Estados-Membros.

1.7 No que respeita à governação financeira, o CESE insta a uma profunda revisão das políticas que têm orientado, até agora, o funcionamento dos mercados financeiros. Os produtos «tóxicos» que foram postos em circulação estão na origem da crise financeira provocada pelo crédito hipotecário de alto risco (*subprime*), que foi, por sua vez, agravada pela crise económica. A actual situação é consequência do abastardamento de um conceito, a economia de mercado, o qual não deve ser globalmente rejeitado mas tem, sem dúvida, de ser enquadrado por regras.

2. Introdução

2.1 Em Maio de 2008, a Comissão publicou uma comunicação em que faz o balanço dos dez primeiros anos da União Económica e Monetária (UEM) e apresenta as linhas mestras de uma agenda política para a segunda década⁽¹⁾. O documento, acompanhado por um estudo de mais de 300 páginas onde se analisam os vários assuntos tratados, foi publicado no segundo número do «European Economy»⁽²⁾. O CESE, um dos destinatários dessa comunicação, agradece à Comissão a oportunidade de dar a conhecer o seu ponto de vista e espera que as suas observações sejam tomadas por aquilo que são: uma tentativa de contribuir construtivamente para as reflexões em curso.

2.2 O estudo analítico constitui uma ajuda preciosa para a compreensão dos fenómenos descritos na comunicação e fornece a chave de leitura das declarações da Comissão. Trata-se, no entanto, de um documento de análise econométrica e financeira destinado a um círculo restrito de especialistas. O CESE tomou conhecimento desse documento e refere-o a propósito de algumas questões cujo aprofundamento é julgado necessário.

2.3 O CESE apresenta as suas observações sobre alguns aspectos da comunicação pela ordem por que essas questões são abordadas pela Comissão e espera que os seus comentários se revelem úteis e possam ser considerados uma contribuição válida dos parceiros sociais que o Comité representa.

3. A comunicação: um passo histórico

3.1 O documento começa por afirmar que a UEM deu «um **sinal político muito forte** aos cidadãos europeus e ao resto do mundo de que a Europa era capaz de adoptar decisões de grande alcance» e que, «após dez anos de existência, o **sucesso do euro é inegável** ». Tais afirmações parecem **deslocadas neste ponto da comunicação** : uma expressão de satisfação é convincente quando ocorre no termo de uma demonstração, mas arrisca-se a ser contraproducente se se apresentar como postulado inicial. O CESE concorda com o teor das afirmações, mas teria preferido encontrá-las entre as conclusões, e não no preâmbulo.

⁽¹⁾ COM(2008) 238 final.

⁽²⁾ European Economy 2/2008, «EMU@10, Successes and Challenges after 10 Years of Economic and Monetary Union» [EMU@10: sucessos e desafios após 10 anos de União Económica e Monetária], Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros.

3.2 Em todo o caso, a Comissão modera o tom das suas observações ao referir que « **o euro ficou aquém de algumas das expectativas iniciais** », o que atribui a um crescimento insuficiente da produtividade, à globalização, à escassez de recursos naturais, às alterações climáticas e ao envelhecimento da população, problemas que « **sujeitarão a capacidade de crescimento das nossas economias a tensões adicionais** ». À primeira vista – e ainda que, certamente, não seja essa a intenção da Comissão –, tais afirmações parecem estabelecer um vínculo entre a evolução socioeconómica global e as expectativas não satisfeitas pelo euro.

3.2.1 Mais adiante (p. 7), a Comissão lamenta que « **o euro [seja] frequentemente utilizado** [pelos cidadãos (nota do relator)] **como bode expiatório** do fraco desempenho económico, que, na realidade, resulta da aplicação de políticas económicas inadequadas a nível nacional», assim estabelecendo uma justa distinção entre a evolução económica e as questões referentes ao euro. Uma melhor defesa do euro teria se a Comissão explicasse que a moeda única está a ressentir-se – como aliás, em maior ou menor grau, a maioria das outras moedas – de uma **conjuntura global que se repercute nas políticas monetárias** .

3.2.2 Só por si, as políticas monetárias, mormente a da UEM, não conseguem resolver os problemas inerentes a **mercados globalizados e integrados** em que as dificuldades se propagam em tempo real e por um efeito de dominó. Os mercados extra-europeus funcionaram durante demasiado tempo na base de uma interpretação excessivamente liberal da economia de mercado, tanto no domínio económico como financeiro. Um mercado livre tem necessidade de **regras** , que estabeleçam limites intransponíveis, e de **controlos** eficazes que garantam o seu cumprimento. A Europa respeitou, em grande medida, ambas as condições, mas, infelizmente, o mesmo não se pode dizer em relação a outros intervenientes.

4. Principais sucessos dos dez primeiros anos

4.1 A Comissão sublinha, muito justamente, que a política monetária « **ancorou as expectativas de inflação a longo prazo** em níveis próximos da definição de estabilidade dos preços estabelecida pelo BCE». Reconhece que a inflação aumentou ultimamente, « **sobretudo devido à subida significativa dos preços do petróleo e de outras matérias-primas** », mas prevê « **que, quando as pressões externas tiverem perdido intensidade, se voltem a registar níveis de inflação mais baixos** », o que se veio a registar recentemente. No que respeita às **taxas de juro** , as **condições de crédito** mais estritas para os **agregados familiares e as empresas** são imputadas à turbulência dos mercados financeiros, mas também neste caso se prevê que « **se voltem a registar [...] condições de crédito mais normais – mesmo se é provável que os preços do petróleo e de outras matérias-primas continuem a apresentar uma tendência altista** ».

4.1.1 A grande maioria dos observadores prevê uma crise de longa duração, abstendo-se de fazer prognósticos quanto ao momento da retoma das economias, designadamente das dos países ocidentais. Infelizmente, a instabilidade do panorama geopolítico mundial reduz as projecções econométricas à condição de um mero confronto de opiniões. O CESE não pode deixar de chamar a atenção para um aspecto particular da comunicação, em que a Comissão lamenta que a inflação esteja a agravar as condições de crédito para os agregados familiares e as empresas, mas em nenhum trecho **se refere ao facto de os agregados familiares não serem apenas utilizadores de crédito mas também aforradores**, cujos investimentos contribuem para o crescimento económico e, em última análise, para o financiamento da dívida pública e das empresas.

4.1.2 As **taxas de remuneração da poupança**, quer a aplicada em depósitos bancários quer a investida em valores mobiliários, não **acompanharam inteiramente o aumento da taxa de inflação**, o que, após retenção de impostos, se traduz numa forte **erosão do poder de compra proporcionado pelos rendimentos de capital**, a que acresce a depreciação do próprio capital investido. No entanto, as perdas colossais sofridas pelas bolsas encorajaram os agregados familiares a procurar investimentos mais seguros nas contas poupança tradicionais, não obstante a baixa remuneração e a erosão do capital.

4.2 O CESE concorda com o destaque dado pela Comissão aos benefícios resultantes da introdução do euro. O Pacto de Estabilidade e Crescimento, reformado em 2005, levou os Estados-Membros a adoptarem políticas fiscais coerentes com o objectivo de estabilidade macroeconómica da UEM, favorecendo assim a integração da economia e dos mercados e actuando como **«catalisador da integração dos mercados financeiros»**. Essa integração, que «reforçou a capacidade de resistência da área do euro a evoluções externas negativas», merece, contudo, alguma reflexão.

4.2.1 É certo que a UEM permitiu a criação de um mercado financeiro integrado sólido, sem dúvida mais capaz de resistir a evoluções externas negativas do que uma multiplicidade de mercados nacionais distintos, mas importa ter presente que a integração interna da UEM vai de par com uma estreita **interligação com os mercados mundiais**. A Comissão afirma que, «actualmente, a área do euro parece [...] estar protegida dos piores efeitos da crise financeira internacional», mas a verdade é que a actual turbulência, sobretudo no que respeita ao segmento do *subprime*, teve origem em mercados externos e decorre de uma situação a que a UEM era alheia.

4.2.2 Dito isto, coloca-se a questão levantada pela Comissão mais adiante na sua comunicação, a saber, **a influência externa**

do Eurogrupo, tanto no domínio da governação económica como nas instituições que regulam os mercados financeiros. A crise do *subprime* foi desencadeada por práticas creditícias impróprias e sistemas de titularização duvidosos, parte dos quais não utilizados na Europa; por conseguinte, parece legítimo que se pergunte se uma **presença institucional do Eurogrupo (e do BCE) nas organizações económicas e financeiras mundiais** não teria tornado possível evitar, ou ao menos minorar, os danos sofridos.

4.2.3 Essa linha de raciocínio é reforçada pelas medidas de apoio público e pela falência de grandes grupos financeiros americanos com sucursais na Europa, que levantam problemas delicados em matéria de concorrência e de controlo. O CESE não é, aliás, o único a afirmá-lo. A própria Comissão lamenta «a falta de [...] uma voz forte nos fóruns internacionais», mas não refere, nem muito menos comenta, o que – ou o pouco que – o Conselho fez para que a **Europa passasse, efectivamente, a ter essa «voz forte»**.

4.3 Não cabe analisar aqui as «grandes vantagens» da UEM «para os países membros que se encontram num processo de convergência», uma vez que a Comissão já se debruçou sobre o assunto numa comunicação anterior⁽¹⁾, que foi objecto de parecer do CESE⁽²⁾.

4.4 O euro **«impôs-se firmemente como segunda moeda mundial»** e representa um quarto das reservas mundiais. Os empréstimos concedidos pelos bancos da zona do euro a mutuários externos perfazem 36 % do total, contra 45 % em dólares norte-americanos. Porém, o comprazimento com estes êxitos não basta. A importância do euro, que, de acordo com todas as previsões, continuará a aumentar, deve traduzir-se em **resultados e benefícios palpáveis**, sobretudo no caso das **cotações do petróleo**. A dependência em relação a esta fonte de energia é um dos constrangimentos – em alguns casos bastante grave – que estrangula a economia dos países da zona euro. A flutuação dos preços deve-se não apenas às políticas monopolistas dos países produtores, mas também à especulação e às flutuações do dólar, uma moeda que se tornou pouco fiável em termos de estabilidade. Conviria começar a reflectir sobre uma estratégia com vista à **cotação do petróleo em euros**, ao menos para as transacções com os países da UEM, conquanto se tenha de reconhecer que esta iniciativa também comporta desvantagens e deve, por isso, ser encarada com prudência. Seja como for, o êxito de uma tal medida dependerá não apenas da posição do euro mas também do poder negocial da Europa no seu conjunto.

⁽¹⁾ Cf. comunicação da Comissão intitulada «A economia da UE: balanço de 2006 – Reforço da zona do euro: principais prioridades políticas» (COM(2006) 714 final).

⁽²⁾ Cf. parecer do CESE sobre «A economia da UE: balanço de 2006 – Reforço da zona do euro: principais prioridades políticas», JO C 10 de 15.1.2008, p. 88.

4.5 A Comissão debruça-se, em seguida, sobre a **governança económica**, que se tornou possível graças à acção do Eurogrupo e à eficácia acrescida que este demonstra desde que dispõe de uma **presidência permanente**. No entanto, a governação interna da moeda não é suficiente para garantir a estabilidade e o prestígio do euro. Os comentários precedentes evidenciam a necessidade de uma «governança externa», só possível (ver pontos 4.2.2 e 4.4) **se o Eurogrupo e o BCE tiverem um papel institucional nas organizações internacionais**, em particular no Fundo Monetário Internacional. Já não é aceitável que as autoridades que representam globalmente a moeda única continuem a não ter direito de voto.

5. Desafios com que a UEM ainda se defronta

5.1 A economia da zona da UEM encontra-se em fase de recessão, à semelhança do que acontece com a economia norte-americana e com a de outros países europeus que não fazem parte da zona, uma situação que é comum ao mundo ocidental, sendo, portanto, erróneo atribuir uma qualquer influência, directa ou indirecta, ao euro. Não obstante, uma análise mais aprofundada revela a existência de **«diferenças importantes e persistentes entre os países da área do euro no respeitante à inflação e aos custos unitários do trabalho»**. Para as explicar, a Comissão adianta algumas razões já sobejamente conhecidas, mormente a falta de adaptabilidade dos preços e dos salários, a insuficiência das reformas estruturais, a fraca integração dos mercados e o débil desenvolvimento da prestação transfronteiriça de serviços.

5.1.1 O CESE considera que a capacidade de intervenção em cada um desses domínios depende, em grande parte, dos Estados-Membros e respectivos parceiros sociais. Simultaneamente, convida a Comissão a lançar um estudo que averigüe **até que ponto será possível concluir, no futuro, a integração dos mercados de bens e de serviços**, tanto na zona euro como na UE em geral. De facto, e independentemente das afirmações de princípio, existe um **limite «fisiológico» para a integração**, que jamais poderá ser ultrapassado, pois a aplicação das medidas de harmonização necessárias e a remoção das barreiras concorrenciais e legislativas não eliminarão as diferenças que inevitavelmente decorrem dos contextos sociais, da fiscalidade, dos mercados de trabalho e da língua.

5.1.2 O estudo a que acima se alude deveria servir de orientação para os trabalhos da Comissão e dos Estados-Membros conducentes à definição de uma política assente numa **avaliação permanente dos custos e benefícios da harmonização**, na medida em que a realização do mercado interno e a competitividade não podem ser o único objectivo. Há que ter em conta as implicações sociais e económicas para cada país, bem como as suas capacidades de adaptação.

5.2 Com excepção da inflação, os factores que determinam o fraco crescimento económico **só indirectamente são influenciados pela política monetária** e, além disso, correspondem a domínios que se situam fora do âmbito de intervenção do Eurogrupo. Por conseguinte, o CESE considera que seria injusto atribuir-se ao euro a responsabilidade de uma situação **económica que afecta tanto os países da zona euro como os que dela não fazem parte** – e a verdade é que em nenhum destes últimos a opinião pública atribuiu à moeda nacional as culpas que grande parte da opinião pública dos primeiros atribuiu à moeda única.

5.3 Ao arrepio do tom globalmente confiante e optimista do documento, a Comissão faz uma afirmação que suscita alguma preocupação (!): «para além da realização dos objectivos iniciais, a agenda política da UEM será, na próxima década, marcada pela emergência de **novos desafios mundiais que amplificam as fraquezas da UEM** descritas acima». Parece que se deve falar, não de «fraquezas da UEM», mas de desafios dos países da zona euro no domínio da competitividade, designadamente a substituição dos sectores em declínio, a investigação, a inovação e o capital humano, a que se somam o aumento dos preços dos géneros alimentícios, da energia e de algumas matérias-primas e, em pano de fundo, as alterações climáticas, o envelhecimento da população e a imigração. Por conseguinte, o problema é sobretudo de natureza económica e social.

5.3.1 Estes diferentes factores constituem, nas palavras da Comissão, **«desafios políticos [...] ainda mais imperativos para a área do euro»**. O CESE, que concorda com a análise da Comissão, considera legítimo interpretar esta afirmação do seguinte modo: ainda que afectem as políticas da UEM, os problemas supracitados devem ser resolvidos a nível da União e não do Eurogrupo. Por outras palavras, as políticas a adoptar devem ter um cunho «europeu», ao passo que a acção do Eurogrupo se deve restringir a intervenções directas (e coordenadas) exclusivamente relacionadas com questões monetárias referentes ao euro.

6. Agenda política para a segunda década

6.1 Ao apresentar a agenda política, a Comissão afirma que «a experiência da primeira década de UEM, embora globalmente muito positiva, revela um certo número de deficiências que devem ser supridas». Será necessário não só **«consolidar a estabilidade macroeconómica»**, mas também aumentar «o crescimento potencial» e «o bem-estar dos cidadãos», proteger «os interesses da área do euro na economia mundial» e garantir «uma capacidade de ajustamento gradual à medida que a UEM acolhe novos membros».

(¹) COM(2008) 238 final («EMU@10: sucessos e desafios após 10 anos de União Económica e Monetária»), capítulo «Desafios com que a UEM ainda se defronta exacerbados pelas novas tendências a nível mundial», parte final do quinto parágrafo.

6.2 Para atingir estes objectivos, a Comissão propõe uma agenda baseada em **três pilares**:

- uma agenda de **política interna**: aprofundamento da coordenação e supervisão das políticas orçamentais e melhor integração das reformas estruturais na coordenação política global no âmbito da UEM, entre outras medidas;
- uma agenda de **política externa**: reforço do papel do euro na governação económica mundial;
- um sistema de **governação económica**, condição necessária para a execução das duas agendas anteriores.

6.3 Em matéria de **política interna**, não são referidos princípios verdadeiramente novos, mas são reafirmados critérios de boa governação repetidamente enunciados no passado, como o da viabilidade das finanças públicas e da sua melhoria através de uma utilização racional da despesa e dos sistemas fiscais e da sua reorientação para actividades mais favoráveis ao crescimento e à competitividade. Além disso, é mencionada a necessidade de «**alargar a supervisão de forma a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos**», nomeadamente o aumento dos défices da balança corrente e as divergências em matéria de inflação. A Comissão faz notar que a integração, nomeadamente no sector dos mercados financeiros, deu maior solidez à UEM, mas, se não for acompanhada de políticas adequadas, pode também acentuar as divergências entre os países participantes.

6.3.1 O CESE não pode deixar de concordar com esta análise, mas chama a atenção para a conveniência de se ser cauteloso na avaliação da situação ou, por outras palavras, para a necessidade de se ter em conta a dificuldade que existe em conciliar a afirmação dos princípios com a exequibilidade da sua aplicação prática.

6.3.2 As **despesas públicas** constituem um dos elementos essenciais. A Comissão recomenda o estabelecimento de «regras bem definidas em matéria de despesas, que permitam a operação dos estabilizadores orçamentais automáticos nos limites do Pacto e, ao mesmo tempo, a adaptação da composição das despesas públicas às necessidades estruturais e conjunturais da economia». Trata-se de uma recomendação de difícil aplicação num período de turbulência cuja duração ainda não é previsível. As **pressões inflacionistas** repercutiram-se fortemente na distribuição dos rendimentos, nos salários e nos investimentos, bem como, indiscutivelmente, na **competitividade e nos sistemas sociais**, mas registaram-se grandes variações de intensidade entre os diferentes países da UEM. Com efeito, a estrutura do défice primário varia de país para país, a balança comercial depende cada vez mais do peso da factura energética e os

sistemas de pensões apresentam diferenças estruturais significativas, difíceis de corrigir em tempos normais e, sobretudo, em períodos excepcionais.

6.3.3 Face a esta realidade, a pretendida **convergência** devia ser considerada um objectivo a **médio/longo prazo**. O CESE reconhece a evidente necessidade de «**alargar a supervisão de forma a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos**» recorrendo aos instrumentos existentes, mas alerta para o risco de se ceder a um optimismo fácil quanto à sua eficácia a curto prazo.

6.3.4 Em relação aos **países candidatos à adesão à zona euro**, a Comissão propõe-se levar a cabo «um acompanhamento mais estreito da evolução económica, nomeadamente no respeitante aos países que participam no mecanismo de taxas de câmbio II (MTC II)». Também neste caso não se pretende inovar mas simplesmente aumentar a eficácia dos mecanismos existentes. É bom que fique claro que, quando um país preenche os critérios necessários para a adesão à UEM, esta deixa de ser opcional, pois está prevista no tratado de adesão. A actual crise poderá, aliás, comprometer por algum tempo o cumprimento dos critérios. O objectivo prioritário de dar à Europa uma moeda única poderia levar a uma certa flexibilidade na avaliação dos critérios ou à sua actualização.

6.3.5 No que respeita à **integração dos mercados de produtos e serviços e do trabalho**, a Comissão chama a atenção para as barreiras regulamentares que persistem e para as disparidades nos avanços registados nos diferentes países. Aliás, estes dados não são específicos da UEM e devem, portanto, ser analisados no contexto mais alargado do conjunto da União. Como foi afirmado no ponto 5.1.1, existem limites à integração, «**fisiológicos**» e **outros, que dependem das características económicas e sociais** de cada país. Esses limites devem ser considerados caso a caso e, se necessário, respeitados.

6.3.6 Quanto aos **mercados financeiros**, a Comissão afirma que «a promoção da integração financeira da UE pode ser relativamente vantajosa para a área do euro» e que se torna «necessário envidar esforços suplementares, a fim de reforçar a eficiência e a liquidez dos mercados financeiros» dessa área. O CESE verifica que a política do BCE neste domínio é exemplar e que o modo como está a resistir a esta crise reforça a ideia de que poderá resistir a crises ainda maiores. A propagação da crise norte-americana poderia ter tido consequências bastante mais graves se não tivesse sido combatida através de uma **política que privilegia a defesa da solidez e da liquidez dos mercados**. Quanto aos sistemas de controlo, que aparentemente não previram, e muito menos preveniram, a falência de várias grandes instituições, o CESE abstém-se, de momento, de fazer juízos de valor, aguardando mais informações que tanto o mercado como a opinião pública têm o direito de exigir.

6.3.6.1 O CESE faz notar a este propósito que, como foi dito no ponto precedente, a crise norte-americana é consequência de um mercado insuficientemente regulado e controlado. Paradoxalmente, **a economia que representa a encarnação perfeita do liberalismo teve de recorrer à ajuda dos poderes públicos** para fazer face à crise, apelando a auxílios estatais e à injeção massiva de liquidez. Trata-se de um revés para a economia, para o orçamento de Estado e para os cidadãos norte-americanos, mas, acima de tudo, para a credibilidade de um sistema.

6.4 No domínio da **política externa**, a Comissão propõe uma agenda que aponta para o **reforço do papel da zona euro na cena internacional** e preconiza o desenvolvimento de uma estratégia «que esteja à altura do estatuto internacional da sua moeda». A Comissão reafirma, também, a sua vontade, já anteriormente manifestada em diversas ocasiões, de ver a zona do euro **«exprimir-se a uma só voz»** em todas as instâncias monetárias internacionais. O CESE reitera, mais uma vez, o seu apoio incondicional a esta agenda. A não participação das autoridades de controlo do euro nas instituições monetárias mundiais constitui, em termos de operacionalidade e, sobretudo, em termos políticos, **uma anomalia insustentável**.

6.4.1 A Comissão chama a atenção para a provável resistência de «outros países», que considerariam que «a UE e a área do euro estão sobre-representadas nas organizações internacionais (em termos de lugares e de direitos de voto)». As informações disponíveis, que são raras e difíceis de obter, deixam adivinhar que essa resistência existe de facto e que as pressões no sentido de uma maior representação dos Estados-Membros da UE, quer dos membros da UEM quer dos outros, não são nem convincentes nem coordenadas. **O Eurogrupo deveria falar com firmeza e a uma só voz e deveria fazê-lo, antes de mais, no Conselho.**

6.4.2 O CESE considera que, para diminuir a resistência dos países que não pertencem à UE, os países da UEM poderiam **fazer um gesto, que teria um elevado valor simbólico**, renunciando não aos seus lugares, mas **ao direito de voto individual**; em rigor, tendo em conta que a moeda euro é administrada por uma única autoridade, **o direito de voto deveria pertencer exclusivamente a esta**. Os parceiros sociais têm igualmente o direito de serem informados sobre esta questão. As reticências prendem-se, com certeza, com problemas políticos delicados, mas o silêncio e a falta de transparência não favorecem a aceitação da Europa e muito menos a do euro.

6.5 O documento da Comissão termina com o capítulo talvez mais rico em termos de conteúdo e de implicações, a saber o dedicado à **governança da UEM**. Refere-se a um compromisso firme de «todos os Estados-Membros da UE no Conselho ECOFIN» no domínio da política económica, a «uma maior integração das questões da UEM» e a uma «abordagem mais coerente» nos domínios de competência do Conselho ECOFIN, nomeadamente a política macroeconómica, os mercados financeiros e a fiscalidade.

6.5.1 Esta abordagem não merece outro comentário para além da sua aprovação. O CESE verifica, contudo, que as decisões do Conselho ECOFIN raramente fazem referência à UEM, enquanto parte directa ou indirectamente afectada pelas decisões. A política económica tem uma relação de interdependência recíproca com a política monetária. Na UE, o euro não é a única moeda, mas é a mais importante, não só porque representa um número significativo de países, mas também devido às perspectivas de adesão de outros Estados-Membros.

6.5.2 O papel da Comissão na governança da UEM é fundamental, não só devido ao apoio que presta ao seu bom funcionamento, mas também pelo papel que desempenha na supervisão orçamental e macroeconómica. A Comissão propõe-se consolidar e tornar mais eficaz a sua acção, do mesmo modo que se propõe desempenhar um papel mais activo nos fóruns internacionais. Estas funções deverão alargar-se e ganhar eficácia com o **novo Tratado**, que permite à Comissão **«adoptar medidas»** relativas aos Estados-Membros da UEM em matéria de disciplina orçamental e de orientações de política económica, e lhe confia tarefas de controlo e supervisão. Por outro lado, nos termos do artigo 121.º do novo Tratado, a Comissão pode dirigir uma «advertência» aos Estados-Membros que se afastem das grandes orientações fixadas.

6.5.3 O CESE congratula-se com o compromisso da Comissão e espera que, com o novo Tratado, ela possa exercer as suas funções, tanto as tradicionais como as novas, com a maior eficácia e com o prestígio que se lhe reconhece. Mas espera, sobretudo, que as autoridades económicas e monetárias saibam tirar as ilações da crise norte-americana do *subprime* e decidam levar a cabo uma **revisão profunda das políticas que têm orientado, até agora, o funcionamento dos mercados financeiros**.

6.5.4 Os acontecimentos nos EUA deram origem a uma **crise sistémica** a nível mundial. A Europa tem sido, até ao momento, bastante afectada, não sendo de excluir a hipótese de novos choques. Para analisar esta crise, seria realmente útil associar a abordagem macroeconómica a uma **análise histórica assente numa perspectiva microeconómica**. Graças a esta dupla abordagem, seria possível fazer emergir as razões profundas deste fenómeno, há muito latentes.

6.5.5 Nos Estados Unidos, **a concessão de um crédito hipotecário é feita**, desde sempre, pelo **valor equivalente a 100 %** do valor do imóvel, valor esse que aumenta substancialmente com as despesas acessórias. Na Europa, pelo contrário, até há algumas dezenas de anos, a maior parte dos Estados mantinham os critérios ditados pela prudência e, nalguns casos, pelas regras bancárias, pelo que o crédito era aceite até um limiar de 70 a 80 %. A razão era evidente: uma eventual baixa dos preços do imobiliário diminuiria o valor das garantias.

6.5.6 Sob pressão da liberalização dos mercados e, principalmente, da concorrência associada à sua integração, a «regra dos 70 %» foi também abandonada na Europa, aliás sem prejuízos graves até agora. No entanto, não deixou de ser verdade que a **«regra dos 100 %» é suspeita do ponto de vista prudencial e da ética de mercado**. O sistema do «crédito fácil» incentiva à aquisição de imóveis. Se, a seguir, sobrevier uma crise, os pagamentos dos devedores vulneráveis são interrompidos, o que dá lugar a uma situação de **sobreendividamento generalizado**. O credor, por seu lado, está na posse de um bem hipotecado cujo valor, muitas vezes, não cobre o montante do financiamento e, por conseguinte, decide vender. Mas a colocação desse bem no mercado agrava ainda mais a tendência de baixa do mercado.

6.5.7 **A interação entre a crise económica e a crise do mercado imobiliário é evidente**, mas quando a técnica da titularização, dos «pacotes» e do *subprime* se generaliza, **contamina todo o mercado financeiro e provoca uma crise intersistémica** com uma extensão sem precedentes. Há ainda o receio legítimo de que esta situação não fica por aqui, pois o elevado nível de endividamento das famílias, associado ao cré-

dito ao consumo e aos cartões de crédito, faz temer a explosão de outra «bolha» de proporções imprevisíveis.

6.5.8 Na Europa, as autoridades políticas e monetárias tentaram a todo o custo evitar danos ainda mais graves, **injectando liquidez e adquirindo instituições financeiras**. Trata-se de uma emergência que exige a concessão de **auxílios estatais** e que, conseqüentemente, contradiz a doutrina liberal, que assenta na ausência de regras e na excepcionalidade dos controlos.

6.5.9 Neste momento, é urgente não apenas enfrentar a situação actual, mas também **analisar as raízes longínquas da crise**. Importa estabelecer regras precisas para a concessão de empréstimos hipotecários e de cartões de crédito, criar sistemas de controlo mais eficazes e também aplicáveis ao sector multi-forme e pouco transparente dos «não bancos» e reavaliar a admissibilidade no mercado imobiliário de uma série de produtos pouco transparentes sobre cuja natureza e fiabilidade nem os peritos se conseguem pronunciar. Não se trata de rejeitar a economia de mercado, mas sim de aproveitar a oportunidade para a dotar de regras.

Bruxelas, 24 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu: Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia — Tirar Partido da Diversidade Territorial

COM(2008) 616 final

(2009/C 228/24)

Em 6 de Outubro de 2008, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

«Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu: Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia – Tirar Partido da Diversidade Territorial»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 5 de Março de 2009, sendo relator Jan OLSSON.

Na 452. reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 88 votos a favor, sem votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

1. Historial

1.1 Desde a sua criação, foi atribuída à União Europeia a missão de assegurar o desenvolvimento harmonioso das economias através da redução das desigualdades entre as diversas regiões ⁽¹⁾.

1.2 Esta tarefa, que permaneceu na sombra ao longo das primeiras décadas de existência da construção europeia, adquiriu grande relevo com a reforma de 1988, iniciada por Jacques Delors, no seguimento da adopção do Acto Único, que criou expressamente a Política de Coesão Económica e Social.

1.3 O Tratado de Amesterdão, assinado em 1997, associou a coesão social e territorial aos serviços de interesse económico geral na expressão dos valores europeus ⁽²⁾.

1.3.1 O Tratado de Amesterdão determina que «a Comunidade procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais».

1.4 Se o processo de ratificação do Tratado de Lisboa chegar a bom termo, a União Europeia terá um novo objectivo a perseguir, isto é, promover a coesão económica, social e territorial ⁽³⁾.

1.5 Será dada especial atenção às zonas rurais, às zonas afectadas pelas mutações industriais e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves ou permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa, as regiões insulares, as regiões fronteiriças e as regiões de montanha ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Preâmbulo do Tratado de Roma.

⁽²⁾ Futuro artigo 14.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁽³⁾ Futuro artigo 3.3 do Tratado da União Europeia.

⁽⁴⁾ Futuro artigo 174.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

1.6 Em Maio de 2007, por ocasião da reunião informal dos ministros da UE responsáveis pelo Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial foi adoptada a Agenda Territorial. Neste documento, os 27 Estados-Membros comprometem-se a cooperar com os seus pares, com a Comissão e as outras instituições europeias para promover o desenvolvimento urbano de acordo com um modelo policêntrico da UE e uma melhor utilização dos recursos disponíveis nas regiões ⁽⁵⁾. Foi igualmente definido um programa de trabalho a aplicar até 2011.

2. Observações gerais

2.1 Em 6 de Outubro de 2008, a Comissão publicou o «Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia – Tirar Partido da Diversidade Territorial» ⁽⁶⁾. Neste documento pouco extenso, a Comissão começa por apresentar a coesão económica e social de uma perspectiva territorial. Em seguida, são identificados os benefícios e desafios da diversidade territorial europeia, no quadro de três respostas políticas essenciais – concentração, interligação e cooperação –, às quais se somam características geográficas específicas, como regiões montanhosas, ilhas e regiões de fraca densidade populacional. A Comissão sugere que a abordagem ideal para atingir o objectivo da coesão territorial consiste em combinar melhoria da coordenação de políticas sectoriais e alargamento das parcerias aos diferentes níveis.

2.1.1 A consulta termina com uma lista de 15 questões agrupadas em seis temas. O CESE seguirá a ordem pela qual são colocadas as questões, mas faz questão de sublinhar que as questões são sistematicamente precedidas por uma frase que, por vezes, merece ser discutida.

2.1.2 O Livro Verde dá ao CESE a oportunidade de explicitar as suas reflexões sobre a coesão territorial, com base no papel específico que lhe é atribuído pelos tratados, assim como sobre a sua composição e a competência dos seus membros.

⁽⁵⁾ *Vers une Europe plus compétitive et plus durable avec des régions diverses*, Agenda Territorial da União Europeia, Reunião Informal dos Ministros da UE do Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial, Leipzig, 25 de Maio de 2007.

⁽⁶⁾ COM(2008) 616 final.

2.1.3 Para enriquecer o debate, o CESE empenhar-se-á em completar, e não apenas em apoiar, as reflexões das outras instâncias comunitárias.

2.1.4 É de realçar que a dimensão territorial da acção comunitária e das políticas sectoriais, bem assim abordagem territorial da política de coesão económica e social foram tratadas em vários pareceres do CESE, o que constitui uma fonte de inspiração inestimável.

2.1.5 O CESE entende, pois, que a coesão territorial deve ser um objectivo comum para o qual todos os níveis de governo devem contribuir, no respeito do princípio da subsidiariedade, mas que só será alcançado se todos eles assumirem as suas responsabilidades, coordenando as acções que levarem a cabo e se estas acções forem complementares.

2.2 O CESE desempenha um papel fundamental para suscitar uma maior adesão e participação da sociedade civil organizada no projecto europeu e, no caso presente, contribui para facilitar a aplicação de políticas e acções que promovem a coesão territorial. O CESE sublinha que a **democracia participativa**, reconhecida como integrando os princípios do funcionamento democrático da União ⁽¹⁾, é uma condição indispensável à realização deste último.

2.2.1 Com efeito, o aumento tendencial das disparidades económicas e sociais, que se manifestam frequentemente, de forma cumulativa em alguns territórios, constitui um risco político não desprezável. Este aumento pode reforçar a desconfiança dos cidadãos em relação aos seus governantes, em geral, e à construção europeia, em particular.

2.2.2 Inversamente, a coesão territorial pode permitir a preservação ou o **desenvolvimento do capital social**. Com efeito, a riqueza das relações entre os membros de um grupo ou de uma comunidade ao nível local, que constitui uma garantia de dinamismo e de inovação nos planos social, económico, político e cultural, depende, em grande medida, de condições de vida harmoniosas e de possibilidades de intercâmbio com os outros territórios.

2.3 O CESE dá prioridade a uma abordagem baseada nos cidadãos, nas suas necessidades e expectativas. As condições de vida dos indivíduos, em especial dos **mais desfavorecidos**, devem estar no centro das reflexões e constituem um objectivo fundamental da coesão territorial. O progresso social escorado no desenvolvimento económico é a base que permite reduzir as disparidades existentes, quer entre cidadãos, quer entre territórios.

2.4 Considera que **o ser humano e a cidadania** devem estar no centro das políticas e acções comunitárias e insiste na aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais, como instrumento indispensável da coesão territorial.

2.4.1 O CESE considera que a coesão territorial se deve apoiar **num novo contrato com os cidadãos e a sociedade civil organizada**, que permita a interacção entre os processos participativos ascendentes, incluindo, também, o diálogo civil e as iniciativas da UE.

2.4.2 Preconiza, portanto, a aplicação do princípio «Think small first» de forma a que as políticas sectoriais sejam concebidas a partir das necessidades dos cidadãos e dos actores socioeconómicos ao mais pequeno nível territorial.

2.5 O CESE promove um modelo social europeu baseado em **valores e objectivos comuns europeus**, incluindo o desenvolvimento económico e o progresso social. A política social e a política económica são interdependentes. Elas reforçam-se mutuamente e exprimem-se concretamente, na maioria das vezes, num território específico.

2.5.1 Lembra que a noção de coesão territorial está consagrada no Tratado da União Europeia há mais de dez anos, em associação com os serviços de interesse económico geral. Por isso, solicita à Comissão que faça com a maior brevidade possível um **balanço jurídico, jurisprudencial e económico** da aplicação deste artigo, desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão.

2.5.2 Realça que a noção de território não é, apenas, geográfica. Ela comporta, também, uma dimensão identitária. Consequentemente, a coesão territorial remete para o sentimento de pertença, incluindo todos os componentes da vida individual e colectiva.

2.5.3 Há quem pense que o território gera um sentimento positivo e é uma fonte de orgulho, quando se trata de uma aldeia, cidade ou região com um passado prestigioso, com um património natural rico ou reputada pelo seu dinamismo cultural ou económico. Mas, ao invés, há quem pense, que o território gera um sentimento negativo, associado a uma acumulação de desvantagens, a um lugar de depressão económica, de privação e de violência social, quando se trata, por exemplo, de bairros urbanos desfavorecidos.

2.5.4 Por conseguinte, a acção a favor da coesão territorial deve ser, simultaneamente, **multidimensional e multidireccional**; ela visa não tanto reparar ou prevenir os aspectos negativos mas sobretudo facilitar e promover os aspectos positivos.

2.6 O CESE considera necessário atribuir uma forma concreta ao objectivo de coesão territorial e torná-lo **operacional**, definindo claramente um **roteiro**. Com efeito, no passado, a técnica do «roteiro» mostrou-se sempre formidavelmente eficaz, por exemplo nos casos do objectivo 92 do Mercado Único, das etapas da União Económica e Monetária ou, ainda, das negociações de adesão com os países da Europa Central e Oriental. O CESE recomenda, assim, que no termo da consulta seja estabelecido um calendário e definidas disposições relativas aos instrumentos e métodos de intervenção.

⁽¹⁾ Futuro artigo 11.º do Tratado da União Europeia.

2.6.1 A este propósito, faz questão de lembrar que o actual orçamento europeu não permite assegurar correctamente a coesão económica, social e territorial na Europa ⁽¹⁾. Além disso, é lamentável que o peso e a complexidade dos procedimentos sejam, com frequência, um obstáculo para os destinatários finais (cidadãos e empresas) no acesso aos financiamentos.

2.6.2 O CESE acolhe favoravelmente o Livro Verde, como um passo suplementar na via da integração europeia, e congratula-se com a abertura deste debate. O CESE reconhece que este novo objectivo corre o risco de suscitar obstáculos materiais e reservas políticas. Todavia lamenta que este documento dê muito poucas informações sobre as acções de coordenação e de cooperação em curso e que não vá suficientemente longe ao propor vias de acção.

3. Resposta às questões

3.1 *Qual a definição mais adequada de coesão territorial?*

3.1.1 O CESE lamenta que o Livro Verde não refira as reflexões já feitas sobre este assunto pela Comissão, tanto mais que ela já propôs definições nos seus Relatórios de Coesão.

3.1.2 O CESE partilha a análise desenvolvida pela Comissão no seu Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social, a saber: «Em termos de políticas, o objectivo é promover um desenvolvimento mais equilibrado reduzindo as disparidades existentes, evitando os desequilíbrios territoriais e conferindo mais coerência quer às políticas regionais, quer às políticas sectoriais que têm impacto territorial. Uma outra preocupação tem também a ver com o melhoramento da integração territorial e a promoção da cooperação entre as regiões» e «Apesar das dificuldades enfrentadas por algumas regiões, a igualdade de acesso a infra-estruturas de base, serviços essenciais e conhecimento – os chamados “Serviços de Interesse Económico Geral” – para todos, onde quer que seja o seu local de residência, representa um requisito fundamental para a coesão territorial».

3.1.3 Com base nos seus pareceres anteriores, o CESE considera, igualmente, que a coesão territorial deve permitir adoptar uma visão de conjunto do território europeu ⁽²⁾. Considera também que o desenvolvimento equilibrado e duradouro dos territórios da UE ⁽³⁾ deve contribuir para conciliar a competitividade, a coesão económica e social e o desempenho económico baseado no conhecimento ⁽⁴⁾ com os objectivos de solidariedade e de equidade social ⁽⁵⁾.

3.1.4 O CESE considera que os cidadãos só se apropriarão da coesão territorial quando esta tiver um significado concreto e quando eles participarem na sua definição e na sua execução.

⁽¹⁾ Parecer do CESE relativo ao 4.º relatório sobre a coesão económica e social, JO C 120 de 16.5.2008, p. 73, ponto 2.1.

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre a «Agenda Territorial», JO C 168 de 20.7.2007, p. 16.

⁽³⁾ Parecer do CESE sobre Segundo pilar da PAC: perspectivas de adaptação da política de desenvolvimento dos territórios rurais (Consolidação dos resultados da Conferência de Salzburgo), JO C 302 de 7.12.2004, p. 53, ponto 2.4.

⁽⁴⁾ Parecer do CESE sobre as Mutações industriais e a coesão económica, social e territorial, JO C 302 de 7.12.2004, p. 41, ponto 1.3.

⁽⁵⁾ Parecer do CESE sobre o «Plano de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (PDEC)», JO C 407 de 28.12.1998, ponto 2.5.

Em última análise, o CESE favorece uma definição da coesão territorial centrada nos «benefícios» que resultam para os cidadãos e os actores socioeconómicos do terreno: **a coesão territorial deve garantir a igualdade de oportunidades e condições de vida equitativas a todos os europeus, onde quer que se encontrem.**

3.2 *Que novos elementos é possível trazer à prática actual da UE em matéria de política de coesão económica e social?*

3.2.1 O CESE considera que a coesão territorial coloca em evidência a necessidade de assegurar uma sinergia entre a coesão económica e a coesão social. No contexto actual, caracterizado pela sucessão de crises – financeira, económica, alimentar, imobiliária, climática, etc. –, a coesão territorial põe em evidência o carácter não sustentável do nosso modelo de desenvolvimento dos últimos 50 anos.

3.2.2 No entender do CESE, **três dimensões (social, económica e territorial) devem ser promovidas em simultâneo**, incentivando o aparecimento de um modelo de desenvolvimento mais duradouro.

3.2.3 O CESE recorda que, no Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social, a Comissão esboçou três vertentes para uma política de coesão territorial, sem que uma se sobrepujasse às duas outras: a primeira é correctiva e visa reduzir as «disparidades existentes»; a segunda é preventiva e visa conferir «mais coerência quer às políticas regionais, quer às políticas sectoriais que têm impacto territorial»; e a terceira é incentivadora e visa melhorar «a integração territorial e a promoção da cooperação entre as regiões».

3.2.4 O CESE considera este tríptico sensato, mas sublinha que a coesão territorial não pode, em caso algum, cingir-se a acrescentar uma vertente à actual política de coesão económica e social. Com efeito, todas as políticas devem ser abrangidas no quadro de uma estratégia territorial, a definir aos níveis europeu, nacional, regional e, até mesmo, local ⁽⁶⁾.

3.2.5 No que respeita às políticas estruturais da União (tal como definidas no Livro Verde), o CESE advoga uma melhor integração entre os fundos, que vá para além da necessária coordenação.

3.3 Dimensão e âmbito da acção territorial

3.3.1 O CESE ficou surpreendido por a Comissão apresentar a governação a vários níveis apenas como uma eventualidade ou possibilidade, quando precisamente o Comité considera que ela é uma necessidade de eficácia comprovada e que constitui, cada vez mais, um princípio de governação na União Europeia.

⁽⁶⁾ Parecer do CESE sobre a «Agenda Territorial», JO C 168 de 20.7.2007, p. 16.

3.3.2 O CESE apoia a proposta relativa a uma abordagem integrada, mas considera – como indicado anteriormente – que esta se deve traduzir concretamente em medidas precisas, como a integração de fundos associados às políticas estruturais da União. O CESE sublinha e lamenta o facto de a prática actual estar em forte regressão face aos períodos de programação anteriores. Com efeito, a proliferação de regras contabilísticas, financeiras e de auditoria levou a um acréscimo de controlos administrativos e, conseqüentemente, a procedimentos mais complexos para os beneficiários finais.

3.4 *Caberá à União Europeia promover a coesão territorial? Como pode tal inscrever-se na definição do princípio da subsidiariedade?*

3.4.1 No entender do CESE, a pedra angular de uma realização eficaz da coesão territorial consiste, acima de tudo, na identificação de sistemas de governação adequados, a fim de poder, em seguida, passar a uma gestão integrada de situações complexas, que tenha em conta o conjunto dos seguintes elementos:

— os diferentes níveis territoriais abrangidos pelas intervenções e pela tomada de decisões;

— os diversos centros de decisão com especificidades e objectivos prioritários próprios.

3.4.2 Uma abordagem ascendente baseada em cidadãos empenhados favorece a integração de políticas comunitárias e nacionais, sobretudo porque a sociedade civil organizada deveria ter uma abordagem holística das políticas e das acções, ao contrário das autoridades responsáveis pelas políticas sectoriais aos níveis nacional e europeu. Esta abordagem respeita totalmente a subsidiariedade, em todas as suas formas.

3.4.3 O CESE reitera o seu pedido de um calendário preciso, que enumere objectivos e acções a curto, médio e longo prazo⁽¹⁾ e que integre os prazos e as acções em curso ou previstas pelas instituições e partes interessadas, nomeadamente aos níveis europeu e nacional.

3.5 *Até que ponto a dimensão territorial da intervenção política deve variar em função da natureza dos problemas?*

3.5.1 Para o CESE, uma das principais e mais prioritárias concretizações da coesão territorial é a **garantia de acesso aos SIEG e aos SSIG**⁽²⁾ para todos os cidadãos europeus, onde quer que habitem ou trabalhem. Precisamente, trata-se de um domínio que exige uma grande coerência entre as políticas e uma governação a vários níveis eficaz. A situação actual está longe de ser satisfatória, em particular para os territórios

mais frágeis e para os seus habitantes ou actores económicos e sociais.

3.5.2 O CESE reitera o seu pedido de definição, ao nível comunitário, de «normas comuns que serão aplicáveis a todos os serviços de interesse geral (económicos e não económicos), inclusive os serviços sociais de interesse geral, e que deverão integrar uma directiva-quadro, adoptada em co-decisão, que sirva de moldura comunitária adaptada às suas especificidades»⁽³⁾.

3.6 *Será que as áreas com características geográficas específicas exigem medidas políticas específicas? Nesse caso, quais?*

3.6.1 Em nome da instauração de uma «verdadeira igualdade de oportunidades entre estes territórios», o CESE preconiza a adopção de uma política específica para as regiões com desvantagens permanentes, incluindo as regiões ultraperiféricas, baseada nos princípios da permanência (medidas previsíveis a longo prazo), da discriminação positiva (relativamente às dotações orçamentais e algumas derrogações jurídicas aos princípios comuns) e da proporcionalidade (o peso e o impacto da medida devem adequar-se ao caso concreto), a fim de ter em consideração a diversidade das situações⁽⁴⁾.

3.6.2 Nestas regiões que necessitam de acções suplementares para a planificação e a montagem de projectos financeiros, o papel da UE não deve ser o de substituir os parceiros socioeconómicos e os poderes locais e regionais, mas sim de os incentivar fortemente a concertarem-se e a cooperarem.

3.7 *Melhor cooperação*

3.7.1 OCESE considera que a cooperação constitui um dos fundamentos do modelo social europeu e constitui uma ferramenta de integração indispensável.

3.7.2 Entende que a cooperação territorial é refreada pelas reservas dos diferentes níveis das autoridades públicas em cooperarem e partilharem competências. A UE deve promover a cultura da cooperação nas regiões, facilitando e simplificando a utilização dos instrumentos existentes e da parceria.

3.7.3 Reconhece os contributos das duas primeiras vertentes do objectivo de cooperação territorial, cooperação transfronteiras e cooperação transnacional. Todavia, sublinha a importância da cooperação inter-regional – esquecida pela Comissão Europeia no Livro Verde –, que constitui um instrumento excepcional de intercâmbio de experiências e de boas práticas entre territórios não contíguos que partilham os mesmos objectivos.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma estratégia temática sobre ambiente urbano, JO C 318 de 23.12.2006, p. 86, ponto 2.3.7.

⁽²⁾ Respectivamente: Serviços de Interesse Económico Geral e Serviços Sociais de Interesse Geral.

⁽³⁾ Parecer do CESE sobre o «4.º relatório sobre a coesão económica e social», JO C 120 de 16.5.2008, p. 73, ponto 3.4.

⁽⁴⁾ Parecer do CESE sobre Como garantir uma melhor integração das regiões em situação de desvantagem natural e estrutural permanente, JO C 221 de 8.9.2005, p. 141.

3.8 *Que papel deve a Comissão desempenhar na promoção e no apoio da cooperação territorial?*

3.8.1 O CESE considera que a coesão territorial deve constituir uma oportunidade para os actores e as pessoas que vivem nos territórios menos favorecidos aplicarem a sua própria estratégia de desenvolvimento e não se limitarem a uma situação de dependência e de expectativa em relação a eventuais compensações financeiras. Para que possam valorizar os seus trunfos e construir os seus próprios projectos, devem poder aceder a redes específicas de inovação e de intercâmbio de boas práticas com outros actores oriundos de territórios que partilham os mesmos desafios geográficos, climáticos ou demográficos.

3.8.2 Insta, pois, a Comissão a dar toda a atenção à inovação territorial, social e política na vertente de cooperação inter-regional INTERREG IV C e a reforçar a cooperação no âmbito do eixo 4 do FEADER dedicado ao programa LEADER e a fazer os necessários ajustamentos para facilitar a utilização das verbas disponíveis.

3.9 *Será necessário criar novas formas de cooperação territorial?*

3.9.1 O CESE advoga o (re)estabelecimento de programas de iniciativa a partir da análise intercalar das políticas estruturais. A eliminação destes programas que se revelaram eficazes, como URBAN, EQUAL e outros, constituiu uma perda para a cooperação territorial temática e para a inovação social, na medida em que esta função não foi retomada no *mainstreaming* (integração transversal) dos fundos, nem em nenhum outro lado.

3.9.2 Sublinha que é necessário adequar as formas habituais de cooperação territorial à situação das regiões da UE que, pela sua proximidade com outras grandes regiões do mundo, apresentam características geográficas específicas, como as regiões ultraperiféricas das Caraíbas, do Oceano Índico ou as regiões situadas na fronteira oriental da União Europeia.

3.10 *Será necessário desenvolver novos instrumentos legislativos e de gestão que facilitem a cooperação, incluindo ao longo das fronteiras exteriores?*

3.10.1 O CESE apoia firmemente a criação de agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT). Defende que os quadros jurídicos nacionais devem ser adaptados para permitir a sua utilização em toda a UE. Uma vez que a sua criação é recente, o Comité considera que é ainda muito cedo para fazer um balanço e para pensar em novos instrumentos. Esta acção poderia ser empreendida no roteiro atrás referido.

3.11 *Melhor coordenação*

3.11.1 O CESE considera que a melhoria da coesão territorial passa por uma abordagem *estratégica* do desenvolvimento dos

territórios, através de uma maior coerência das intervenções, uma vez que nenhuma política pode, isoladamente, obviar a todas as disparidades territoriais originadas pelas políticas sectoriais e pelo livre jogo de tendências do actual modelo de desenvolvimento.

3.12 *Como melhorar a coordenação entre as políticas territoriais e sectoriais?*

3.12.1 O CESE sublinha que todas as políticas europeias devem promover o objectivo da coesão social, assim como um desenvolvimento económico mais equilibrado nos territórios ⁽¹⁾.

3.12.2 A coesão territorial pressupõe a realização de arbitragens prévias que abranjam o conjunto das políticas sectoriais e os diferentes níveis de governação, desde o nível local ao nível europeu.

3.13 *Que políticas sectoriais deveriam ter mais em conta o o impacto territorial na fase de elaboração? Que instrumentos desenvolver neste sentido?*

3.13.1 À semelhança do Parlamento Europeu, o Comité considera que é indispensável uma abordagem integrada das políticas comunitárias que incorpore a dimensão territorial, em particular nas políticas dos transportes, do ambiente, da agricultura, da concorrência e da investigação.

3.13.2 Recomenda que a reflexão sobre o futuro da política agrícola comum tenha em conta os desafios da coesão territorial, em virtude da extrema importância desta política para o território europeu nas suas dimensões económica, social, ambiental e paisagística.

3.13.3 A legislação, as políticas e os programas da União Europeia devem ser analisados sob o prisma das suas consequências para a coesão territorial. Nesta avaliação de impacto, que deve abranger estreitamente todos os actores interessados, a Comissão tem uma responsabilidade especial. Devem ser estabelecidos critérios de qualidade para a análise e a avaliação ⁽²⁾.

3.14 *Como se pode reforçar a coerência das políticas territoriais?*

3.14.1 O CESE preconiza o reforço desta coerência e propõe ao Conselho de Ministros que **aplique o método aberto de coordenação** ⁽³⁾ para a coesão territorial, com directrizes precisas, seguidas de aferição, revisão pelos pares, intercâmbio de boas práticas, indicadores, assim como a participação de todos os actores interessados. Recomenda também que a governação a vários níveis e a coordenação intersectorial sejam reconhecidas entre as directrizes deste método, quando este for aplicado.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre a «Agenda Territorial», JO C 168 de 20.7.2007, p. 16, ponto 7.2.

⁽²⁾ Parecer do CESE «Para um novo programa europeu de acção social», JO C 27 de 3.2.2009, p. 99.

⁽³⁾ Parecer do CESE sobre a «Agenda Territorial», JO C 168 de 20.7.2007, p. 16.

3.14.2 A instauração do método aberto de coordenação poderia também figurar no roteiro atrás referido.

3.15 *Como se pode combinar mais eficazmente as políticas comunitárias e nacionais em benefício da coesão territorial?*

3.15.1 O CESE sublinha os progressos realizados pelos Estados-Membros, por ocasião das reuniões informais dos ministros responsáveis pelo Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial, em Leipzig, nos Açores e em Marselha. Advoga a coordenação voluntária das políticas nacionais e a integração de políticas sectoriais, em conformidade com os compromissos assumidos na Agenda Territorial, e incentiva as colectividades regionais e locais a desenvolver estas práticas nos respectivos níveis de governação. Lembra que o património cultural e natural é algo de muito importante para o território europeu e, mesmo na ausência de atribuição expressa de competências, requer uma abordagem coordenada.

3.16 *Novas parcerias territoriais*

3.16.1 O CESE considera que uma **participação mais ampla de todos os actores** na elaboração e na aplicação das políticas constitui uma condição indispensável à coesão territorial.

3.16.2 O **diálogo social** deve ser um dos principais pilares do governo ao nível local e regional e, por isso, recomenda que a Comissão promova o diálogo social e territorial para reforçar o envolvimento dos parceiros sociais.

3.16.3 O CESE acolhe favoravelmente a posição dos ministros de tutela, que reiteraram, o Primeiro Programa de Acção ⁽¹⁾, a sua convicção de que a governação a vários níveis é essencial para assegurar um ordenamento equilibrado do território na UE e acordaram em reunir-se com um painel de actores interessados e com colectividades locais e regionais, a fim de debater a realização das prioridades apresentadas na Agenda Territorial.

3.17 *É necessário para a coesão territorial que na escolha das políticas participem novos actores como por exemplo representantes da economia social, agentes locais, organizações de voluntariado e ONG?*

3.17.1 Os pactos territoriais para o desenvolvimento proporcionam uma abordagem interessante, na medida em que a diversidade das situações e dos desafios concretos requer a mo-

bilização de diferentes instrumentos e competências, nomeadamente **todas as partes interessadas e, em primeiro lugar, parceiros sociais, representantes da economia social e ONG** que trabalhem nos domínios do apoio social, do ambiente, do desenvolvimento local, da igualdade entre homens e mulheres e da formação ao longo da vida.

3.17.2 Perante as reestruturações provocadas pela crise financeira e económica é ainda mais importante e até urgente implementar este tipo de pactos nos territórios.

3.17.3 O CESE apoia a ideia expressa pelo Comité das Regiões de que as parcerias entre as autarquias locais e as regiões, por um lado, e as organizações da economia social, por outro lado, podem constituir um instrumento importante para o desenvolvimento socioeconómico eficaz das aldeias, cidades, regiões e outros níveis territoriais e para a promoção da coesão territorial. Esta abordagem de parceria deve ser alargada a todos os novos actores da sociedade civil.

3.17.4 O CESE realça a importância da economia social, na qual participam 10 % das empresas europeias. Sublinha também o seu papel na coesão e no desenvolvimento sustentável, uma vez que fixa o emprego no território, dinamiza zonas rurais, cria capital social e participa nos processos de reestruturação sectorial e territorial ⁽²⁾.

3.18 *Como realizar o nível de participação desejada?*

3.18.1 O CESE considera que consultas bem organizadas podem conduzir a parcerias proveitosas com actores não-governamentais e os parceiros sociais em todos os níveis da cadeia da coesão territorial (definição, acompanhamento e avaliação) ⁽³⁾.

3.18.2 A boa governação a vários níveis implica, também, parcerias com as organizações representativas da sociedade civil ao nível regional e local. Através da sua acção, estas organizações podem contribuir para o desenvolvimento de um modelo participativo da sociedade civil, na concepção e aplicação de políticas de reforço da coesão territorial ⁽⁴⁾.

3.18.3 Por conseguinte, é conveniente permitir que as organizações representativas da sociedade civil ao nível regional e local participem de forma responsável e transparente na definição e aplicação de políticas e acções da coesão territorial ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ «Primeiro programa de acção para a implementação da Agenda Territorial da União Europeia», 23 de Novembro de 2007.

⁽²⁾ Ver Relatório do Parlamento Europeu sobre a economia social (relatora Patrizia Toya, 200/2250 (INI) e «A Economia Social na União Europeia», publicado pelo CESE em 2007.

⁽³⁾ Parecer do CESE sobre «Parceria para a execução dos Fundos Estruturais», JO C 10 de 14.1.2004, p. 2; Parecer sobre a «Governação e parceria a nível nacional e regional, e como base para projectos, no domínio da política regional», JO C ..., pontos 1.9 e 1.10. (ECO/228).

⁽⁴⁾ Parecer do CESE sobre a «Governação e parceria a nível nacional e regional, e como base para projectos, no domínio da política regional», JO C, ponto 1.2. (ECO/228).

⁽⁵⁾ O conceito de RTS (Responsabilidade Territorial Social) estabelecido pela REVES (Rede Europeia de Cidades e Regiões para a Economia Social) é um modelo de participação activa.

3.19 *Aprofundar a compreensão da coesão territorial*

3.19.1 Para que os cidadãos compreendam melhor o que é a coesão territorial, o CESE sublinha a importância de organizar um **debate permanente** a todos os níveis para identificar os desafios futuros e as escolhas estratégicas no domínio da coesão territorial e que tenha por objectivo contribuir para criar um novo consenso sobre a coesão territorial, fundada no empenho comum de todas as partes interessadas, nomeadamente as organizações da sociedade civil.

3.20 *Que indicadores quantitativos/qualitativos devem ser desenvolvidos a nível da UE para manter as características e as tendências da coesão territorial?*

3.20.1 No entender do CESE, é conveniente estabelecer novos indicadores de «bem-estar» que não estejam estritamente relacionados com o PIB/PNB, mas que permitam identificar os progressos em matéria de qualidade de vida segundo o nível territorial ⁽¹⁾.

3.20.2 Considera urgente que se crie uma nova série de critérios de avaliação, a fim de estabelecer uma nova carta da coesão europeia para determinar a elegibilidade das regiões comunitárias aos apoios, uma vez que o critério único PNB/habitante dá origem a discriminações na aplicação das políticas estruturais. O nível de qualificações dos recursos humanos, as desigualdades dos rendimentos, os défices infra-estruturais, incluindo o grau de acesso aos serviços de interesse geral e o alcance da segurança social, a distância em relação ao centro motor da economia europeia, a estrutura demográfica, são, também, factores importantes a ter em conta ⁽²⁾. O EUROSTAT, ORATE e os seus homólogos a nível nacional devem trabalhar para consolidar ferramentas estatísticas mais completas e precisas. Estes critérios de avaliação e a ferramenta estatística servirão de base para os indicadores no âmbito do método aberto de coordenação acima proposto.

3.20.3 É igualmente necessário ter em conta os métodos estabelecidos pelas próprias regiões e divulgar as boas práticas ⁽³⁾.

Bruxelas, 25 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
MarioSEPI

⁽¹⁾ Parecer do CESE «Para um novo programa europeu de acção social», JO C 27 de 3.2.2009, p. 99, ponto 7.11.1.

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre «O impacto e as consequências das políticas estruturais para a coesão da União Europeia», JO C 93 de 27.04.2007, p. 6, ponto 1.3.

⁽³⁾ Por exemplo, o projecto RTS estabelecido pela REVES.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Conselho que altera as Directivas 92/79/CEE, 92/80/CEE e 95/59/CE no que se refere à estrutura e às taxas dos impostos especiais de consumo incidentes sobre os tabacos manufacturados

(COM(2008) 459 final — 2008/0150 (CNS))

(2009/C 228/25)

Em 11 de Setembro de 2008, o Conselho Europeu decidiu, nos termos do artigo 93.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de Directiva do Conselho que altera as Directivas 92/79/CEE, 92/80/CEE e 95/59/CE no que se refere à estrutura e às taxas dos impostos especiais de consumo incidentes sobre os tabacos manufacturados»

A Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da elaboração dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 5 de Março de 2009, sendo relator M. CHREN.

Na 452.ª reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 25 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 32 votos a favor e 2 votos contra, o seguinte parecer:

1. Conclusões

1.1 Embora o principal objectivo dos impostos especiais de consumo sobre o tabaco tivesse sido, na sua origem, de natureza exclusivamente fiscal, a sua função está a evoluir no mundo de hoje e estes impostos são cada vez mais um instrumento de saúde pública e de políticas sociais. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) apoia os esforços da Comissão Europeia no sentido de considerar, nas suas políticas de impostos especiais de consumo, outros efeitos para além dos efeitos exclusivamente fiscais para os produtos do tabaco. Esta nova abordagem política privilegia especialmente a realização dos objectivos de política de saúde previstos na Convenção-Quadro da OMS sobre a Luta Antitabaco, que foi oficialmente adoptada pela União Europeia em 2005, tornando-se assim vinculativa para as futuras decisões políticas da União.

1.2 Todavia, há que ter o cuidado de não esquecer, nem afastar, outros objectivos políticos da revisão dos impostos especiais de consumo sobre o tabaco e, nomeadamente, o principal objectivo, que é o bom funcionamento do mercado interno, tal como é referido no artigo 4.º da directiva relativa às taxas dos impostos especiais de consumo incidentes sobre o tabaco. Assim, o CESE considera que o mais difícil na elaboração das políticas neste domínio é conseguir um equilíbrio óptimo entre os interesses das diferentes políticas (económica, social, de segurança e fiscal). É preciso ter em conta diferentes aspectos e diferentes valores.

1.3 O CESE louva a proposta da Comissão Europeia que visa alinhar progressivamente as taxas mínimas para o tabaco de corte fino com as taxas aplicáveis aos cigarros e adaptar em sentido restritivo as definições dos cigarros, dos charutos e do tabaco para cachimbo, para evitar as manipulações de denominações dos produtos do tabaco na mira de serem aplicadas as taxas mais reduzidas dos impostos especiais.

1.4 O CESE subscreve a abordagem da Comissão Europeia, que concede aos Estados-Membros mais liberdade de adoptarem decisões conformes com os seus próprios objectivos políticos, designadamente uma maior margem de manobra para a parte específica da carga fiscal aplicada aos cigarros, ou regras mais

generosas no que respeita ao estabelecimento de um limiar fiscal mínimo para os cigarros.

1.5 O CESE recomenda que a incidência mínima proposta de 90 euros seja reduzida ou que se alargue o período fixado de 4 para 8 anos (1 de Janeiro de 2018). Dadas as diferenças existentes entre os Estados-Membros em matéria de tradições e realidades sociais, é de notar que, em alguns países, mormente naqueles que aderiram recentemente à UE, a elevação do montante mínimo do imposto especial de consumo de 64 para 90 euros por 1 000 cigarros é susceptível de ter várias consequências negativas. Alguns destes países ainda nem sequer atingiram o nível mínimo de taxas de impostos especiais previsto nas directivas em vigor. O direito de imposto especial mínimo de 90 euros para todos os preços de retalho representa um aumento de 41 % no espaço de 4 anos, ou seja pelo menos 300 % superior ao aumento previsto dos preços para o consumidor na UE. Uma medida tão radical corre o risco de ter um impacto insignificante do ponto de vista da redução do consumo, de reduzir as receitas orçamentais potenciais, de enfraquecer o poder de compra dos consumidores, de favorecer o contrabando e as actividades ilícitas, e de aumentar a inflação.

1.6 Convém notar que raras são as acções propostas que conduzirão a uma maior harmonização das taxas de tributação na UE. É muito provável que as acções propostas não façam desaparecer as diferenças, tanto absolutas como relativas, de tributação entre os Estados-Membros.

1.7 Os requisitos proporcionais de tributação, por exemplo, que, historicamente, foram adoptados em nome da necessidade de harmonização dos impostos especiais de consumo na UE, não levaram no passado a qualquer harmonização e são bem capazes de produzir o resultado contrário. O proposto aumento da incidência mínima do imposto de 57 % para 63 % provocaria uma divergência ainda maior dos impostos especiais de consumo em termos absolutos e poderia ter sérios efeitos inflacionistas, como se demonstra no Relatório de Avaliação de Impacto da Comissão. Tendo em conta estes efeitos questionáveis dos requisitos mínimos proporcionais, afigura-se necessário analisar e reconsiderar seriamente, não apenas o aumento proposto, mas também a sua própria razão de ser.

1.8 A substituição da classe de preço mais procurada (CPMP) pelos preços médios ponderados (PMP) como critério para a fixação dos requisitos mínimos proporcionais dificilmente assegurará mais transparência ao mercado, nem uma melhor previsibilidade das receitas públicas, nem uma maior harmonização no mercado dos cigarros. Por este motivo, coloca-se a questão de saber se a proposta da Comissão não poderá ser mais simplificada.

1.9 A questão de saber qual o melhor tipo de taxa a aplicar aos produtos do tabaco permanece em aberto. A aposta na taxa proporcional de tributação poderá ter efeitos positivos no plano da eliminação do mercado negro, mas estes efeitos dependem, todavia, de diversos factores e, como tal, não são inequívocos. Dar a preferência a uma taxa de tributação puramente específica poderá contribuir para a melhoria das receitas fiscais e levar a um limiar fiscal mínimo mais elevado, facilitando assim a consecução dos objectivos de política de saúde e a aproximação dos níveis de fiscalidade no mercado interno.

1.10 A exigência de um nível mínimo obrigatório de incidência dos impostos especiais (de 38 % e 42 %, respectivamente) para todos os tabacos de corte fino, em lugar da taxa mínima actual, expressa em percentagem do preço de venda a retalho ou num montante fixo por quilograma, implicaria a adopção obrigatória de uma estrutura de fiscalidade *ad valorem*, com a inerente abolição da liberdade de definição da estrutura dos impostos especiais de consumo incidentes sobre o tabaco de corte fino, não sendo, por isso, de recomendar.

1.11 A relação entre política fiscal e política de saúde é, em grande medida, condicionada pelo estabelecimento de uma relação entre as receitas dos impostos especiais sobre o consumo de tabaco e as actividades destinadas a eliminar as consequências nocivas do consumo do tabaco. No entanto, tendo em conta o montante total do financiamento que é actualmente destinado a actividades dessa natureza, é evidente que a maior parte das receitas provenientes dos impostos especiais sobre o tabaco é aplicada em actividades e políticas sem qualquer relação com estes objectivos de política de saúde. É, portanto, evidente que os objectivos de ordem fiscal continuam a ser prioritários em matéria de impostos especiais sobre o consumo de produtos do tabaco.

2. Introdução

2.1 Ao abrigo das directivas relativas aos impostos especiais de consumo incidentes sobre o tabaco, incumbe à Comissão Europeia verificar, de quatro em quatro anos, o bom funcionamento do mercado único, o valor real de taxas de impostos especiais de consumo e os objectivos gerais do Tratado. As regras comunitárias sobre o tabaco devem assegurar o bom funcionamento do mercado interno e, por outro lado, coadunar-se com o objectivo da UE de desincentivar o consumo de tabaco.

2.2 A presente revisão é a quarta e propõe uma série de alterações significativas à legislação comunitária em vigor, tendentes a modernizar os preceitos vigentes e assegurar aos operadores condições de concorrência equitativas. A reforma compreende várias propostas:

2.3 Embora os impostos especiais de consumo sejam, essencialmente, um instrumento destinado a gerar receitas a nível nacional, as decisões políticas neste domínio devem considerar os objectivos mais gerais do Tratado⁽¹⁾. Acresce que a protecção da saúde pública assume uma importância crucial na presente revisão, dado que, em 30 de Junho de 2005, a Comunidade Europeia ratificou a Convenção-Quadro da OMS sobre a Luta Antitabaco e que vários Estados-Membros exigem um nível mais elevado de protecção da saúde humana e, conseqüentemente, requisitos mínimos europeus mais elevados em matéria de impostos especiais sobre o consumo de tabaco.

2.4 A proposta da Comissão prevê o estabelecimento de um imposto mínimo em termos monetários e de um «limiar» fiscal válido para todos os cigarros vendidos na UE, para ter em conta as preocupações de saúde pública relativas a todas as categorias de cigarros. Aumenta os requisitos mínimos para contribuir para uma redução do consumo de tabaco nos próximos cinco anos, nomeadamente impedindo que as políticas de luta contra o tabaco de certos Estados-Membros sejam enfraquecidas por níveis de tributação consideravelmente inferiores praticados noutros Estados-Membros. A proposta garante ainda aos Estados-Membros maior flexibilidade quanto à aplicação de impostos específicos e à cobrança de impostos especiais de consumo mínimos incidentes sobre os cigarros, com vista à consecução dos objectivos de política de saúde. Por último, alinha as taxas mínimas e a estrutura dos impostos aplicáveis ao tabaco de corte fino destinado a cigarros de enrolar com a taxa e a estrutura aplicáveis aos cigarros, para evitar que estes sejam substituídos por aquele.

3. Síntese das medidas propostas pela Comissão

3.1 A substituição da CPMP pelos preços médios ponderados (PMP), como parâmetro de referência para efeitos de requisitos mínimos de tributação *ad valorem*. A Comissão alega que a utilização da CPMP como referência para as taxas mínimas não é compatível com os objectivos do mercado interno, uma vez que provoca a compartimentação dos mercados do tabaco dos Estados-Membros.

3.2 O aumento do valor mínimo obrigatório dos IEC incidentes sobre os cigarros, em consonância com considerações relativas à harmonização dos preços no mercado interno e em matéria de saúde. Propõe-se o aumento do respectivo limite mínimo, em 1 de Janeiro de 2014, de 64 euros para 90 euros por 1 000 cigarros, e da taxa proporcional mínima de 57 % para 63 % dos preços médios ponderados. Todavia, os Estados-Membros que cobram um imposto especial de consumo de pelo menos 122 euros por 1 000 cigarros, com base no preço médio ponderado de venda a retalho, ficarão dispensados de cumprir o requisito de 63 %. Além disso, os países que beneficiam de períodos transitórios para efeitos de adopção dos actuais níveis mínimos de tributação dos cigarros poderão dispor, igualmente, de períodos transitórios de um ou dois anos para efeitos de cumprimento desses novos requisitos mais elevados.

⁽¹⁾ O artigo 152.º do Tratado preceitua que, na definição e execução de todas as políticas e acções da Comunidade, será assegurado um elevado nível de protecção da saúde.

3.3 O alargamento do âmbito de aplicação do valor mínimo obrigatório do imposto especial previsto na directiva da União Europeia, será aplicável não só aos cigarros da CPM (como é actualmente o caso), mas também a todos os cigarros vendidos no respectivo território. Segundo a Comissão, isto também permitirá criar um «limiar fiscal» para os cigarros vendidos na UE, que deverá ter em conta as preocupações atinentes ao mercado interno e à saúde pública para todas as categorias de cigarros.

3.4 O alargamento da margem de variação na qual os Estados-Membros são livres de fixar a quota específica dos IEC em relação à carga fiscal total, ou seja, de 5 % – 55 % para 10 % – 75 %, para tornar mais flexível a respectiva estrutura.

3.5 O alinhamento gradual das taxas mínimas de imposto aplicáveis ao tabaco de corte fino destinado a cigarros de enrolar com a taxa aplicável aos cigarros. O rácio de tributação escolhido entre o tabaco de corte fino e os cigarros é de 2/3. Assim, o montante mínimo de tributação para o tabaco de corte fino deverá ser 43 euros por quilograma e o requisito mínimo de taxa proporcional deverá ser 38 % do preço médio ponderado. A aplicação do referido rácio aos aumentos propostos dos impostos especiais sobre os cigarros a partir de 1 de Janeiro de 2014 elevará os IEC incidentes sobre o tabaco de corte fino de 60 euros e 42 %, respectivamente. A presente proposta implicará igualmente a supressão da actual possibilidade de opção entre a fixação de requisitos mínimos proporcionais de tributação ou de um imposto mínimo específico aplicável ao tabaco de corte fino e, com ela, a obrigatoriedade da adopção de uma estrutura de fiscalidade *ad valorem* para este tipo de produtos do tabaco.

3.6 O ajustamento dos requisitos mínimos aplicáveis aos charutos, cigarrilhas e tabacos para fumar, em função da inflação. Tal medida é necessária para ter em conta a inflação registada no período de 2003 a 2007, que foi de 8 % segundo os dados do Eurostat relativos à variação anual do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor. Propõe-se o aumento dos requisitos mínimos para 12 euros, no caso dos charutos e cigarrilhas, e para 22 euros, no caso dos outros tabacos para fumar.

3.7 A alteração e consolidação das actuais definições de cigarro, charuto e tabaco para cachimbo, para prevenir a manipulação da designação dos produtos do tabaco destinada a assegurar a aplicação da taxa de imposto mais reduzida.

3.8 A Comissão argumenta que, do ponto de vista do mercado interno e em termos orçamentais e de saúde, as taxas específicas e mínimas apresentam vantagens evidentes. Consequentemente, a Comissão propõe que se proporcione uma maior flexibilidade aos Estados-Membros que privilegiam os impostos especiais de consumo específicos ou mínimos.

3.9 A Comissão Europeia examina regularmente a estrutura e as taxas dos impostos especiais de consumo em vigor nos

Estados-Membros e utiliza informações sobre as quantidades e preços dos produtos do tabaco destinados ao consumo. A fim de garantir a eficiência e a eficácia da recolha destas informações junto de todos os Estados-Membros, são propostas novas regras relativas à transmissão de informações e à definição dos dados estatísticos necessários.

4. Diferentes abordagens em matéria de taxas dos impostos especiais de consumo

4.1 Ao longo de século e meio decorrido desde a data de introdução no mercado dos primeiros cigarros (1861), em Londres, o tabaco e os produtos do tabaco passaram a ser objecto de uma intensa actividade de regulação e tributação. A introdução dos impostos especiais de consumo foi um marco importante neste domínio. Embora o principal objectivo dos primeiros impostos especiais de consumo sobre o tabaco tivesse sido, na origem, de ordem puramente fiscal, a sua função está a evoluir no mundo de hoje e estes impostos são cada vez mais um instrumento de políticas de saúde pública e sociais.

4.2 Esta situação suscita uma multiplicidade de questões éticas, económicas e outras. Entre elas, a mais debatida é a de saber quais as modalidades de tributação mais apropriadas, sobretudo no contexto do mercado único europeu. Coloca-se igualmente a questão da utilização a dar às receitas provenientes da tributação do tabaco, e a de saber se a política fiscal é o melhor meio para atingir os objectivos de saúde e sociais.

4.3 O longo processo de tentativas de harmonização dos impostos especiais sobre o consumo de tabaco na Europa foi iniciado há mais de 30 anos. O objectivo visado era a harmonização da estrutura da tributação e, portanto, também das taxas de imposição. Embora o CESE apoie claramente a harmonização neste domínio, considera lamentável que nunca tivesse sido atingida uma verdadeira convergência. As tradições nacionais e divergências históricas de longa data entre os sistemas fiscais nacionais são as principais razões que explicam a persistência de diferenças entre os Estados-Membros.

4.4 A fiscalidade incidente sobre o tabaco e os produtos do tabaco pode configurar três tipos de estruturas – específica, *ad valorem* ou mista. Presentemente, os Estados-Membros são obrigados a utilizar uma estrutura mista na tributação dos cigarros, dispondo de liberdade de optar por um destes três tipos de fiscalidade no que respeita aos restantes produtos do tabaco.

4.4.1 A taxa de imposto *ad valorem* é expressa numa percentagem do preço de venda a retalho do produto do tabaco em causa. Do ponto de vista fiscal, em conjunturas marcadas por taxas de inflação elevadas, os sistemas de tributação *ad valorem* são os mais eficazes para os governos, pois a receita fiscal aumenta automaticamente com cada aumento do preço do produto de tabaco. Contudo, as taxas *ad valorem* podem também desencorajar os produtores de melhorarem a qualidade dos produtos, se isso implicar preços mais elevados e, consequentemente, acréscimos dos encargos fiscais.

4.4.2 As taxas dos impostos específicos são expressas num montante fixo por quilograma ou unidade (nos casos dos charutos e das cigarrilhas). A taxa específica é o instrumento mais eficaz para reduzir o consumo de produtos do tabaco. No entanto, também tem inconvenientes. Os produtores de tabaco não têm qualquer influência na fixação das taxas dos impostos específicos; de igual modo, a qualidade ou o preço dos produtos do tabaco tão-pouco afectam as receitas fiscais do Estado.

4.4.3 A estrutura mista é uma combinação da tributação específica e *ad valorem*. Os Estados-Membros são obrigados a aplicar este tipo de sistema aos cigarros. Todavia, também pode ser estabelecido um montante mínimo de imposto – cuja importância aumentará em função do aumento da proporção *ad valorem* da carga fiscal mista total.

4.4.4 Para além dos impostos especiais de consumo, os produtos do tabaco na UE estão igualmente sujeitos a tributação no quadro do imposto sobre o valor acrescentado. Nos termos da legislação vigente, todos os produtos do tabaco devem estar sujeitos a pagamento de IVA à taxa normal em todos os Estados-Membros.

4.5 Na decisão sobre qual o tipo de estrutura a adoptar em matéria de impostos especiais sobre o consumo de tabaco, devem ser ponderados todos os factores pertinentes. Nessa escolha devem ser tidos em conta todos os impactos do ponto de vista dos consumidores, do governo e dos produtores. Não existe uma estrutura de fiscalidade ideal para todos, visto que a combinação óptima de elementos específicos e *ad valorem* é função dos objectivos prosseguidos pelas políticas de cada país ou governo em particular.

Table 1: Comparison of Specific and Ad Valorem Taxes on Tobacco Market Participants

Participant/Concern	Impact	Specific Tax	Ad Valorem Tax
Consumer: Quality and Variety	Provide an incentive for higher quality and greater variety of products	Yes (upgrading effect).	No.
	Effect of tax increase on price.	Higher prices (overshifting).	Lower prices (undershifting).
Government: Revenue and Administration	Maintain revenue value under high inflation.	No (should be adjusted by CPI).	Yes.
	Minimise evasion/avoidance and realise expected revenues.	Manufacturer can manipulate cigarette length or pack size to reduce tax payment.	May need to set minimum price to counter abusive transfer pricing.
	Administration and Enforcement.	Easy.	Must define the base for ad valorem in a way that minimises the industry's ability to avoid taxes.
Domestic Producer: Profits and Marketshare	Protect domestic brands against international brands.	No.	Yes (the higher the price, the higher the absolute amount of tax paid per unit since tax is a percentage of price).

Source: The World Bank, www1.worldbank.org/tobacco/pdf/Taxes.pdf

5. Diferentes abordagens na determinação da matéria colectável dos impostos especiais de consumo

5.1 Num esforço de harmonização das políticas fiscais dos Estados-Membros da UE, a chamada «classe de preço mais procurada» (CPMP) foi escolhida como base de determinação do montante mínimo de imposto aplicável aos produtos do tabaco.

5.2 No entanto, a eficiência da CPMP enquanto instrumento é questionável. As reservas mais frequentes são, nomeadamente, as seguintes:

— Não existem regras coerentes ou harmonizadas para definir a CPMP, o que provoca amplas divergências entre os Estados-Membros (ver Figura 1 e Gráfico 1);

- Desde a introdução deste conceito há 30 anos, a situação do mercado mudou, tendo-se assistido a um aumento significativo da variedade de produtos disponíveis;
- Os principais produtores têm a possibilidade de aumentar a carga fiscal suportada pelos seus concorrentes mediante a alteração do preço dos seus produtos, com o objectivo de manipularem a CPMP;
- Os preços da CPMP podem evoluir de ano para ano, o que dificulta o cálculo por estimativa das receitas fiscais futuras dos impostos especiais de consumo, etc.

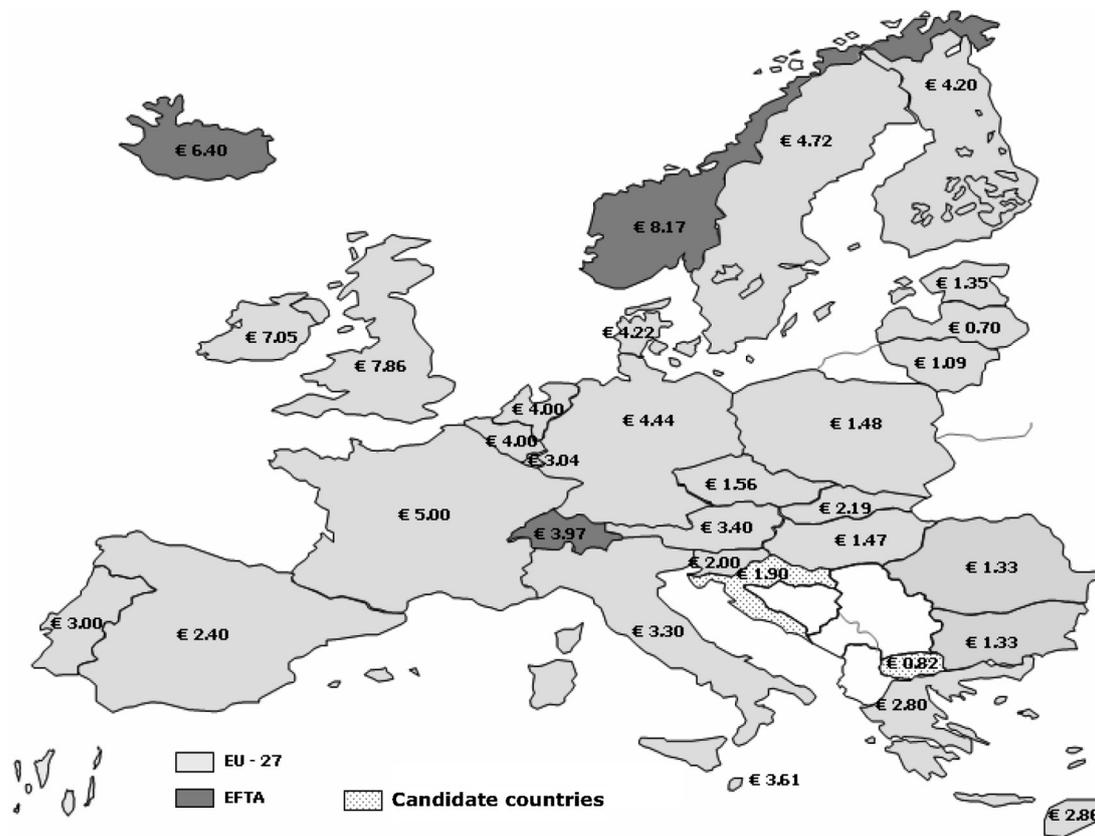
Os preços médios ponderados são calculados dividindo o produto do número e do preço dos cigarros vendidos pelo número total de cigarros vendidos. Isto pode portanto produzir um efeito duplo sobre o valor do imposto especial de consumo. Se, num determinado país, forem mais populares os cigarros relativamente caros, o montante mínimo do imposto especial de consumo apurado com base nos preços médios ponderados será inferior ao calculado com base na CPMP. E vice-versa: se os cigarros mais populares são os relativamente baratos, o imposto especial de consumo calculado com base nos preços médios ponderados será superior ao calculado em função da CPMP. Quando os cigarros mais populares se enquadram na gama de preços intermédios, o imposto especial de consumo será idêntico num caso e noutro.

5.3 Por todas estas razões, a Comissão Europeia propõe a substituição da noção de CPMP pela dos preços médios ponderados (PMP) como parâmetro de referência em matéria de determinação do requisito mínimo *ad valorem*. Simultaneamente, como resultado desta alteração, os referidos requisitos previstos na directiva da União Europeia passarão a ser aplicáveis não apenas aos cigarros da CPMP (conforme o preceituado actualmente na lei), mas a todos os cigarros vendidos em cada país.

5.4 Para a programação fiscal do Estado, tanto os métodos assentes na CPMP como nos PMP são bastante complicados porque variam de ano para ano e não são facilmente previsíveis. Na ausência de uma metodologia de cálculo clara e uniforme dos preços médios ponderados, há o risco de que esta solução venha a revelar-se mais uma medida complexa e pouco transparente. Assim, levanta-se a questão de saber se as propostas da Comissão não serão passíveis de maior simplificação.

Picture 1:

Different prices of the MPPC across Europe (as of January 1, 2008)



Source: <http://europa.eu> – Excise duty tables: Manufactured Tobacco

6. Possíveis impactos e políticas a considerar

6.1 Objectivos de política de saúde

6.1.1 Na sequência da reunião dos seus países membros em 2003, a Organização Mundial de Saúde publicou a Convenção-Quadro da OMS sobre a Luta Antitabaco (CQLA), que descreve vários meios susceptíveis de reduzir o consumo de produtos do tabaco. A CQLA foi oficialmente adoptada pela UE em 30 de Junho de 2005, e incorporada pela Comissão Europeia no acervo legislativo aplicável a todos os Estados-Membros.

6.1.2 A estratégia de combate ao consumo de tabaco da UE é explanada no documento da Comissão intitulado «Tabaco ou Saúde na União Europeia». Este documento considera que o imposto especial sobre o consumo de tabaco constitui o principal instrumento de combate ao consumo de tabaco e afirma claramente que os objectivos de política de saúde pública devem prevalecer sobre os objectivos de política fiscal no caso dos impostos especiais de consumo sobre os tabacos. Entre outras medidas, a Comissão propõe ainda a exclusão do tabaco do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor.

6.1.3 A Comissão Europeia propõe um aumento gradual, mas muito acentuado, dos níveis de tributação em sede de imposto especial sobre o consumo de tabaco, privilegiando a harmonização das taxas dos impostos especiais de consumo entre os Estados-Membros. No caso do tabaco de corte fino, propugna-se um aumento especialmente acentuado da tributação deste produto, visto que os cigarros de enrolar à mão têm vindo a conquistar uma quota de mercado significativa. A Comissão sublinha que os Estados-Membros devem dar prioridade ao controlo do contrabando e de outras actividades ilícitas relacionadas com os produtos do tabaco.

6.1.4 Os custos da produção de tabaco na UE são estimados em cerca de 100 mil milhões de euros. Calcula-se que, anualmente, o número de óbitos de cidadãos europeus imputáveis ao

consumo de tabaco ronde os 650 000, e que cerca de 13 milhões padeçam de doenças crónicas ligadas ao tabagismo.

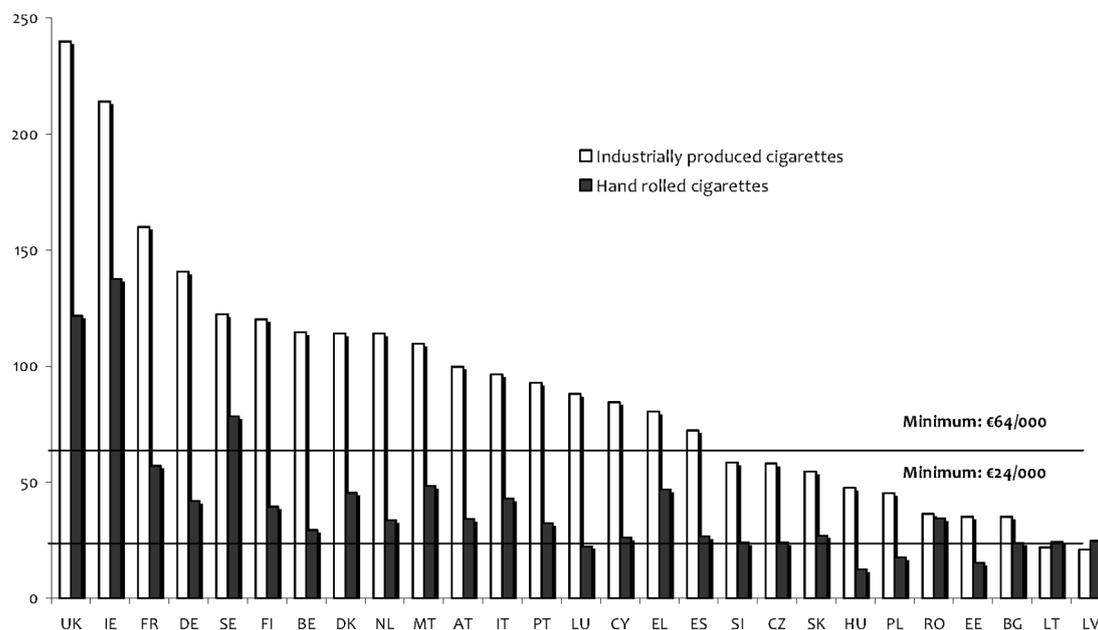
6.1.5 Há ainda outro aspecto a assinalar em matéria de fiscalidade incidente sobre o tabaco – as diferenças de tributação entre os cigarros e outros tabacos para fumar, que, em larga medida, influenciam o comportamento do consumidor. Estudos sobre a questão desenvolvidos no quadro da OMS ⁽¹⁾ permitiram concluir que, enquanto a tributação dos produtos do tabaco não for uniformizada, os fumadores continuarão a substituir o consumo de um produto do tabaco pelo consumo de outro. Consequentemente, a OMS recomenda a aplicação de taxas equivalentes a todos os produtos do tabaco – cigarros, tabaco, charutos e outros produtos.

6.1.6 A par do aumento das taxas, alguns países também adoptaram regimes de preços mínimos para os cigarros, uma vez que o aumento das taxas de tributação, por si só, nem sempre surte o efeito desejado de aumentar os preços para reduzir o consumo de tabaco. Actualmente, quatro países (Itália, Irlanda, Áustria e França) introduziram este regime de preços (por seu lado, a lei portuguesa prevê um regime facultativo), e a Comissão, que considera que as mesmas configuram uma violação da liberdade de fixação de preços consagrada nas directivas fiscais comunitárias e no Tratado, está a intentar acções contra os quatro Estados-Membros junto do Tribunal de Justiça Europeu. Outra prática comum dos governos dos países da UE consiste na tentativa de regulamentar a quantidade de cigarros que cada maço de cigarros deve conter. A partir de 1 de Maio de 2006, são aplicados regulamentos sobre a quantidade mínima de cigarros por embalagem em 17 países da União Europeia. Na maioria destes países, estes regulamentos foram adoptados nos últimos cinco anos. Assim, verifica-se que os Estados-Membros estão a complementar o respectivo enquadramento fiscal com medidas adicionais relativas ao preço e à capacidade mínima dos maços de cigarros, medidas estas que são instrumentos para realizar o equilíbrio apropriado entre objectivos de política fiscal e objectivos de saúde pública. Esta revisão constitui uma oportunidade para disciplinar agora as medidas nacionais deste tipo para promover a sua harmonização à escala europeia.

⁽¹⁾ Organização Mundial de Saúde, «Guidelines for Controlling and Monitoring the Tobacco Epidemic» (orientações para o acompanhamento e controlo da epidemia do tabaco), 1998.

Chart 1:

Comparison of excise duty on cigarettes (min. EUR 64 per 1 000) and hand rolled cigarettes (fine cut, min. EUR 24 per 1 000 hand rolled cigarettes) as of 1 January 2007 ⁽¹⁾



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco – TIRSP 2007 for fine cut as per the EU Commission Impact Assessment, accompanying document to the Proposal for a Council Directive – SEC(2008) 2266.

6.2 Objectivos de política social

6.2.1 Segundo as estimativas da Comissão Europeia e à luz da experiência de anos anteriores, para se obter um decréscimo do consumo de cigarros da ordem dos 10 % nos 22 Estados-Membros é necessário aumentar o imposto em 25 %. Contudo, estes efeitos podem variar atendendo à disparidade de níveis de tributação que existe entre os Estados-Membros e à variabilidade dos impactos em determinados países, sobretudo nos novos Estados-Membros.

6.2.2 Os aumentos dos preços dos cigarros em consequência do aumento do imposto especial de consumo reduziriam o poder de compra dos consumidores. Este efeito poderia ser mais forte nos países mais pobres, especialmente em alguns dos novos Estados-Membros da UE. Comparativamente ao dos Estados-Membros mais antigos, o nível de vida em alguns países da Europa Central e Oriental continua a ser baixo, e as pessoas dependem uma quota maior do seu rendimento disponível em artigos de primeira necessidade. Embora os preços dos cigarros sejam muito inferiores nesses países aos praticados nos Estados-Membros mais antigos, quando avaliados em função do poder de compra da população, os cigarros e os outros produtos não são mais acessíveis. Acresce que nos países com níveis de vida mais baixos é mais comum as pessoas gastarem uma maior

proporção do seu rendimento em álcool e produtos do tabaco. Consequentemente, a subida dos preços tenderá a produzir nos consumidores dos novos Estados-Membros da UE um efeito comparativamente superior ao produzido nos Estados-Membros com níveis de vida mais elevados.

6.2.3 A procura de cigarros é relativamente fixa. Isto significa que os aumentos dos preços dos cigarros não provocam quedas drásticas do consumo. Por este motivo, quando os preços dos cigarros sobem, os consumidores podem reagir de duas maneiras. Uns podem ver-se forçados a gastar menos dinheiro noutros bens, o que representa uma diminuição do seu poder de compra. Outros passam a consumir cigarros e produtos do tabaco mais baratos (situação de «degradação») ou cigarros provenientes de circuitos comerciais ilícitos.

6.2.4 De acordo com um estudo de investigação médica, ainda que, globalmente, o consumo de tabaco possa cair por via do aumento dos preços dos cigarros, as disparidades em função do rendimento poderão manter-se. De facto, a investigação publicada no «American Journal of Public Health» prova que as disparidades entre diversas classes de rendimento em matéria de consumo de tabaco se acentuaram com a subida do preço do maço de cigarros, ao mesmo tempo que aumentou

⁽¹⁾ 1 piece of hand rolled cigarette = 0.75 g.

a proporção de pessoas com baixo rendimento entre os fumadores. A pesquisa conclui que o aumento dos preços dos cigarros pode impor um ónus desproporcionado aos fumadores pobres ⁽¹⁾.

6.2.5 A proposta fixação do montante mínimo do imposto especial de consumo em 90 euros para todos os preços de retalho representa um aumento de 41 % no espaço de 4 anos, sendo pelo menos 300 % superior ao aumento esperado dos preços no consumidor na UE. Um aumento do imposto especial de consumo desta magnitude agravaria a inflação. Um forte aumento do imposto especial sobre o consumo de cigarros é susceptível de provocar uma subida dos preços dos cigarros, contribuindo para a subida do índice de preços no consumidor. A exclusão dos preços dos cigarros do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (em conformidade com o proposto no estudo «Tabaco ou Saúde na União Europeia») eliminaria esse efeito; todavia, esta medida também poderia, ainda assim, ter impactos sociais de facto, pois viciaria o processo de cálculo do índice de inflação, o que poderia ter um efeito negativo nas adaptações salariais.

6.3 Objectivos de política fiscal

6.3.1 Tendo em conta as receitas do imposto especial sobre o consumo de tabaco e o destino dado a estas receitas, é evidente que o seu principal objectivo é, na realidade, angariar fundos para financiar a despesa geral dos governos nacionais.

6.3.2 A relação entre a política fiscal e a política de saúde é, em grande medida, condicionada pelo estabelecimento de um elo entre as receitas dos impostos especiais sobre o consumo de tabaco e as actividades destinadas a suprimir as consequências nocivas do consumo do tabaco. No entanto, tendo em conta o financiamento total que é actualmente destinado a actividades desta natureza, é evidente que a maioria das receitas provenientes dos impostos especiais sobre o tabaco é aplicada em actividades e políticas sem qualquer relação com esses objectivos de política de saúde.

6.3.3 É, portanto, bastante evidente que os objectivos de ordem fiscal continuam a ser os principais objectivos dos impostos especiais sobre o consumo de produtos do tabaco. Todavia, no caso vertente, a prossecução dos objectivos fiscais é dificultada pelo facto de existirem regimes públicos de seguro de saúde. Se os sistemas de seguro de saúde e, sobretudo, os prémios dos seguros de saúde, reflectissem os riscos associados ao tabagismo, os fumadores seriam obrigados a suportar eles próprios os custos do seu hábito. Isso representaria, no essencial, a concretização da maioria das estratégias antitabaco e antitabagismo das organizações internacionais e dos governos nacionais.

6.3.4 Ao debruçarmo-nos sobre os aspectos fiscais da tributação do tabaco, convém termos presente que o aumento do

imposto especial de consumo não conduz necessariamente a um aumento da receita orçamental. Devido a uma eventual intensificação do contrabando e do comércio ilícito, e também a um eventual aumento da popularidade de cigarros mais baratos, é possível que, em lugar de elevar as receitas fiscais, o aumento do imposto produza o efeito inverso. No caso de aumento do imposto especial de consumo e conseqüente expansão do comércio ilegal, pode acontecer que a redução das receitas orçamentais devidas ao crescimento do mercado negro seja de facto mais importante do que o aumento das receitas que deveria resultar de uma subida das taxas dos impostos especiais.

6.4 Objectivos de política de segurança (comércio ilícito)

6.4.1 A evasão fiscal é um problema permanente para as entidades encarregadas da cobrança de impostos. Há duas grandes actividades ilegais relacionadas com os produtos do tabaco: a contrafacção e o contrabando.

6.4.2 Encarada de uma perspectiva económica, a subida do imposto especial de consumo significa um reforço dos incentivos à prática de contrabando de cigarros e do mercado negro. O contrabando é uma actividade económica regida pelas leis da oferta e da procura. A subida dos impostos especiais de consumo aumenta a diferença de preços entre os cigarros comercializados legalmente e os cigarros de contrabando. O aumento da procura aumenta os preços dos cigarros de contrabando, o que torna esta actividade mais lucrativa e conduz a um aumento da expressão do fenómeno. Isto aplica-se ao comércio ilícito dos cigarros na UE, bem como ao contrabando em proveniência de países terceiros. Nos novos Estados-Membros, em particular, o preço e outros factores favorecem a expansão do contrabando em proveniência de países terceiros: os preços praticados nos países vizinhos do Leste tornam-se relativamente mais modestos, pois os novos Estados-Membros não dispõem de recursos importantes para vigiar as fronteiras e, por vezes, é considerável o volume que representa a economia informal. Segundo os resultados de uma sondagem efectuada na Lituânia em 2008 ⁽²⁾, por exemplo, 38,9 % dos inquiridos consideram ou tendem a considerar o contrabando justificado. Acresce que, ao avaliar as condições para o desenvolvimento de um mercado clandestino, é importante ter em conta a extensão da economia informal, não apenas na UE, mas também nas fontes potenciais de contrabando – os Estados vizinhos.

6.4.3 O caso da Lituânia constitui uma boa ilustração da referida situação. Neste país, a tributação no quadro do imposto especial sobre o consumo incidente sobre os tabacos foi drasticamente aumentada no período 2002 – 2004, no âmbito de um esforço de harmonização fiscal com a UE (entre 2001 e 2004, a carga fiscal deste imposto aumentou 121 %). Isto fez disparar os preços dos cigarros. A subida dos impostos especiais de consumo provocou uma reconfiguração do mercado do tabaco. As vendas de cigarros no mercado regular diminuíram, enquanto que se verificou uma expansão do mercado do contrabando e do comércio ilícito. A quantidade de produtos de contrabando apreendida aumentou quase treze vezes entre 2001 e 2004. Em 2004, as quotas de mercado dos circuitos legais e clandestinos (em unidades vendidas) eram quase iguais.

⁽¹⁾ Franks & al.: «Cigarette Prices, Smoking, and the Poor: Implications of Recent Trends», publicado no «American Journal of Public Health», Outubro de 2007, Vol. 97, No. 10.

⁽²⁾ http://www.freema.org/index.php/research/opinion_poll_public_perceptions_of_smuggling/4656

6.4.4 Na avaliação da eficácia do imposto especial é fundamental ter em conta as variações ocorridas no consumo bruto de cigarros (ou seja, no consumo total de cigarros, tanto no mercado legal como de contrabando). A experiência internacional mostra que as políticas fiscais agressivas, com as consequentes subidas de preços, mais do que o consumo bruto, tendem a baixar as vendas legais, efeito que é imputável à expansão do mercado clandestino. Foi isto que também aconteceu na Lituânia: quando dos aumentos do imposto especial de consumo em 2002–2004, o consumo bruto desceu, mas de forma menos acentuada do que as vendas legais de cigarros.

6.4.5 O Comissário Europeu Laszlo Kovacs admitiu no Parlamento Europeu, em Setembro de 2008, que o preço e os diferenciais fiscais elevados são, efectivamente, uma das principais razões subjacentes aos substanciais fluxos de contrabando, e em particular de cigarros, que se verificam de certos países vizinhos para a União Europeia. Seria portanto pouco avisado adoptar decisões e aumentos dos níveis mínimos de tributação na UE, que só viriam agravar ainda mais o problema.

6.5 *Objectivos do mercado interno (harmonização)*

6.5.1 A despeito dos trinta anos que conta já o processo de harmonização do imposto especial sobre o consumo de tabaco na União Europeia, continuam a existir na UE grandes diferenças no domínio da tributação dos produtos do tabaco – nos planos quer da estrutura da fiscalidade, quer da carga fiscal total.

6.5.2 Embora alguns países tivessem optado por fazer da política de saúde a sua primeira prioridade, persiste uma situação de profunda divergência em matéria de tributação global do tabaco. As receitas do imposto na UE variam entre os valores extremos de 242 euros por 1 000 cigarros no Reino Unido, e 19 euros por 1 000 cigarros na Letónia (dados de 1 de Janeiro de 2007). Isto poderá ser o principal motivo que explica que o comércio ilícito na Comunidade Europeia (em termos de volume de cigarros) é, segundo as estimativas, duas vezes maior do que o contrabando em proveniência dos países terceiros.

6.5.3 Convém notar que raras são as acções propostas que conduzirão a uma maior harmonização das taxas de tributação na UE. É muito provável que as acções propostas não façam desaparecer as diferenças, tanto absolutas como relativas, de tributação entre os Estados-Membros.

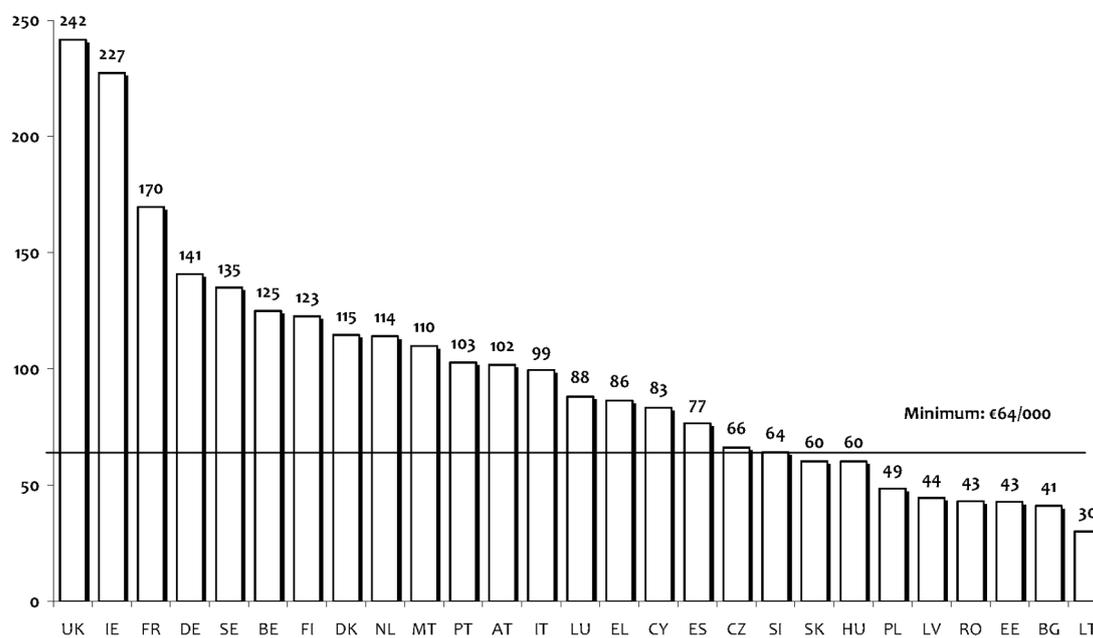
6.5.4 Os requisitos proporcionais de tributação, por exemplo, que, historicamente, foram adoptados em nome da necessidade de harmonização dos impostos especiais de consumo na UE, não levaram no passado a qualquer harmonização e são bem capazes de produzir o resultado contrário. A Eslovénia e a Itália, por exemplo, têm níveis de fiscalidade análogos, calculados com base na CPMP, de cerca de 58 %, mas a receita do imposto em Itália é 80 % superior, sendo de 102,38 euros por 1 000 cigarros, contra 57,6 euros na Eslovénia. O proposto aumento da incidência mínima do imposto de 57 % para 63 % ocasionará uma maior divergência dos impostos especiais de consumo em termos absolutos e pode ter sérios efeitos inflacionistas, como se demonstra no Relatório de Avaliação de Impacto da Comissão Europeia. Tendo em conta estes efeitos questionáveis dos requisitos mínimos proporcionais, afigura-se necessário analisar e reconsiderar seriamente, não apenas o aumento proposto, mas também a sua própria razão de ser.

6.5.5 O próprio aumento proposto do montante mínimo de tributação de 64 euros para 90 euros por 1 000 cigarros só levará à harmonização se os países com níveis de fiscalidade mais elevados não procederem a novos aumentos do imposto. Desse ponto de vista, talvez seja de equacionar a hipótese de se fixar um montante máximo de tributação em conjugação com o montante mínimo já existente.

6.5.6 Atendendo ao facto de vários Estados-Membros ainda não terem sido capazes de ajustar a sua tributação ao montante mínimo de 64 euros por 1 000 cigarros sequer para a CPMP, por numerosas razões, urge reexaminar e ou reduzir a proposta de aumento para 90 euros ou prolongar o prazo para a aplicação do aumento até 1 de Janeiro de 2018.

Chart 2:

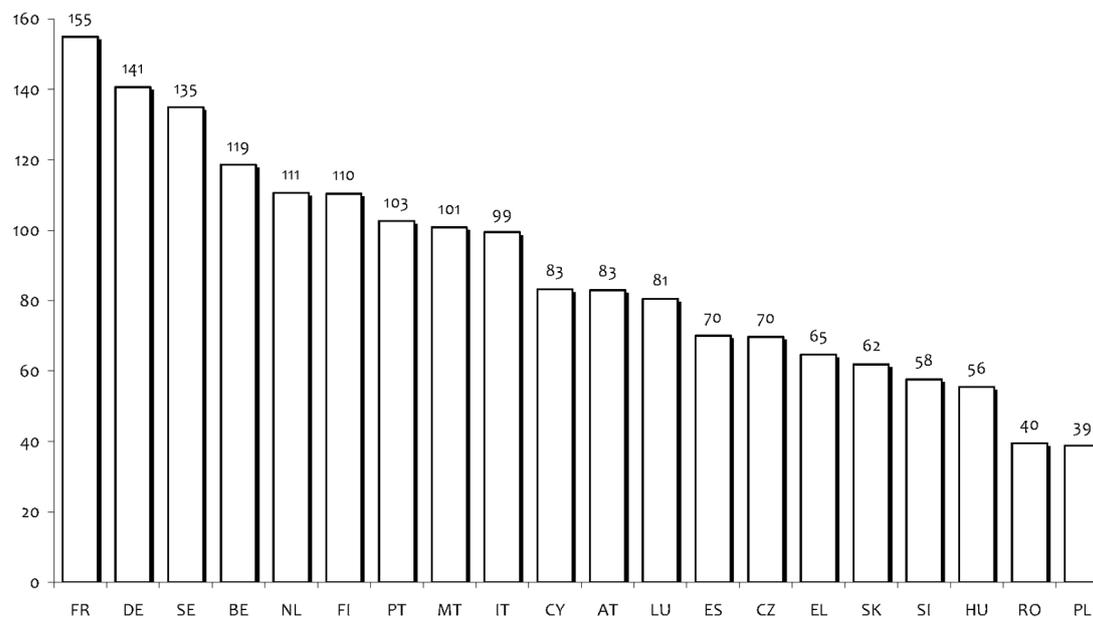
Excise tax yield in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 3:

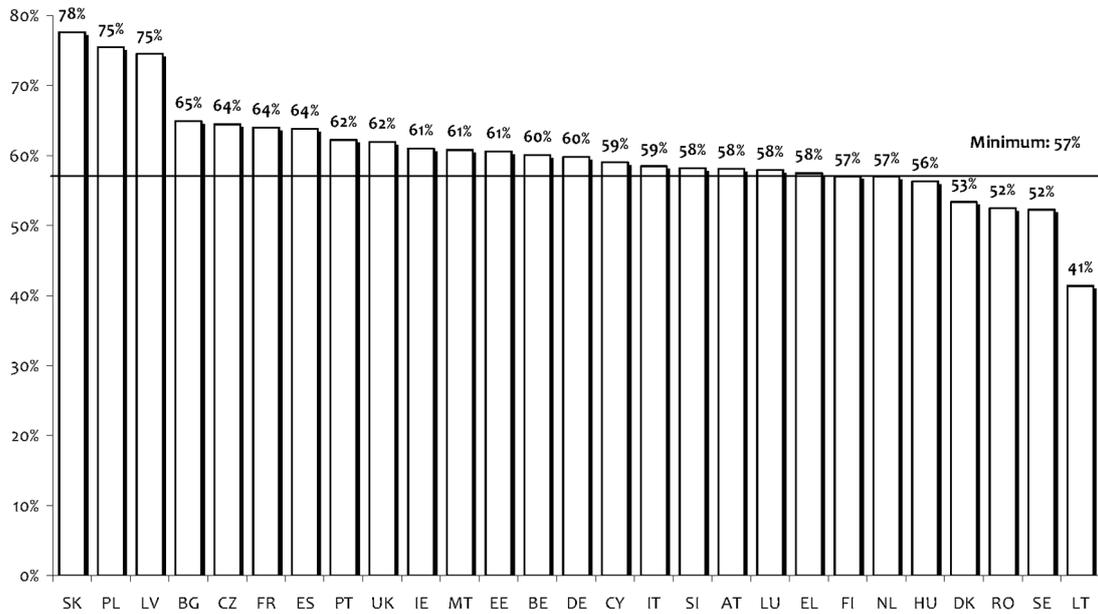
Minimum Excise Tax in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 4:

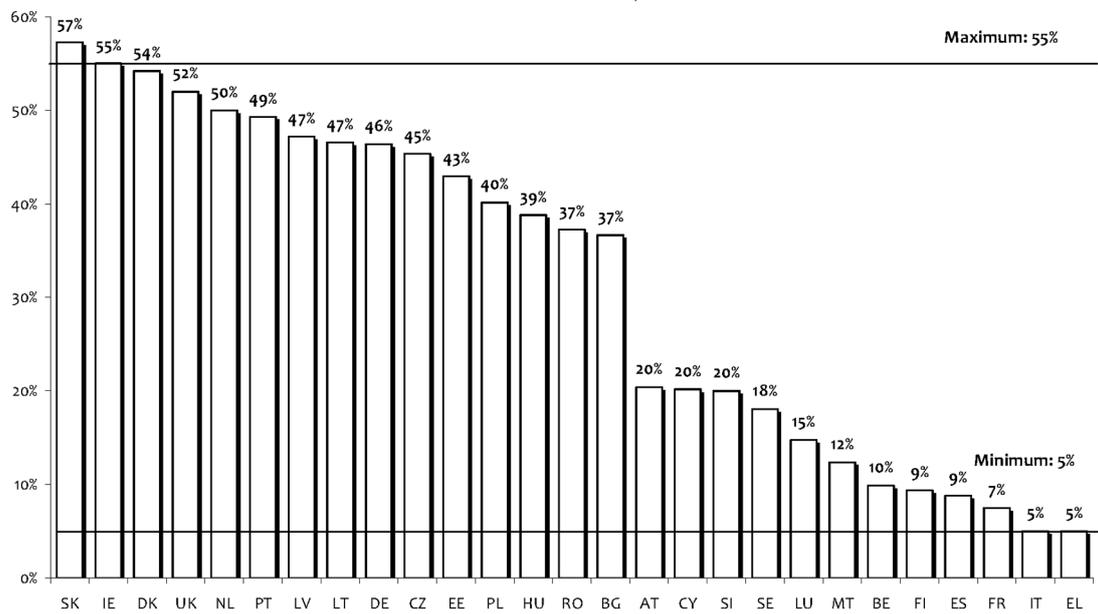
Total excise tax in EU countries as of January 1, 2008 (percentage of the MPPC, minimum set to 57 %)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 5:

Specific ratio in EU countries as of January 1, 2008 (percentage specific to total tax on MPPC; set to 5 – 55 %)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Bruxelas, 25 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

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 sobre os resultados das negociações referentes a estratégias e programas da política de coesão para o período da programação de 2007-2013

COM(2008) 301 final

(2009/C 228/26)

Em 14 de Maio de 2008, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 93.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o 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 sobre os resultados das negociações referentes a estratégias e programas da política de coesão para o período da programação de 2007-2013»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 5 de Março de 2009, sendo relator Carmelo CEDRONE.

Na 452.ª reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 25 de Março de 2009), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 40 votos a favor, sem votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 *Estratégia de Lisboa:* O CESE considera positivo associar os Fundos Estruturais à Estratégia de Lisboa, incluindo o financiamento de algumas políticas nela previstas, mas nas condições indicadas no ponto 5.1.2. É, contudo, imperioso evitar que a Estratégia de Lisboa continue a ser privada de financiamentos autónomos.

1.2 *Prazos:* É preciso fazer o possível para respeitar os prazos de aplicação dos programas, evitando sobreposições e atrasos que venham a impedir a consecução dos objectivos predefinidos. Importa, além disso, ter em conta os vários prazos dos programas comunitários.

1.3 *Prazos e instrumentos:* Haverá que avaliar se não convém uniformizar os prazos estabelecidos, dilatando-os de cinco para dez anos. A este propósito, o CESE volta a insistir nas dificuldades e nos obstáculos colocados pelos operadores à utilização conjunta e coordenada dos instrumentos disponíveis a vários níveis. Estes terão, portanto, de ser mais precisos (base jurídica, especialização temática, zona geográfica e modalidade de aplicação), nomeadamente: transnacionalidade (ou não) dos projectos, sincronia dos prazos de lançamento, da aplicação e da concessão de apoio financeiro e possibilidade de decompor um projecto global numa série de subprojectos.

1.4 *Parâmetros:* Seria oportuno prever outros parâmetros, em simultâneo com o PIB, para assim dispor de um conjunto de critérios mais objectivos e avaliar mais facilmente as necessidades de cada território (ponto 5.9).

1.5 *Abordagem integrada:* O CESE reputa necessário avaliar as perspectivas financeiras da UE – numa óptica do aumento dos fundos – e prestar mais atenção ao co-financiamento dos vários Estados-Membros paralelo ao assegurado por outros organismos europeus. Nos nossos dias salta aos olhos que tais montantes são irrisórios em comparação com os milhares de milhões de euros libertados para salvar os bancos. Na opinião do CESE,

urge reforçar e tornar obrigatória a abordagem integrada para reatar a abordagem estratégica da política de coesão.

1.6 *Coordenação:* O CESE recomenda uma melhor coordenação entre as estratégias e os programas da política de coesão e os programas-quadro comunitários de Investigação e Desenvolvimento (PQ7) e de Inovação e Competitividade (PIC), cujos mecanismos de rede transnacional e internacional convém reforçar para promover a competitividade, a inovação e o emprego. É indispensável criar interfaces permanentes entre os objectivos e procedimentos da política de coesão e os da política de investigação e de inovação.

1.7 *Resultados:* Para o CESE é fundamental dedicar mais atenção não só ao controlo financeiro, mas também à qualidade dos resultados obtidos, em particular no âmbito do crescimento e do emprego, em conjugação com a aplicação dos programas, tendo como ponto de partida os resultados obtidos durante o período de 2000-2006.

1.8 *Avaliação:* Para que a política de coesão funcione melhor e mais eficazmente, o CESE reputa conveniente aplicar mais selectivamente as medidas para conseguir melhores resultados no terreno em termos de desenvolvimento e reforçar o processo de acompanhamento e de avaliação, designadamente, através da criação de comités *ad hoc* independentes e supranacionais, nos casos em que ainda não existam. Os mecanismos de controlo e de avaliação das várias fases que caracterizam a política de coesão devem ser mais transparentes e mais acessíveis aos actores económicos e sociais interessados.

1.9 *Transparência e comunicação:* O CESE considera essencial garantir a transparência dos aos fundos e da informação a fim de granjear o apoio da opinião pública local às escolhas feitas e aos resultados obtidos. É esta a via ideal para conseguir visibilidade e aproximar os cidadãos da UE. A transparência deve ser um objectivo prioritário da UE e permear todas as fases da política de coesão.

1.10 *Unicidade*: É imprescindível manter uma relação e uma visão únicas nas várias fases que caracterizam os fundos: preparação, aplicação, utilização, acompanhamento e avaliação.

1.11 *Simplificação*: Há que ponderar seriamente a possibilidade de simplificar os procedimentos, que estão muitas vezes na origem dos atrasos ou da falta de aplicação dos programas, e concentrar-se na avaliação dos resultados mediante sistemas claros e eficazes. É de aventar a hipótese de introduzir **sanções** aplicáveis a quem não respeitar o método, os conteúdos e os prazos, começando, por exemplo, pela não restituição aos Estados-Membros das verbas não utilizadas, tendo presente a exiguidade do orçamento comunitário.

1.12 *Efeito multiplicador*: A política de coesão, juntamente com a política económica da União e dos Estados-Membros, em vez de cingir-se simplesmente a redistribuir os recursos deve procurar gerar um efeito multiplicador no terreno e atrair investimentos para fomentar o desenvolvimento, a competitividade e o emprego, em paralelo com a investigação e a inovação. Este esforço deve ter, antes de mais, o propósito de melhorar os chamados «bens públicos» (água, resíduos, assistência e cuidados a idosos, formação, infantários, etc.), enquanto políticas de excelência, para tornar as regiões mais atraentes.

1.13 Perante a crise financeira internacional e as consequências que arrasta consigo e à luz do plano do Conselho Europeu de 11 e 12 de Dezembro de 2008 para enfrentar a recessão económica, incluindo as propostas de alteração dos vários fundos comunitários, o CESE considera que chegou o momento de proceder, finalmente, a uma profunda revisão dos mecanismos que regulam a utilização dos recursos destinados à política de coesão, a fim de coaduná-los melhor com o crescimento e o relançamento da política económica europeia.

1.14 *Engenharia financeira*: É preciso evitar conceder subsídios a esmo. É preciso alterar em profundidade a engenharia financeira dos fundos, sobretudo para garantir a retomada das linhas de crédito dirigidas especificamente às PME ⁽¹⁾ e às autarquias locais, graças à escolha de políticas mais adequadas e com os contributos do Fundo Europeu de Investimento (FEI) e do Banco Europeu de Investimento (BEI).

1.15 *Clientelismo*: A Comissão deveria adoptar instrumentos capazes de eliminar as formas de clientelismo que gravitam em torno da política de coesão. Importa, especialmente, suprimir, ou pelo menos reduzir, as várias formas de sub-adjudicação, para evitar desperdícios ou abusos.

1.16 *Política social e de coesão*: É ainda fundamental colocar a política social no centro da política de coesão como um dos seus objectivos principais. Tal é sobretudo fundamental numa fase em que a crise económica e social que sucedeu à crise financeira está a ter graves consequências para os grupos mais desfavorecidos da população.

1.17 *Mercado de trabalho*: A política de coesão deve favorecer a integração do mercado de trabalho europeu, com referência especial às mulheres, experimentando designadamente novas formas de relações laborais mais propícias ao crescimento e ao emprego.

1.18 *Boas práticas*: A Comissão deve favorecer a divulgação dos programas que obtiveram os melhores resultados nas várias regiões europeias. Talvez fosse útil divulgar igualmente os programas que não surtiram os resultados almejados, para evitar a sua renovação.

1.19 *Pequenas e médias empresas*: As PME terão de ocupar sempre, como seus principais destinatários, uma posição central na política de coesão, numa óptica de evolução e de aumento da competitividade e que inclua a economia social. As PME são, de facto, o núcleo do crescimento e do emprego. É, pois, essencial nesta fase de recessão facilitar-lhes o acesso ao crédito.

1.20 *Parceria*: A Comissão deveria prestar mais atenção à questão da parceria social. Em vez de limitar-se a interpretar formalmente o artigo 11.º do Regulamento, deveria procurar recuperar a essência do conceito de parceria que está no cerne da cultura social europeia. A parceria não deve, pois, ser praticada como uma concessão, como uma simples formalidade, mas assumir o carácter de uma autêntica concertação no âmbito dos procedimentos, do conteúdo, da realização e da avaliação dos programas, bem como da sua transparência.

1.21 *A Europa política*: Falta aduzir uma recomendação às anteriores, aliás a mais importante: a Comissão, os Estados-Membros, as regiões e os parceiros sociais podem e devem redobrar esforços para melhorar a política de coesão. Estão já, aliás, a empenhar-se nesse sentido.

1.22 O CESE terá de ajudar a União a decidir sobre o seu futuro, a encontrar os instrumentos jurídicos e políticos que a dotarão de poder de decisão em certas políticas para aumentar a eficácia da sua acção, desvanecendo de uma vez por todas a ilusão de que poderá manter-se imune a tudo e limitar-se ao papel de espectador.

2. Propostas

2.1 Prever regras para melhorar a governação institucional e facilitar a realização de parcerias eficazes para a concertação com os parceiros sociais e civis, bem como definir indicadores para os procedimentos de concertação, tendo em conta a experiência acumulada, a fim de discutir e negociar programas, conteúdos, procedimentos, etc.;

2.2 Introduzir novos critérios de avaliação para ajudar os actores relevantes e facilitar uma avaliação objectiva por comités *ad hoc* dos resultados e da qualidade das acções, com validade para todos os países, convertendo assim a **eficácia** em instrumento de medição dos efeitos da política de coesão;

⁽¹⁾ Ver programa da Comissão JEREMIE.

2.3 Promover uma formação comum, europeia, para criar operadores da coesão aptos a intervir com o mesmo método em todas as fases das operações previstas para a utilização dos fundos. Seria, além disso, oportuno generalizar os mecanismos de assistência técnica, como o JASPER, a todas as regiões da convergência e a todos os interessados.

2.4 Simplificar e racionalizar os procedimentos em todas as fases que envolvam fundos, conforme solicitou o CESE por várias vezes, mas quase sempre em vão;

2.5 Prever sanções no caso de incumprimento e/ou de não obtenção de resultados, a fim de evitar desperdícios, a repetição de erros e a prática de clientelismo nas suas várias formas;

2.6 Criar uma cláusula de salvaguarda para as regiões mais desfavorecidas e menos estruturadas, a fim de aproveitar ao máximo os recursos que lhes são destinados;

2.7 Favorecer uma cidadania mais inclusiva e uma maior coesão económica e social para todos, através da política de coesão e em conjugação com as políticas nacionais.

2.8 O CESE reputa fundamental distinguir a parceria institucional entre a Comissão Europeia, os Estados-Membros e as regiões da existente ao nível dos parceiros sociais e da sociedade civil que deve ser praticada activamente a todos os níveis – europeu, nacional e regional – e com o envolvimento real e não apenas formal das partes.

2.9 Seria oportuno constituir uma comissão (ou grupo de trabalho) composto de representantes das várias instituições comunitárias (CE, PE, CESE e CR) para estudar e propor uma revisão radical dos mecanismos actuais que regulam a política de coesão.

3. Introdução

3.1 O princípio da coesão social é um dos pilares das políticas da UE (artigo 158.º do Tratado), o qual foi estendido pelo Tratado de Lisboa às políticas territoriais. Deste modo, a coesão económica e a coesão social formam uma síntese que formam a essência dos alicerces em que assenta a UE. Trata-se de um princípio que deveria aplicar-se sempre e em toda a parte em todas as políticas, mas que é muitas vezes esquecido. A coesão e a solidariedade política deveriam ser apanágio de todas as acções da UE. Mas nem sempre é assim, conforme demonstram os recentes acontecimentos despoletados pela crise financeira.

3.2 A política de coesão, tal como é apresentada, continua a ser considerada como uma simples política de redistribuição e não como uma mais-valia da política económica, da política monetária e do mercado único, atenuando as assimetrias entre regiões e países e contrariando tendências concorrenciais destrutivas.

3.3 Os limites da política da coesão, que ficam bem visíveis com a leitura da comunicação, são determinados não só pelas restrições orçamentais, mas também pela falta de integração entre a política de coesão e as demais políticas económicas, ainda da competência dos Estados-Membros que são, em geral, relutantes em ir mais além da mera coordenação entre políticas europeias e políticas nacionais. A comunicação ressent-se deste tipo de fraquezas que, infelizmente, são intrínsecas ao sistema decisório e, por conseguinte, à própria capacidade de acção da Comissão Europeia.

3.4 A Comissão limita-se, actualmente, a desempenhar o seu papel de guardião, a garantir o funcionamento dos mecanismos processuais e a defender os aspectos formais (mera «conformidade»), quando deveria assumir um papel de liderança mais pertinente e mais dirigido para a obtenção de resultados concretos e eficazes, um papel que lhe permitiria reinterpretar o espírito original da política de coesão. Em vez disso, a Comissão cinge-se a um papel de guia para melhorar o profissionalismo daqueles que terão de utilizar os fundos.

3.5 A comunicação, juntamente com o Quinto Relatório sobre a Coesão, é emblemática a este respeito. O CESE terá, por conseguinte, de envidar esforços no sentido de restituir à coesão uma abordagem estratégica, formulando sugestões e propostas concretas. Mas antes de mais deve fazer o possível para que estas sejam aceites.

3.6 O CESE não pretende neste parecer tecer considerações sobre todos os aspectos da coesão, como já fez em ocasiões anteriores. Limitar-se-á a fazer algumas observações de fundo e a formular algumas propostas operacionais.

4. Síntese da comunicação da Comissão

4.1 Em conclusão do processo de consulta e de negociação, a vários níveis, dos programas ao abrigo do Plano 2007-2013, a Comissão apresentou um relatório que refere os «êxitos» conseguidos nas negociações mas sem qualquer apontamento crítico.

4.2 O relatório realça os aspectos quantitativos (347 mil milhões de investimentos) e «qualitativos» das escolhas feitas, de um modo bastante formal, com quadros e diagramas «perfeitos». São quatro os eixos em que se articula a política de coesão de 2007-2013 para alcançar os objectivos estabelecidos:

- política de coesão e Agenda de Lisboa
- globalização e mudança estrutural
- mudança demográfica e mercados de trabalho, sociedades e economias mais inclusivos
- desenvolvimento sustentável, alterações climáticas e energia.

Menciona ainda a «governança» e as negociações realizadas (o método).

4.3 São citados os objectivos específicos dos programas, os dados numéricos, a distribuição dos fundos ⁽¹⁾, etc. Sintetizando:

- É dada prioridade à investigação e à inovação (86 mil milhões de euros), ou seja, 25 % dos recursos atribuídos;
- 15 mil milhões de euros para serviços e infra-estruturas
- 27 mil milhões de euros (8 %) para apoio às PME;
- 26 mil milhões de euros para educação e formação;
- Foram definidas políticas de apoio ao emprego, em especial, a pensar nos jovens, nas mulheres, nos migrantes, etc.
- Prevê-se ajuda para pessoas que vivem no limiar da pobreza e não conseguem penetrar no circuito laboral;
- O ambiente e o desenvolvimento sustentável foram brindados com uma dotação de 102 mil milhões de euros.

5. Observações

5.1 As políticas

5.1.1 A primeira parte da comunicação da Comissão diz respeito à estratégia de Lisboa, considerada como pedra angular da política de coesão. O CESE entende que será difícil encontrar hoje uma instituição nacional ou internacional que não concorde plenamente com a necessidade de uma estratégia de política económica centrada na realização de um nível satisfatório de crescimento económico, a par de uma taxa de emprego elevada. O documento em análise não aborda, todavia, em nenhum ponto como será possível assegurar a continuidade desta estratégia numa realidade europeia em que há 27 países muito diferentes em termos de recursos económicos, financeiros e sociais e, sobretudo, em termos de desenvolvimento territorial – mesmo que isso não estivesse previsto.

5.1.2 A estratégia de Lisboa, para ser aceite por todos, tem de ser adaptada necessariamente às várias situações no terreno, tomadas como referência para a política de coesão. Convém, pois, definir para cada uma delas medidas de política económica que, a partir dos recursos disponíveis (humanos, infra-estruturas, etc.) na região, promovam o crescimento dos rendimentos e do emprego. Isso implica não só ter uma visão do desenvolvimento destes territórios a curto e a médio prazo (para diversificar e requalificar a produção, reforçar instituições locais, encontrar e formar o capital humano necessário para a gestão da mudança, atrair novos investimentos, etc.), mas também prever a possibilidade de recorrer a instrumentos de política económica, tanto regulamentares como operacionais, que produzam na economia local os efeitos almejados.

5.1.3 Além disso, a comunicação refere, de uma forma muito genérica, os êxitos, limitando-se a enunciar os recursos financeiros atribuídos pela política de coesão a cada sector de actividade (acessibilidade do mercado europeu, despesas com a I&D e a inovação, empreendedorismo, mercado do trabalho, ambiente, etc.). Teria sido oportuno fazer referência, com base na experiência acumulada nos últimos anos com os doze novos Estados-Membros, à capacidade financeira efectiva demonstrada por cada um dos territórios e ao impacto da utilização dos recursos comunitários nas principais variáveis macroeconómicas (aumento dos rendimentos e dos investimentos, aumento do emprego, redução da inflação).

5.1.3.1 A afectação de recursos a um objectivo específico é condição indispensável para assegurar a mudança, mas não é suficiente para garantir a sua concretização. Por outro lado, teria sido também oportuno mencionar não só os pontos críticos na gestão da política de coesão, face à complexidade dos procedimentos utilizados na gestão dos programas comunitários, mas também a deterioração da situação macroeconómica internacional que decerto não tem contribuído para o desenvolvimento das regiões europeias mais desfavorecidas.

5.1.4 Um simples dado é suficiente para desdourar os êxitos da política de coesão apontados. Nos últimos anos, não obstante os recursos substanciais investidos pelos Fundos Estruturais no período de 2000-2006 (260 mil milhões de euros), o índice de desenvolvimento dos países europeus foi muito inferior ao dos principais países concorrentes (Estados Unidos, Canadá e, parcialmente, Japão) – um fenómeno especialmente patente nas regiões que mais se afastam da média comunitária. Os primeiros dois anos do novo período de programação (2007-2013), dado o ulterior agravamento da crise económica e financeira, confirmam a persistência de situações caracterizadas por um forte abrandamento do crescimento, e até mesmo de estagnação, em muitas economias regionais europeias.

5.1.5 Nesta ordem de ideias, o CESE considera que a política de coesão para o período de 2007-2013 não deveria ter proposto uma estratégia única articulada indistintamente para todos os Estados-Membros em torno de três objectivos da programação comunitária (convergência, competitividade regional e cooperação territorial europeia), mas sim uma estratégia dúplice: dirigida, por um lado, sobretudo às regiões europeias que mais divergem da média comunitária (ou seja, as regiões dos 12 países da nova adesão) e, por outro, destinada às regiões que, embora ainda distantes desta média, registaram nos últimos anos progressos consideráveis rumo a uma maior convergência com as regiões mais desenvolvidas da UE.

5.1.5.1 A proposta de uma estratégia diversificada consoante o grau de desenvolvimento das regiões dos 27 Estados-Membros advém da necessidade de linhas de intervenção e de medidas muito diversas ora para as regiões que se encontram muito aquém do limiar de 75 % ora para as que já estão mais próximas do nível comunitário. O facto de considerá-las a todas como «regiões abrangidas pelo objectivo da convergência» não facilita a compreensão das diferenças em termos de **intensidade, orientação e flexibilidade** que as políticas de intervenção propostas deveriam garantir.

⁽¹⁾ Ver anexo.

5.1.5.2 Estas considerações aplicam-se igualmente às regiões ao abrigo dos objectivos «Competitividade» e «Cooperação territorial». Uma análise diferenciada por regiões, secundada por indicadores de desenvolvimento mais representativos do que os adoptados pela política de coesão (conforme referiu já o CESE no seu parecer sobre o Quarto Relatório sobre a Coesão Económica e Social), poderia confluir numa revisão substancial da distribuição dos recursos previstos para cada objectivo, conferindo um novo carácter às políticas de desenvolvimento definidas para cada região. Este aspecto deveria merecer mais atenção no debate lançado pela Comissão sobre as prioridades, a organização e a «governança» da política de coesão.

5.1.6 Para uma utilização mais funcional e eficaz dos recursos comunitários, teria sido conveniente que a Comissão, especialmente no caso das regiões que não souberam aproveitar ao máximo os fundos disponibilizados pela política de coesão ou que se encontram ainda em fase de transição, tivesse optado por uma qualquer forma de «intervenção de substituição e/ou de integração», no pleno respeito do princípio da subsidiariedade.

5.1.6.1 Neste caso concreto são mencionados os riscos eventuais a que estão expostas as regiões mais desfavorecidas e menos estruturadas (institucional, política e culturalmente) na «administração» dos recursos comunitários, os quais vão da utilização ineficaz dos recursos até à restituição dos recursos utilizados mas não despendidos, o que traz graves prejuízos económicos e sociais às populações que deveriam ser contempladas com esses fundos.

5.1.6.2 Para as regiões que se encontram nesta situação, uma «cláusula de salvaguarda», a introduzir com o concurso da Comissão, com o fito de garantir uma gestão mais eficaz dos recursos comunitários, seria social e economicamente muito mais útil do que correr o risco de vê-los desperdiçados, por má gestão, ou até mesmo restituídos.

5.1.7 Outra consideração diz respeito aos investimentos previstos pelo Fundo Social Europeu para melhorar a qualidade e a oferta de educação e formação. O CESE defende o reforço das competências, uma maior integração dos vários instrumentos comunitários e o aumento da participação no mercado de trabalho para garantir o aumento da competitividade e da produtividade das economias locais.

5.1.7.1 Os resultados obtidos neste domínio ficaram aquém das expectativas, como já é hábito ler-se nos documentos comunitários. Também aqui é preciso repensar os programas de formação e de requalificação aplicados a muitas regiões europeias.

5.1.7.2 Os recursos destinados a este sector pela nova programação são substanciais e os riscos associados a uma utilização não optimizada obrigam a prever medidas correctoras para preservar a autonomia das administrações locais que apresentam um bom nível de profissionalismo e de organização administrativa. Importa não só valorizar os recursos disponíveis como

também avançar com propostas alternativas (menos formação local e mais formação «centralizada» nas instituições comunitárias, melhoria dos contactos com os meios académicos nacionais e estrangeiros e iniciativas conjuntas com parceiros qualificados para a disseminação das boas práticas, etc.), sempre que não estejam preenchidas as condições de base imprescindíveis para uma gestão eficaz dos programas de formação

5.2 O Plano tem, simultaneamente, em mira uma reorientação dos princípios originais da coesão definidos no Tratado – uma linha que convém manter. Por instigação dos governos nacionais, assiste-se ao esvaziamento destes princípios com o pretexto de acompanhar a «novidade», os «desafios» contingentes.

5.3 Há assim o risco de desqualificar a coesão transformando-a em mealheiro de outras agendas ou políticas europeias sem fundos, numa espécie de menu que varia consoante as exigências do momento. A coesão está-se a transformar, deste modo, numa política de redistribuição de fundos, retirando força a qualquer abordagem estratégica.

5.4 A filosofia tem sido conceder subsídios a esmo, quando teria sido e continuará a ser preferível alterar em profundidade a engenharia financeira dos fundos para facilitar o seu efeito multiplicador, graças à escolha de políticas mais adequadas, com os contributos do Fundo Europeu de Investimento (FEI), do Banco Europeu de Investimento (BEI), com o fito de garantir o crédito às empresas.

5.5 A política de coesão deveria estar à altura de contribuir para promover o crescimento e a competitividade das regiões envolvidas, intervindo obviamente na investigação e na inovação, mas tendo em mira, antes de mais, a melhoria dos chamados «bens públicos» (água, resíduos, assistência e cuidados a idosos, formação, infantários, etc.), enquanto políticas de excelência para tornar as regiões mais atraentes.

5.6 As escolhas feitas a nível nacional e regional não podem ser impostas de cima para baixo com mecanismos «descendentes» que ignoram as necessidades e as realidades locais recorrendo frequentemente a simplificações que podem ter um efeito inibidor em muitas regiões, aumentar o hiato de desenvolvimento e anular o esforço financeiro comunitário. Ora, a principal característica da política de coesão é justamente a capacidade de adaptar-se às necessidades locais reais, sem esquecer as acções inovadoras e a coordenação com os demais programas comunitários.

5.7 A Comissão teve um papel fundamental na fase inicial da política de coesão, já que ajudou os Estados e as regiões a melhorarem a sua abordagem e as suas intervenções, em termos de escolhas e objectivos. Hoje esta abordagem parece ter sido invertida: a forma prevalece sobre a substância com um dispêndio desproporcionado de energia e de dinheiro em detrimento dos investimentos.

5.8 O CESE concorda que o controlo é importante, mas não à custa dos conteúdos. É preciso fazer a distinção entre irregularidades e fraudes (também o Tribunal de Contas) e evitar que essa seja a única preocupação da Comissão, considerada muitas vezes pelas outras instituições como uma espécie de investigador. Além disso, não se pode utilizar dois pesos e duas medidas, consoante a política com que se ocupa a UE no momento.

5.9 O PIB não pode ser o único critério para determinar se uma região denota ou não atraso de desenvolvimento, o que é mais válido do que nunca após o alargamento a Leste. Convém ter em conta outros parâmetros, como a propensão ao crescimento, a competitividade, a taxa de emprego, a situação dos serviços públicos, das universidades e escolas, o índice de envelhecimento, a situação dos jovens e das mulheres, a taxa de actividade e de inactividade, a situação geral dos Estados-Membros, etc.

6. O método: governação e parceria

6.1 O CESE considera que seria mais adequado estabelecer uma distinção entre parceria institucional e governação, ainda incipiente, e a negociação propriamente dita com os parceiros sociais e a sociedade civil. Ora a comunicação refere estas duas vertentes como sendo uma e a mesma coisa.

6.2 Também há uma certa confusão a propósito da participação dos parceiros, dos interessados na política de coesão. É como se a «democracia» participativa dependesse do número das siglas envolvidas nas reuniões, que em geral são reduzidas a uma espécie de «assembleísmo» genérico. Em suma, o procedimento actual de governação e de parceria é totalmente insuficiente e carece de uma profunda revisão. É essencial aplicar eficazmente a exigência de participação de uma ampla parceria na preparação, execução, acompanhamento e avaliação dos programas operacionais dos fundos estruturais, nos termos do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 sobre os fundos estruturais. Os procedimentos de governação e de parceria devem, pois, ser avaliados e revistos com base nesta avaliação, tendo em vista uma participação mais alargada e concreta da sociedade civil organizada.

6.3 A parceria socioeconómica é «um valor», uma oportunidade, uma necessidade, não uma concessão ou um favor aos parceiros. Se a parceria e a negociação forem respeitadas e praticadas activamente, a todos os níveis e nas várias fases do Plano, será quase sempre possível melhorar as escolhas, os programas, os projectos e os resultados. Além disso, isso contribuirá para manter os cidadãos mais bem informados e para obter das comunidades locais e nacionais maior adesão às políticas de coesão.

6.4 Infelizmente, conforme se infere da leitura da comunicação, até à data e salvo raríssimas excepções, para além das formalidades, isso não tem acontecido. Em geral, trata-se apenas de uma audição, de reuniões informativas e não de uma verdadeira concertação para encetar negociações. Muitas das vezes nem sequer há a participação dos parceiros sociais, já que se

prefere «remeter» para as práticas nacionais, frequentemente inexistentes ou não concretizadas. Poder-se-ia, por exemplo, optar, como aconteceu já em França e em Portugal, pelo envolvimento dos conselhos económicos e sociais nacionais para garantir e reforçar o processo negocial. Outros países, por exemplo a Suécia, também fornecem bons exemplos de participação dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil.

6.5 Convém, além disso, realçar as grandes disparidades existentes ou surgidas posteriormente entre vários países, em particular nos países da última vaga de adesões, onde os sindicatos e as empresas quase nunca são chamados a participar. O CESE entende que o mecanismo negocial deve adaptar-se às várias situações e ser mais flexível, conquanto seja real, concreto e composto por organizações representativas. Não pode, por conseguinte, circunscrever-se ao «diálogo», à simples consulta, mesmo em presença de dificuldades objectivas, nem aos chamados «fóruns» dos parceiros. A UE «terá de» promover a parceria, manter negociações autênticas com os parceiros sociais em todos os níveis, a começar pelo europeu, por razões bem conhecidas.

6.6 A preparação dos planos operacionais poderia ser uma boa oportunidade para avaliar a validade de uma concertação com as partes, mas é justamente aqui que os problemas se manifestam em toda a sua acuidade:

- falta de coerência entre os prazos breves para a consulta dos parceiros e os prazos longos para a aplicação dos programas;
- não controlo do processo de consulta e não indicação dos motivos das alterações efectuadas;
- inexistência de acordos de parceria formalizados, especialmente a nível regional;
- sistema de consulta (negociação?) «enferrujado» e sensação generalizada de que as questões colocadas só raramente são tidas em conta; implicação insuficiente na aplicação dos programas, especialmente a nível regional;
- necessidade de reforçar as capacidades e de melhorar o conhecimento especializado dos parceiros sociais (nos vários países) sobre as instituições.

6.7 Também neste caso volta a emergir a questão da participação nas negociações das partes e dos actores representativos. O CESE é a favor da distinção entre parceiros sociais e sociedade civil (associações de empresas e sindicatos) e ONG, cuja participação depende da especificidade dos seus interesses e da sua representatividade, conforme defende o relatório do Parlamento Europeu. Os Estados-Membros deveriam ser obrigados a praticar uma parceria efectiva e correcta entre todas as partes interessadas.

6.8 A parceria está, além disso, presente em vários níveis – europeu, nacional e regional –, é praticada a nível horizontal e vertical e em todas as fases do Plano (preparação, realização, verificação dos programas, projectos e resultados). O método adoptado pelo Fundo Social Europeu (FSE) também poderia servir de exemplo, com os necessários ajustamentos, às políticas regionais e a outros fundos.

6.9 A Comissão, como já fez no passado, deveria promover acções de formação dirigidas também aos parceiros sociais e às ONG interessadas, para que tenham uma intervenção produtiva, especialmente nas regiões e nos novos Estados-Membros.

Bruxelas, 25 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho, de 18 de Janeiro de 1993, relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da Comunidade

COM(2009) 121 final — 2009/0042 (COD)

(2009/C 228/27)

Em 19 de Março de 2009, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 156.º e 175.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho, de 18 de Janeiro de 1993, relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da Comunidade»

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 452.ª reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 24 de Março) decidiu, por 140 votos a favor, 8 votos contra e 14 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 24 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Plano de relançamento da economia europeia (aditamento a parecer)

(2009/C 228/28)

Em 15 de Janeiro de 2009, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do parágrafo A do artigo 29.º das Disposições de Aplicação do Regimento, elaborar um aditamento a parecer sobre o:

«Plano de relançamento da economia europeia.»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 5 de Março de 2009, sendo relator Thomas DELAPINA.

Na 452.^a reunião plenária de 24 e 25 de Março de 2009 (sessão de 24 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 138 votos a favor, 8 votos contra e 13 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese

1.1 Cabe às associações representativas da sociedade civil, e sobretudo aos parceiros sociais, um papel central na resposta à presente crise. É necessário reforçar o diálogo social para, por um lado, definir e aplicar uma política que solucione o mais rapidamente possível a crise e, por outro, travar, da melhor forma, o impacto económico e social da crise nos cidadãos. Graças ao modelo social europeu, a União Europeia está numa posição melhor do que outras regiões do mundo para atenuar os efeitos da crise. Também no interior da União se verifica que os países com sistemas baseados numa orientação mais consensual actuam de forma mais eficaz.

1.2 O Comité Económico e Social Europeu já demonstrou, sob diversas formas, que cumpre a sua função institucional de apoio às restantes instituições europeias no contexto da presente situação de crise financeira, económica e social. Numa conferência realizada em 22 e 23 de Janeiro de 2009, o Comité criou o enquadramento institucional para o diálogo entre os vários actores envolvidos na crise, designadamente bancos, empresas, sindicatos, instituições e outros intervenientes da sociedade civil. Nessa ocasião, os instrumentos passíveis de solucionar a crise foram avaliados do ponto de vista institucional, jurídico, político-económico, social e científico.

1.3 Além disso, na reunião plenária de 15 de Janeiro de 2009, o CESE adoptou o seu parecer sobre o plano de relançamento da economia europeia ⁽¹⁾, cujos principais aspectos constam do ponto 2 do presente parecer, encontrando-se a sua versão integral apensa ao mesmo.

1.4 Não foi possível realizar uma avaliação final, dado que ainda não estavam disponíveis informações sobre o aspecto mais importante, ou seja, a aplicação prática das medidas nos Estados-Membros, que têm de ser a força motriz do processo. É necessário avaliar com exactidão a aplicação das medidas, identificando nomeadamente quais as acções e os meios financeiros propostos no plano de relançamento que são, de facto, novos e complementares e quais os elementos que já estavam previstos e aprovados antes do surgimento deste plano europeu.

1.5 O Comité insta todas as partes interessadas, em especial os Estados-Membros e a Comissão Europeia, a empenharem-se, sem demora, na aplicação do plano de relançamento da economia. A Comissão é também convidada a apresentar rapidamente o panorama da aplicação dos planos de relançamento nacionais, a identificar os instrumentos disponíveis para acelerar os progressos através destas medidas e a determinar até que ponto a coordenação necessária das políticas nacionais é eficiente ou se, pelo contrário, tem efeitos indesejados.

1.6 Em 17 de Março de 2009, o Comité realizou uma conferência em que representantes dos conselhos económicos e sociais e das instituições europeias, parceiros sociais e actores de outras associações representativas da sociedade civil continuaram a debater as formas de vencer a crise. Em especial, houve um intercâmbio de experiências sobre a aplicação, a nível nacional, do plano de relançamento da economia europeia e sobre o contributo que poderá ser dado pela sociedade civil organizada para a recuperação económica.

1.7 O presente aditamento a parecer sobre o plano de relançamento da economia europeia pretende aprofundar os principais pontos do parecer anterior, completar determinados aspectos, actualizá-los, se necessário, e formular perguntas que foram debatidas com os conselhos económicos e sociais.

1.8 O CESE prosseguirá o debate durante a elaboração do «Programa para a Europa», que tem como objectivo apresentar às instituições europeias um pacote de iniciativas coerente e eficaz.

2. Síntese do anterior parecer do Comité sobre o plano de relançamento da economia europeia

2.1 O Comité apoia sem reservas o plano de relançamento da economia europeia da Comissão e do Conselho. Considera que, por princípio, esta é a reacção correcta da política económica aos desafios actuais. Haverá que actuar de forma célere, decidida, ambiciosa, orientada e coordenada para restaurar a confiança dos consumidores e investidores e reforçar novamente a procura.

⁽¹⁾ Ver parecer do CESE, de 15 de Janeiro de 2009, sobre o «Plano de relançamento da economia europeia»; relator: Thomas Delapina – ECO/244 – CESE 50/2009.

2.2 O Comité considera os seguintes aspectos particularmente positivos:

2.2.1 A política económica parece ter aprendido com a experiência. Enquanto, em crises anteriores, a sua reacção fora, em grande medida, passiva, actualmente a política económica europeia reconheceu a necessidade de complementar a orientação para a oferta que a caracterizou até à data com uma política macroeconómica anticíclica activa, a fim de estimular a procura interna.

2.2.2 O Comité considera importante a referência à necessidade de se utilizar todo o potencial de flexibilidade proporcionado pela reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Tal significa que, numa situação excepcional como esta, o limite máximo de 3 % aplicável ao endividamento público poderá ser temporariamente excedido. Além disso, no entender do CESE, é importante que se tenha salientado a responsabilidade da política monetária do BCE no desenvolvimento da economia real, bem como a maior possibilidade de redução dos juros.

2.2.3 O Comité congratula-se com o facto de se ter reconhecido a importância de uma intervenção concertada. Com efeito, uma crise internacional exige respostas internacionais coordenadas, as quais devem igualmente impedir o parasitismo e políticas proteccionistas e cambiais com intuídos de enfraquecimento económico dos outros países (*beggar-thy-neighbor*).

2.2.4 É também positivo que os objectivos da Estratégia de Lisboa desempenhem um papel central nas medidas actuais de curto prazo para vencer a crise.

— Em conformidade com o princípio da coesão social, é preciso reduzir o impacto da crise nos cidadãos. O mercado de trabalho tem de ser apoiado e há que prestar maior protecção principalmente aos indivíduos mais desfavorecidos da sociedade.

— Importa reforçar a competitividade das empresas para que estas possam contribuir para a recuperação económica através de investimentos, produção e exportações, saindo fortalecidas da crise. Da mesma maneira, os futuros investimentos públicos na inovação, educação e investigação devem não só reforçar a procura, mas visar também a melhoria estrutural.

— As PME podem ser uma importante força motriz para ajudar a vencer a crise. Por esta razão, há que elaborar medidas de apoio que lhes permitam novamente o acesso sem problemas ao financiamento, reforçando deste modo a sua competitividade e capacidade de inovação.

— Além disso, é importante que as medidas públicas e privadas de relançamento económico apoiem também os objectivos da União em matéria de protecção do ambiente, poupança de energia e alterações climáticas, contribuindo para a transição para uma economia de baixo teor de carbono.

2.3 O parecer do Comité apresenta também algumas críticas:

2.3.1 O volume anual do plano de relançamento, equivalente a 1,5 % do PIB em dois anos (média anual de cerca de 0,75 % do PIB), afigura-se relativamente baixo, especialmente quando comparado a pacotes estabelecidos noutras regiões do mundo. Além disso, deve ter-se em conta que a injeção de dinheiro fresco é muito inferior ao montante anunciado de 200 mil milhões de euros. Tanto no que diz respeito a medidas europeias como a nacionais, o plano limita-se muitas vezes a apresentar uma lista ou a antecipar medidas que já tinham sido aprovadas antes do plano de relançamento.

2.3.2 Importa, no entanto, assegurar que as medidas no âmbito das melhorias estruturais não contrariam o objectivo de redinamizar a procura e o emprego. Estas devem ser definidas de forma socialmente responsável e visar o crescimento e o emprego.

2.3.3 O sucesso do amplo conjunto de medidas destinadas aos Estados-Membros só poderá ser avaliado quando se verificar se o pacote aplicado é o mais adequado em cada país. Por motivos psicológicos é também muito importante que todas as partes interessadas tomem medidas concretas com a maior brevidade possível, caso contrário corre-se o risco de as expectativas pessimistas se enraizarem.

2.3.4 Após os primeiros esforços políticos, sob a forma de diversos pacotes de recuperação da capacidade operacional do sector financeiro, é agora necessária uma reorganização global e coordenada dos mercados financeiros capaz de restaurar a confiança. Para tal, há que tirar partido do aumento da «massa crítica» da zona euro proporcionado pelos alargamentos para possibilitar uma maior troca de perspectivas, talentos e experiências na Europa. O plano de relançamento da Comissão não apresenta nenhuma proposta nesta matéria.

3. Observações na generalidade adicionais

3.1 Um dos maiores desafios imediatos a enfrentar pela política económica é restaurar rapidamente a confiança dos consumidores e investidores através de um aumento real da procura. Para viabilizar o crescimento e manter uma taxa de desemprego baixa, é preciso fortalecer a procura, de forma a impedir uma espiral de declínio semelhante à dos anos 30 do século passado. Isto passará por não se cometer os mesmos erros que contribuíram para a crise actual.

3.2 Os instrumentos de política económica da União Europeia, e especialmente da União Monetária, parecem ter sido concebidos para possibilitar um desenvolvimento económico tranquilo e evitar situações de crise. Em contrapartida, estes instrumentos não são suficientes para responder a situações de crise que requerem medidas de recuperação. Assim, é necessário reorientar a política económica, definir novos caminhos e estabelecer, portanto, uma governação a nível europeu que forneça as soluções adequadas para situações de crise como a actual.

3.3 Já comprovámos, de forma dolorosa, que o mercado não consegue resolver todos os problemas ⁽¹⁾. A crença absoluta no mecanismo do mercado enquanto panacea, a mentalidade e as perspectivas de curto prazo e a corrida a rendimentos cada vez mais elevados têm de ser substituídas por uma política mais realista e menos ideológica.

3.4 O facto de o mercado ter falhado no sector financeiro não significa o seu fracasso total, mas revela a necessidade de se evitar e, designadamente, corrigir os desenvolvimentos errados do mercado através de uma legislação e supervisão bem orientadas. Por conseguinte, a nova política tem de ter por base uma economia de mercado que fomente e recompense as iniciativas individuais e a assunção de riscos. Contudo, o mercado «omnipotente» tem de ser novamente submetido a normas mais rigorosas para garantir, na medida do possível, o seu bom funcionamento. Mercados livres precisam de barreiras de segurança que limitem os seus movimentos. Isto porque, no contexto económico real, não existem requisitos para mercados perfeitos. No caso da União Europeia, acresce que o modelo económico e social europeu tem por base princípios que exigem a correcção dos resultados produzidos pelo mercado. Este modelo prevê igualmente uma orientação renovada para objectivos e valores de longo prazo.

3.5 A política económica, tanto a nível europeu como nacional, já deu importantes passos, mesmo que tardios, na direcção certa. Assistiu-se à descida das taxas de juro, embora haja ainda margem para novas reduções. As intervenções estatais como as ajudas, as garantias e a assunção de riscos são novamente reconhecidas como úteis e necessárias. Em casos específicos, mesmo as nacionalizações não estão excluídas enquanto medida excepcional de salvamento. Os orçamentos públicos estão a apoiar a procura através da redução dos impostos e do aumento da despesa pública. A combinação de políticas macroeconómicas tornou-se, assim, mais equilibrada.

3.6 O Comité insiste em que o alcance do plano de relançamento da economia europeia corre o risco de ser demasiado reduzido (ver ponto 2.3.1). Possivelmente isto deve-se, em parte, ao facto de as previsões oficiais relativas ao crescimento terem subestimado, em grande medida, a gravidade da crise, aquando da elaboração deste pacote. De facto, as previsões do Outono, publicadas pela Comissão Europeia em 3 de Novembro de 2008, estimavam ainda um crescimento económico de, pelo menos, 0,1 % em 2009 para a zona euro, ao passo que as previsões intercalares de 19 de Janeiro de 2009 já apontavam para um valor de -1,9 %, ou seja, dois pontos percentuais abaixo da previsão anterior. As previsões do final do primeiro trimestre deixam antever um declínio de aproximadamente 4 %. O impacto negativo no crescimento e no emprego é, portanto, muito mais pesado do que previsto ainda há pouco tempo. É, aliás, evidente que é preciso aplicar, em primeiro lugar e com a maior brevidade possível, as medidas já adoptadas. A situação económica e as previsões agravaram-se de tal maneira nas últimas semanas que é nitidamente maior a necessidade de medidas de recuperação para os vários níveis, conforme apresentadas no ponto 4.

3.7 As medidas de relançamento da economia serão muito dispendiosas. A maioria dos Estados-Membros excederá o limite máximo de 3 % aplicável ao endividamento público. No contexto da maior flexibilidade do Pacto de Estabilidade e Crescimento após a sua reforma, esta situação afigura-se lógica e necessária nas actuais circunstâncias extraordinárias, não devendo ser objecto de sanções. Naturalmente, também os países candidatos à adesão à zona euro deverão beneficiar da mesma flexibilidade que os Estados-Membros da União Monetária. Os requisitos do pacto não devem criar obstáculos aos futuros investimentos públicos em investigação, desenvolvimento e educação que visem criar potencial de crescimento no futuro. É precisamente este crescimento que nos permitirá retomar rapidamente o curso sustentável das finanças públicas depois de ultrapassada a crise.

3.8 Para isso há que começar já a avaliar como poderemos regressar, depois da crise, a um caminho sustentável com um horizonte a longo prazo. Em qualquer caso, são necessárias estratégias credíveis da parte dos Estados-Membros para se voltar a trilhar esse caminho. A urgência desta tarefa é já patente com a expansão inquietante dos *spreads* dos títulos da dívida pública na zona euro, facto que suscita uma preocupação crescente nos investidores em relação à solvência dos diversos governos nacionais. Para estabilizar as finanças públicas são necessárias soluções inteligentes que impeçam uma reorganização radical à custa dos trabalhadores e das camadas mais desfavorecidas da sociedade, à semelhança do que sucedeu nos anos 1930. Nessa época, uma combinação entre *dumping* salarial e social, acompanhada de medidas proteccionistas, contribuiu para a catástrofe.

3.9 É indispensável que o Estado encontre novas fontes de receitas, o que passa por um reforço da matéria colectável dos Estados-Membros, nomeadamente através da abolição dos paraísos fiscais, do fim da concorrência fiscal e da definição de medidas de combate à fraude e evasão fiscal. Seria conveniente repensar globalmente o regime fiscal, focando questões como a distribuição equitativa entre as várias formas de rendimento e de activos. Neste sentido, há que exigir um contributo especial de todos aqueles que tiraram proveito considerável dos erros dos mercados financeiros, os quais têm agora de ser corrigidos a expensas do contribuinte através de fundos públicos.

3.10 É evidente que o pacote de estímulo fiscal não pode, a curto prazo, ter uma incidência orçamental neutra, devendo ser financiado pela dívida pública para não ir de encontro ao objectivo de reforço da procura. Neste domínio, há que considerar as diversas consequências negativas e positivas, a curto e longo prazo, de um maior endividamento do Estado. Como consequência negativa, pode-se citar um possível aumento dos custos de capital para as empresas, em razão do aumento da taxa de utilização da capacidade, através de um efeito de *crowding-out* (efeito de deslocamento ou de evicção). Uma vez que os activos estão mais concentrados do que o rendimento, o aumento do endividamento contribuirá também para maiores desigualdades entre os rendimentos.

⁽¹⁾ O próprio presidente do *Deutsche Bank*, Josef Ackermann, afirmou não acreditar na capacidade de o mercado curar os seus males (www.faz.net - 17.3.2008).

3.11 Por outro lado, o endividamento não significa necessariamente um aumento concomitante do défice público, na medida em que o estímulo da actividade económica aumenta igualmente as receitas estatais. O endividamento não deve ser visto exclusivamente como um ónus para as gerações vindouras, que terão de pagar os respectivos juros, pois estas poderão beneficiar de investimentos «inteligentes», por exemplo na educação e em infra-estruturas, sendo, além disso, os herdeiros dos actuais títulos da dívida pública. Assim, deverá ter-se em conta que a atribuição de poucos meios para combater a crise também terá custos elevados, porque permitirá o declínio ainda maior da economia e do emprego. Neste caso, aos custos monetários juntar-se-iam custos sociais muito mais elevados e o sofrimento humano causado pelo desemprego, pela falta de qualificações e pelo aumento das tensões sociais.

4. Observações adicionais sobre o conjunto de instrumentos para as medidas nacionais

4.1 Num primeiro momento foram aplicados planos de recuperação no sector financeiro que, apesar de impressionantes, revelaram graus de eficiência muito diferentes. O processo de recapitalização não está ainda terminado e a confiança ainda não foi totalmente restaurada, pelo que persiste uma grande falta de liquidez. Por conseguinte, são necessários mais esforços para dotar as empresas e as famílias de recursos financeiros suficientes. No entanto, esses apoios provenientes de fundos públicos, e não apenas de instituições financeiras, devem estar ligados a um conjunto de critérios e condições que garantam a sua utilização em favor da economia e a existência de um governo das sociedades adequado.

4.2 Além disso, é necessário oferecer uma ajuda rápida e eficaz aos cidadãos mais afectados, ou seja os mais vulneráveis socialmente, e ao mercado de trabalho, pois normalmente a crise neste mercado afecta em primeiro lugar os elementos mais fracos, com situações profissionais precárias, como sejam os trabalhadores temporários ou com contratos a prazo. Só depois, caso a crise perdure durante mais tempo, começarão os trabalhadores permanentes a ser colocados, pelo menos temporariamente, em trabalhos de curta duração, ou a ver os seus contratos ser rescindidos. A evolução demográfica prevista também obriga a uma reestruturação inteligente da economia, mantendo os trabalhadores nas empresas e proporcionando-lhes novas formações em vez de os despedir, para que quando a economia estiver mais forte haja suficiente mão-de-obra qualificada disponível. O apoio aos desempregados deveria articular-se com programas de reciclagem e de melhoria dos níveis de qualificação. Há igualmente que ter em conta que as estatísticas oficiais do desemprego não espelham a verdadeira dimensão do problema nem do modo como as pessoas são afectadas, dado que em tempos de crise muitas pessoas desaparecem das estatísticas do desemprego, por exemplo por não terem direito a subsídios ou por ficarem desencorajadas pela falta de oportunidades e desistirem de procurar um emprego. A integração dos jovens no mercado de trabalho, em particular, é uma das maiores prioridades em tempo de crise.

4.3 As medidas de apoio ao sector empresarial devem ter por objectivo assegurar novamente a este sector e, em particular, às PME o livre acesso a meios financeiros e garantir o bom funcionamento dos mercados dos produtos. Quanto às medidas de apoio à economia, o importante é lançar as bases para que

saia reforçada da crise. O objectivo deve ser obter um «dividendo duplo», não se procurando estimular a economia apenas a curto prazo, com investimentos certos e estruturantes, mas também aumentar a competitividade e o potencial de crescimento futuro, de harmonia com a Estratégia de Lisboa. Tudo isto exige investimento na inovação e na modernização das infra-estruturas (tanto nas redes transeuropeias da energia como nas infra-estruturas de banda larga), assim como na investigação e na educação. Há que reforçar a competitividade e a capacidade de inovação das PME, através por exemplo da fiscalidade ou de garantias estatais, de modo a utilizar o seu potencial para apoio à recuperação económica.

4.4 Além disso, o CESE recorda que, além do fortalecimento da procura, há uma série de outras medidas que podem ajudar a restaurar a confiança dos actores económicos. A simplificação da legislação, a aceleração dos processos e a redução dos encargos administrativos também poderão contribuir para impulsionar a actividade económica.

4.5 Uma vez que o «relançamento da economia» não deve querer dizer que depois da crise tudo ficará exactamente como dantes, é necessário colocar a ênfase em projectos ecológicos e de poupança de energia, para acelerar a transição para uma economia ecológica de baixo teor de carbono.

4.6 As medidas de melhoria estrutural devem ser aceitáveis de um ponto de vista social e relançar o crescimento e o emprego, de forma a não contrariar os esforços para reforçar a procura e amortecer as dificuldades sociais. A política salarial desempenha um papel particular neste contexto em virtude do papel duplo dos salários. De um ponto de vista microeconómico, constituem um factor de custo para as empresas, influenciando portanto a sua competitividade em matéria de preços, enquanto que, de um ponto de vista macroeconómico, são o factor que mais determina a procura interna. Uma vez que as empresas só investem e criam empregos quando existem expectativas correspondentes em matéria de procura, numa perspectiva económica global, a indexação dos salários a médio prazo, em função do crescimento da produtividade nacional, garante o equilíbrio entre o necessário aumento da procura e a preservação da competitividade dos preços. Os parceiros sociais devem, por conseguinte, esforçar-se por evitar ajustes salariais efectuados com base em políticas proteccionistas e cambiais com intuítos de enfraquecimento económico dos outros países (*beggar-thy-neighbour*).

4.7 O impacto no crescimento das diversas medidas orçamentais depende também do efeito multiplicador no qual convergem a tendência para o consumo e a taxa de importação. Deste modo, corre-se o risco de uma descida geral dos impostos fazer subir, devido à insegurança, o nível de poupanças. O impacto na procura será maior se houver uma orientação para os clientes com menores rendimentos, devido à sua maior propensão para o consumo. Todavia, esses clientes com menos recursos continuam a estar excluídos, pois não pagam impostos. Por esta razão, é necessário encontrar soluções específicas para este grupo. A aplicação de determinadas reduções fiscais limitadas no tempo poderia igualmente constituir um incentivo ao

consumo. É ainda de esperar um impacto relativamente importante de determinadas transferências directas, como seja o aumento temporário do subsídio de desemprego sugerido pela Comissão. Além disso, a afectação de transferências, como por exemplo no caso dos cheques-educação ou ecológicos, aumenta o impacto na procura. Estes últimos podem ser usados para aquisição de artigos com baixo consumo de energia, painéis solares ou passes para os transportes públicos.

4.8 A afectação dos recursos provenientes dos diversos fundos (fundos estruturais e de coesão, Fundo para o Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu, Fundo de Ajustamento à Globalização) exige uma aplicação eficiente e flexível, além de procedimentos pragmáticos para aumentar a sua eficácia.

5. Reforçar a dimensão europeia

5.1 As diferentes estruturas económicas dos Estados-Membros fazem com que a crise actual tenha um impacto igualmente diferente em cada um deles, pelo que se torna necessário articular diversos pacotes nacionais de medidas. Corre-se, portanto, o risco de aumentar as desigualdades na Europa e na zona do euro, o que revela os limites das políticas nacionais. Necessita-se, por conseguinte, de uma política europeia e de uma melhor coordenação e governação económicas ao nível europeu que disponham de instrumentos adequados para a aplicação efectiva da sua política.

5.2 A rápida e urgente aplicação dos pacotes de medidas que tem sido pedida exige coordenação, harmonização e concertação, na medida em que, sem um método coerente, corre-se o risco de que cada país aplique medidas a favor apenas das empresas nacionais, o que põe em causa os fundamentos da igualdade de tratamento e pode conduzir a uma corrida aos subsídios. No domínio fiscal, é também necessária uma harmonização geral que vá mais longe do que as medidas de retoma económica e se aplique a todo o sistema fiscal. Do mesmo modo, a tentativa de melhorar a competitividade internacional de um país através de medidas que intervenham sobre os custos acarreta o risco de tendências proteccionistas, sempre que um país tente sair da recessão recorrendo à procura externa. Isto aplica-se tanto a cada Estado-Membro da UE como às relações entre os grandes blocos económicos mundiais (como mostra a arrojada divisa *Buy American*, divulgada no âmbito do plano de relançamento económico dos EUA).

5.3 Neste contexto, o CESE insta com a Comissão para que elabore rapidamente o panorama da aplicação dos planos nacionais de relançamento da economia e apresente os instrumentos disponíveis para acelerar os progressos através dessas medidas. Isto é necessário para se poder avaliar o número de medidas efectivamente postas em prática, permitir a aprendizagem a partir das experiências dos outros e ver se estão a surgir desenvolvimentos indesejados, nomeadamente visando o proteccionismo, que seriam as distorções da concorrência, o *dumping* (incluindo no domínio fiscal), o parasitismo e, para países que não pertencem à zona do euro, a desvalorização da moeda. O Comité insta o Conselho e a Comissão a impedirem categoricamente a adopção deste tipo de medidas que desembocam numa política proteccionista (*beggar-thy-neighbour*) e mesmo a abandoná-las, se for este o caso.

5.4 O reforço da dimensão europeia significa ainda que se deve ponderar, cada vez mais, na realização de projectos europeus conjuntos, por exemplo no domínio das infra-estruturas de abastecimento de energia. Uma maior flexibilidade entre as rubricas do orçamento da UE cujas dotações não foram utilizadas poderia contribuir para o financiamento desses projectos. A este respeito, deveria igualmente ser considerada a hipótese de um empréstimo europeu proveniente de um fundo soberano comunitário.

5.5 A solidariedade da União também é necessária para países que não pertencem à zona do euro e que enfrentam dificuldades com a sua balança de pagamentos (por exemplo, a Hungria ou a Letónia), bem como para bancos e instituições financeiras aí localizados em situação de risco, devendo-se ter em conta a situação específica desses países no processo de recuperação.

6. Reforma dos mercados financeiros

6.1 Tal como em outros temas de importância global, também no domínio de uma nova regulação da arquitectura financeira internacional, a UE é instada a actuar de forma resoluta e coesa e a falar a uma só voz. Para benefício de todos os envolvidos e como contributo para a estabilidade em geral, a Europa deve ser um elemento central da nova ordem, dando-lhe um cunho europeu. Continua, no entanto, a ser necessária uma mudança de paradigma visando uma orientação a longo prazo e a sustentabilidade, apoiada pelas correspondentes estruturas de incentivo e sistemas de bonificações. A reordenação de um novo sistema financeiro global terá de possibilitar o desenvolvimento de inovações financeiras sólidas, que não estejam em concorrência com os investimentos da economia real, mas antes a apoiem.

6.2 O novo sistema deve fundar-se em princípios como a transparência, a limitação dos riscos assumidos, a representação realista dos riscos nos balanços e a inclusão na regulamentação dos fundos de alto risco e dos fundos de investimento de capital privado. A nova regulação deve ainda contribuir para evitar as consequências pró-cíclicas e os efeitos de alavanca excessivos. As propostas de reforma não deverão formar uma obra constituída por peças independentes desconexas, mas antes apresentar um pacote coerente e abrangente de medidas que abranja todos os domínios relevantes. Não se deve chegar a um concorrência entre países ou blocos económicos em matéria de regulação ou desregulação. Falta ainda, pelo menos, um sistema coordenado transfronteiriço de supervisão e de controlo, bem como agências europeias independentes de notação.

6.3 Deve igualmente ser dada uma atenção especial ao modo de financiamento dos regimes de pensões⁽¹⁾, pois estes, alimentados pela crença na infalibilidade do mercado, foram cada vez mais financiados, nos últimos anos, através do mercado de capitais, o que significa que a maioria dos actuais ou futuros pensionistas incorreu em grandes perdas financeiras, contrariamente ao inicialmente anunciado.

⁽¹⁾ Neste contexto, consultar o parecer sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso à actividade de seguros e resseguros e ao seu exercício SOLVÊNCIA II» (JO C 224, 3.8.3008, p. 11).

7. Papel da sociedade civil organizada

7.1 Serão sobretudo os cidadãos que terão de suportar o ónus da crise, razão pela qual os actores económicos e sociais devem ser claramente envolvidos na concepção das políticas futuras. O Comité Económico e Social Europeu já demonstrou, sob diversas formas, que cumpre a sua função institucional de apoio às restantes instituições europeias no contexto da presente situação de crise financeira, económica e social. Numa conferência realizada em Janeiro de 2009, o Comité criou o enquadramento institucional para o diálogo entre os vários actores envolvidos na crise, designadamente bancos, empresas, sindicatos, instituições e outros intervenientes da sociedade civil.

7.2 Os trabalhadores e os empresários têm uma função fulcral a desempenhar para a resolução da crise, que não causaram e pela qual não são responsáveis. É necessário reforçar o diálogo social para, por um lado, definir e aplicar uma política que solucione o mais rapidamente possível a crise e, por outro, travar, da melhor forma, o impacto económico e social da crise nos cidadãos.

7.3 Nos Estados-Membros devem ser desenvolvidas, em conjunto com os parceiros sociais, medidas adequadas para evitar uma evolução salarial demasiado fraca, a qual não apoiaria da forma necessária a procura e o crescimento. O desenvolvimento do diálogo macroeconómico também serve o propósito de uma melhor coordenação, pois consegue conciliar melhor a evolução salarial com a política macroeconómica.

7.4 A injustiça e a desigualdade não podem sair reforçadas da crise. Também em vista das eleições para o Parlamento Europeu, é necessário mostrar claramente aos cidadãos, e, particularmente, aos membros mais vulneráveis da sociedade, através de um «Novo Contrato Social» que não serão abandonados à sua sorte pelos políticos. As medidas legislativas e financeiras devem impedir que a crise se torne também numa crise do modelo social europeu.

7.5 O diálogo social tem uma importância fundamental para combater as consequências económicas e sociais da crise⁽¹⁾. A história mostra que as crises económicas podem intensificar ou limitar o diálogo social. Este é intensificado quando se reconhece a necessidade de uma cooperação mais estreita. Contudo,

é mais fácil chegar a compromissos numa economia em expansão, enquanto que numa crise pode haver um reforço de comportamentos não cooperativos e de defesa do grupo. Neste último caso, o caminho de saída da crise actual seria bastante mais penoso do que no caso inverso.

7.6 Quando se estimula a procura, existe o objectivo de utilizar de forma inteligente os meios adicionais de modo que, após ultrapassada a crise, a competitividade da economia saia reforçada. De forma análoga, o combate à crise deve ser utilizado para reforçar as estruturas do diálogo social em todos os níveis. O mais recente relatório conjunto dos parceiros sociais europeus sobre os desafios no mercado de trabalho constituiu uma boa base para estudar as possibilidades do conceito da flexigurança. No âmbito da flexigurança interna, em vez de reformas estruturais que visam diminuir a protecção contra os despedimentos e o alargamento dos horários de trabalho, deveriam ser desenvolvidas medidas de promoção de empregos duradouros. Estas medidas deveriam possibilitar a manutenção dos trabalhadores nas empresas com horários reduzidos durante um período de contracção económica, dando-lhes mais formação no tempo restante, para que na fase seguinte de expansão haja mão-de-obra qualificada disponível. O conceito mais recente que foi desenvolvido nos Países Baixos poderia ser encarado como boas práticas neste domínio. A segurança deve ser melhorada mesmo para a mão-de-obra mais flexível para lhe assegurar a possibilidade de permanecer no mercado de trabalho e de se tornar mais qualificada.

7.7 A economia social, expressão genuína da sociedade civil organizada, através dos seus diferentes modelos de sociedade e organização, caracteriza-se por oferecer respostas inovadoras às necessidades sociais, conjugando rentabilidade e solidariedade, gerando emprego de qualidade, reforçando a coesão social e territorial, associando produção e desenvolvimento sustentável e potenciando, por último, o exercício da cidadania activa e da responsabilidade social empresarial. Todos estes atributos, que estão a tornar-se elementos indispensáveis para superar a actual situação de crise sistémica, tornam necessária a atribuição aos agentes da economia social de um papel relevante na gestão da crise. Por outro lado, obrigam a Comissão a incluir nas suas políticas e programas o impulso efectivo deste modelo social de empreendimento dos cidadãos⁽²⁾.

Bruxelas, 24 de Março de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

⁽¹⁾ O papel central dos parceiros sociais é igualmente referido no relatório «Industrial Relations in Europe», publicado pela Comissão Europeia em Fevereiro de 2009.

⁽²⁾ Sobre o mesmo assunto ver também o parecer CESE 50/2009 adoptado pelo CESE em 15 de Janeiro de 2009, ainda não publicado no JO.

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2009/C 228/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à rotulagem dos pneus no que respeita à eficiência energética e a outros parâmetros essenciais	81
2009/C 228/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão sobre a Segunda Análise Estratégica da Política Energética — Um plano de acção da UE sobre segurança energética e solidariedade	84
2009/C 228/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à indicação do consumo de energia e de outros recursos dos produtos relacionados com o consumo de energia por meio de rotulagem e outras indicações uniformes relativas aos produtos (reformulação)	90
2009/C 228/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Regulamento (CE) n.º .../2008 do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1692/2006, que institui o segundo programa «Marco Polo» relativo à concessão de apoio financeiro comunitário para melhorar o desempenho ambiental do sistema de transporte de mercadorias («Marco Polo II»)	95
2009/C 228/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão que estabelece o programa MEDIA Mundus de cooperação com profissionais de países terceiros no domínio do audiovisual	100
2009/C 228/20	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 1927/2006 que institui o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização	103
2009/C 228/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma actividade independente e que revoga a Directiva 86/613/CEE	107
2009/C 228/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de recomendação do Conselho sobre a segurança dos doentes, incluindo a prevenção e o controlo de infeções associadas aos cuidados de saúde	113
2009/C 228/23	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Central Europeu — EMU@10: sucessos e desafios após 10 anos de União Económica e Monetária	116
2009/C 228/24	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu: Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia — Tirar Partido da Diversidade Territorial	123
2009/C 228/25	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Conselho que altera as Directivas 92/79/CEE, 92/80/CEE e 95/59/CE no que se refere à estrutura e às taxas dos impostos especiais de consumo incidentes sobre os tabacos manufacturados	130



2009/C 228/26	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 sobre os resultados das negociações referentes a estratégias e programas da política de coesão para o período da programação de 2007-2013	141
2009/C 228/27	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho, de 18 de Janeiro de 1993, relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da Comunidade	148
2009/C 228/28	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Plano de relançamento da economia europeia (aditamento a parecer)	149

Preço das assinaturas 2009 (sem IVA, portes para expedição normal incluídos)

Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	1 000 EUR por ano (*)
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	100 EUR por mês (*)
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, edição impressa + CD-ROM anual	22 línguas oficiais da UE	1 200 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série L, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	700 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série L, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	70 EUR por mês
Jornal Oficial da União Europeia, série C, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	400 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série C, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	40 EUR por mês
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, CD-ROM mensal (cumulativo)	22 línguas oficiais da UE	500 EUR por ano
Suplemento do Jornal Oficial (série S), Adjudicações e Contratos Públicos, CD-ROM, duas edições por semana	Multilingue: 23 línguas oficiais da UE	360 EUR por ano (= 30 EUR por mês)
Jornal Oficial da União Europeia, série C — Concursos	Língua(s) de acordo com o concurso	50 EUR por ano

(*) Venda avulsa: até 32 páginas: 6 EUR
de 33 a 64 páginas: 12 EUR
mais de 64 páginas: preço fixado caso a caso

O *Jornal Oficial da União Europeia*, publicado nas línguas oficiais da União Europeia, pode ser assinado em 22 versões linguísticas. Compreende as séries L (Legislação) e C (Comunicações e Informações).

Cada versão linguística constitui uma assinatura separada.

Por força do Regulamento (CE) n.º 920/2005 do Conselho, publicado no Jornal Oficial L 156 de 18 de Junho de 2005, nos termos do qual as instituições da União Europeia não estão temporariamente vinculadas à obrigação de redigir todos os seus actos em irlandês nem a proceder à sua publicação nessa língua, os Jornais Oficiais publicados em irlandês são comercializados à parte.

A assinatura do Suplemento do Jornal Oficial (série S — Adjudicações e Contratos Públicos) reúne a totalidade das 23 versões linguísticas oficiais num CD-ROM multilingue único.

A pedido, a assinatura do *Jornal Oficial da União Europeia* dá direito à recepção dos diversos anexos do Jornal Oficial. Os assinantes são avisados da publicação dos anexos através de um «Aviso ao leitor» inserido no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Vendas e assinaturas

As publicações pagas editadas pelo Serviço das Publicações estão disponíveis através da nossa rede de distribuidores comerciais, cuja lista está disponível na internet no seguinte endereço:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) oferece acesso directo e gratuito ao direito da União Europeia. Este sítio permite consultar o *Jornal Oficial da União Europeia* e inclui igualmente os tratados, a legislação, a jurisprudência e os actos preparatórios da legislação.

Para mais informações sobre a União Europeia, consultar: <http://europa.eu>

