

# Jornal Oficial

## da União Europeia

C 271



Edição em língua  
portuguesa

### Comunicações e Informações

56.º ano  
19 de setembro de 2013

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
I	<i>Resoluções, recomendações e pareceres</i>	
	 PARECERES	
	 <b>Comité Económico e Social Europeu</b>	
	 <b>490.ª sessão plenária de 22 e 23 de maio de 2013</b>	
2013/C 271/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Por uma dimensão social da União Económica e Monetária» (parecer exploratório) .....	1
2013/C 271/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Dez anos depois, para onde caminha o euro? O futuro económico e político da UE e o novo Tratado» (parecer de iniciativa) .....	8
2013/C 271/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A economia verde: Promover o desenvolvimento sustentável na Europa» (parecer de iniciativa) .....	18

**PT**

Preço:  
8 EUR

(continua no verso da capa)

## III Atos preparatórios

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

**490.ª sessão plenária de 22 e 23 de maio de 2013**

2013/C 271/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão – Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada – Lançamento de um debate a nível europeu [COM(2012) 777 <i>final</i> /2] .....	23
2013/C 271/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às informações que acompanham as transferências de fundos [COM(2013) 44 <i>final</i> – 2013/0024 (COD)] e sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo [COM(2013) 45 <i>final</i> – 2013/0025 (COD)] .....	31
2013/C 271/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Conselho que aplica uma cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as transações financeiras [COM(2013) 71 <i>final</i> – 2013/0045 (CNS)] .....	36
2013/C 271/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção penal do euro e outras moedas contra a contrafação e que substitui a Decisão-Quadro 2000/383/JAI do Conselho [COM(2013) 42 <i>final</i> – 2013/0023 (COD)] .....	42
2013/C 271/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada – Introdução de um Instrumento de Convergência e Competitividade [COM(2013) 165 <i>final</i> ] e a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada – Coordenação <i>ex ante</i> dos planos respeitantes às principais reformas da política económica [COM(2013) 166 <i>final</i> ] .....	45
2013/C 271/09	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 um enquadramento europeu completo do jogo em linha [COM(2012) 596 <i>final</i> ] .....	48
2013/C 271/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu – Uma nova abordagem europeia da falência e insolvência das empresas [COM(2012) 742 <i>final</i> ] e sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1346/2000 do Conselho relativo aos processos de insolvência [COM(2012) 744 <i>final</i> – 2012/0360 (COD)] .....	55
2013/C 271/11	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 – Proteger as empresas contra práticas comerciais enganosas e garantir uma aplicação efetiva das normas – Revisão da Diretiva 2006/114/CE relativa à publicidade enganosa e comparativa [COM(2012) 702 <i>final</i> ] ....	61



## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## PARECERES

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

490.<sup>a</sup> SESSÃO PLENÁRIA DE 22 E 23 DE MAIO DE 2013

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Por uma dimensão social da União Económica e Monetária» (parecer exploratório)**

(2013/C 271/01)

Relator: **Luca JAHIER**

Correlator: **Georgios DASSIS**

Em 24 de janeiro de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.<sup>o</sup> do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o tema:

*Por uma dimensão social da União Económica e Monetária*

(parecer exploratório).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos o Subcomité para a Dimensão Social da União Económica e Monetária, que aprovou parecer em 23 de abril de 2013 por maioria, com um voto contra.

Na 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 161 votos a favor, 50 votos contra e 47 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Síntese das propostas

1.1 **A união económica, social e política europeia** continua por concretizar. A união monetária foi lançada com uma dimensão económica e social insuficiente, mas com consequências económicas e sociais consideráveis. Estão agora em curso iniciativas para uma união financeira, orçamental e bancária, mas sem os recursos orçamentais europeus necessários para realizar uma política de acompanhamento em prol do crescimento económico e da coesão social. Ao mesmo tempo, o progresso no sentido de uma união social e política continua bloqueado. Todavia, a união económica, a união monetária e a união social são interdependentes, cada uma apoiando e reforçando as demais. Juntas, deverão proporcionar uma Europa mais tangível e enraizada na vida real, em que os cidadãos se revejam e em que os investidores, produtores, trabalhadores e consumidores possam confiar, uma Europa que inspire um sentido de pertença, uma Europa mais dinâmica para promover a

competitividade, crescimento inteligente e inclusivo, oportunidades económicas, emprego e exercício efetivo de todos os direitos sociais. Sem um tal equilíbrio, a união política não terá futuro.

1.2 Entre 2008 e fevereiro de 2013, a taxa de desemprego da UE-27 aumentou de 7 % para 10,9 %, correspondendo a um total de 26,4 milhões de desempregados. A da área do euro atingiu os 12 %, tendo subido em 19 países e descido em 8. 5,7 milhões de jovens estão atualmente desempregados na UE-27 (23,5 %), ao passo que, no início de 2013, a taxa global

de desemprego nos EUA era de 7,7 % e no Japão de 4,2 % <sup>(1)</sup>. Estes valores estão em total contradição com os objetivos da Estratégia Europa 2020, pelo que, no entender do CESE, é absolutamente prioritário travar o declínio da competitividade europeia, gerar mais crescimento, criar novos empregos e reduzir a pobreza. É essencial criar um mecanismo de supervisão reforçada do impacto das políticas económicas e monetárias na situação social e no mercado laboral dos Estados-Membros. Cumpre incluir as políticas sociais e de emprego no âmbito das disposições sujeitas à supervisão das políticas económicas nacionais no quadro do Semestre Europeu. O CESE crê que, tendo em conta a gravidade dos valores supramencionados, semelhante abordagem não só é urgente como está inclusive em plena sintonia com o artigo 9.º do TFUE sobre os objetivos de desenvolvimento social e sustentável da União. A dimensão social da União Económica e Monetária (UEM) necessita de instrumentos e indicadores claros, bem como de objetivos qualitativos e quantitativos tão eficazes quanto as obrigações económicas e financeiras da UEM. Acima de tudo, cabe aos líderes da UE reaproximar o ideal europeu dos cidadãos.

1.3 Há que lançar um novo **programa europeu de ação social** para acompanhar a passagem para uma união financeira, bancária e orçamental reforçada. O programa deverá traçar objetivos concretos, tanto qualitativos como quantitativos, com base nas metas já estabelecidas para a Estratégia Europa 2020 e melhorando-as, visando, em particular, apoiar esforços para reindustrializar a Europa, **reduzir e erradicar o desemprego maciço, assegurar direitos sociais fundamentais, promover o empreendedorismo e novos postos de trabalho, combater a pobreza, apoiar a inclusão social, facilitar o investimento social, promover o ensino superior e a formação**, assim como **desenvolver a governação social** e a **apropriação participativa** do projeto europeu. A execução do novo programa europeu de ação social deverá processar-se por meio de ações legislativas e não legislativas, conforme for mais eficaz, em toda a UE ou através de cooperação reforçada. Deverá abranger conjuntamente o **pacote de estímulo europeu, o pacote europeu de investimento social, avaliações europeias do impacto social, a Garantia Europeia da Juventude e o passaporte único europeu de competências**, e assegurar o respeito da **cláusula social horizontal, dos direitos sociais fundamentais e da participação cívica**. Caber-lhe-á igualmente explorar e promover o direito dos cidadãos europeus a um rendimento mínimo garantido.

1.4 O CESE propõe **duas novas iniciativas exploratórias**: 1) a **emissão de obrigações sociais europeias** para projetos de investimento social financeiramente viáveis, a gerir mediante um **fundo de ação social europeia** viabilizado pelas autoridades europeias competentes, mas financiado, possuído, gerido e supervisionado de modo transparente por atores da sociedade civil

(privados, empresas e setor público); e 2) a criação de uma **rede europeia de educação para trabalhadores desempregados**, proporcionando oportunidades educativas eficientes e de qualidade a longo prazo que supram as necessidades do mercado de trabalho, através da emissão de **cheques-formação transfronteiriços** e de sistemas de intercâmbio de créditos académicos na esteira do Erasmus, a fim de ajudar os trabalhadores desempregados a expandirem os seus horizontes educativos, de desenvolver novas competências cognitivas e profissionais e de abrir novas possibilidades de carreira e de reinserção no mercado de trabalho europeu. Ao mesmo tempo, a livre circulação na Europa exige uma base mais segura e atualizada para a mobilidade (por exemplo, direitos adequados em matéria de informação e assistência a quem trabalhe noutro Estado-Membro), com vista a facilitar a circulação de pessoas em busca de trabalho na UE, a garantir condições equitativas de concorrência e o respeito de direitos sociais básicos e de acordos coletivos.

## 2. A governação económica exige uma dimensão social

2.1 O Comité Económico e Social Europeu já teve anteriormente oportunidade de se pronunciar a favor de um **salto qualitativo** global rumo a uma **União Económica, Social e Política**.

2.2 Uma **união económica** deverá incluir uma **união financeira e bancária**, com um regime comum de garantia de depósitos, um fundo de resolução comum e supervisão à escala da UE. Uma **união orçamental** deverá assentar em instrumentos de dívida conjuntos num quadro de disciplina orçamental, consolidação orçamental e um **modelo de crescimento europeu mais dinâmico**, que inspire um sentido de identificação por parte dos cidadãos e confiança por parte de investidores, produtores, trabalhadores e consumidores. Importa pôr cobro às incertezas contínuas sobre a integridade da área do euro, que abalam a confiança dos cidadãos e das empresas. A cimeira de junho de 2012, incluindo o **Pacto para o Crescimento e o Emprego** e a dotação prevista de 180 mil milhões de euros para o efeito, a par das declarações do BCE no sentido de tencionar «fazer o que for necessário» para quebrar o círculo vicioso de bancos vulneráveis, dívida soberana e margens diferenciais insustentáveis – todos estes elementos concorrem para aumentar a confiança no quadro económico europeu em desenvolvimento. A Europa precisa de um novo programa de investimento <sup>(2)</sup> apto a mobilizar recursos para fomentar a reindustrialização, relançar o crescimento e combater o desemprego.

<sup>(1)</sup> Dados Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/euroindicators>

<sup>(2)</sup> Um novo tipo de Plano Marshall – ver parecer do CESE sobre o tema «Crescimento e dívida soberana na UE: Duas propostas inovadoras», JO C 143 de 22.5.2012, pontos 2.8 e 2.13; ver também Livro Verde – O financiamento a longo prazo da economia europeia, COM(2013) 153 final/2 de 9.4.2013.

2.3 Todavia, isto é só metade do problema. Ao mesmo tempo, as consequências das medidas de austeridade tiveram um efeito devastador na coesão social, na proteção social, num mercado de trabalho que se pretende inclusivo e nos níveis de pobreza. Há atualmente 26 milhões de desempregados e 120 milhões de pessoas em situação de pobreza ou de exclusão social na UE. Sem uma dimensão social renovada, não se atingirão os objetivos de retoma económica, estabilidade monetária, crescimento sustentável e competitividade. Na **reunião do Conselho Europeu da Primavera de 14 e 15 de março de 2013**, reconheceu-se, por fim, esta realidade e instaram-se os Estados-Membros a **incluir as políticas sociais como motores da governação económica, nomeadamente reorientando o foco do Semestre Europeu** para apoiar o emprego, os investimentos sociais, a inclusão social e a integração dos objetivos sociais nas demais políticas<sup>(3)</sup>. O Comité Económico e Social Europeu toma nota desta nova ênfase na política social a nível nacional, mas considera que também se impõe uma intervenção de nível europeu nos planos da ação social, do investimento social e da análise comparativa social.

2.4 Há, por conseguinte, que **desenvolver o pilar social da UEM** no quadro de uma Europa social, sem a qual a adesão dos cidadãos ao projeto europeu no seu todo continuará a estar em risco. Com efeito, os «diferenciais» atuais nos desequilíbrios sociais europeus não só impedem soluções sustentáveis para o crescimento económico e a coesão mas também lançam um repto fundamental nas próximas eleições europeias de 2014 entre quem preconiza uma dimensão europeia para a retoma económica e quem privilegia alternativas nacionais. As eleições europeias concentrarão as mentes e os votos – é essencial que funcionem como trampolim e não como travão para **mais Europa, uma Europa mais próxima dos cidadãos, das famílias e das empresas, uma Europa mais social**.

2.5 Os **direitos sociais fundamentais** são indissociáveis dos direitos civis e políticos, e o Tratado obriga a que sejam respeitados e promovidos. A Comissão e o BCE, enquanto membros da Troica, têm de cumprir as suas obrigações em matéria de direitos sociais fundamentais em todas as suas atividades. No quadro da dimensão social da UEM, cabe à Comissão acompanhar, avaliar e assegurar eficazmente o pleno cumprimento de tais obrigações.

### 3. Para um novo programa europeu de ação social e um pacto para o investimento social

3.1 Em 2008, o Comité Económico e Social Europeu adotou um parecer exploratório a pedido da Presidência francesa da UE em que defendia a necessidade de lançar um novo **programa europeu de ação social**. O parecer referia o trabalho pioneiro do Comité no apoio ao lançamento da Carta Comunitária dos

Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, o Programa Europeu de Ação Social de 1989 e o acervo social daí resultante em matéria de mercado único, dos Tratados e da atividade da UE de um modo geral. O parecer reputava necessário um novo programa europeu de ação social (PEAS) **«para que o desenvolvimento social da UE possa acompanhar a par e passo a evolução da economia e do mercado»**. Infelizmente, não obstante o apoio registado na reunião informal de ministros do Emprego e Assuntos Sociais, durante a Presidência francesa da UE, a proposta do Comité seria pouco depois eclipsada pela crise económica e por cinco anos de esforços frenéticos para salvar a UEM e forjar uma maior coesão económica na área do euro. É com certeza chegado o momento de revisitar a ideia de um novo programa europeu de ação social para alcançar e apoiar as novas formas de governação económica com ações de coesão social e de política social equivalentes.

3.2 No seu parecer de 2008, o Comité preconizou uma **«governação a vários níveis»** para um novo programa europeu de ação social assente em ações legislativas, diálogo social, diálogo civil, corregulamentação e autorregulamentação, coordenação aberta, integração da política social nas demais políticas, reforço da cooperação e direito de iniciativa dos cidadãos. Não estabelecia qualquer hierarquia em termos de modalidades de atuação, privilegiando apenas a eficácia, mantendo o **método comunitário** no respeito da nova **cláusula social** horizontal (artigo 9.º do TFUE). Preconizava ainda um compromisso financeiro, por exemplo, através de uma utilização mais assestada e acessível do Fundo Social Europeu, um eventual fundo europeu para a inovação social em prol de iniciativas europeias de caráter experimental, e a ideia de uma «linha de crédito para o desenvolvimento de infraestruturas sociais» a nível europeu.

3.3 Desde então, o Comité tem intensificado os seus apelos à aplicação do **método comunitário** e ao respeito do caráter vinculativo da **cláusula social** horizontal. Também propôs especificamente o lançamento de um **pacto europeu para o investimento social** destinado a garantir que as medidas de austeridade e as sanções semiautomáticas no quadro da governação económica e da implementação do Semestre Europeu são contrabalançadas por avaliações do impacto social, pelo respeito dos direitos sociais fundamentais, por um empenho real em cumprir os objetivos de combate à pobreza no âmbito da Estratégia Europa 2020 e pelo desenvolvimento geral de uma **«governação social»** europeia.

3.4 O Comité congratula-se com a ênfase que o Parlamento Europeu colocou recentemente na **necessidade de um «Pacto Social para a Europa»**, de «indicadores de referência sociais e de emprego» no âmbito da «supervisão obrigatória da disciplina orçamental», e de que a Análise Anual do Crescimento leve em

<sup>(3)</sup> Conclusões do Conselho Europeu de 14 e 15 de março de 2013, EUCO 23/13.

conta a «sustentabilidade do modelo social», apelando a que **«seja criado um quinto elemento “rumo a um quadro de políticas sociais e de emprego integradas” no roteiro para a UEM** <sup>(4)</sup>. Saúde igualmente o objetivo do Conselho Europeu de apresentar medidas e um roteiro com um calendário preciso para a «dimensão social da UEM» na sua reunião de junho de 2013 <sup>(5)</sup>. O Comissário László Andor também destacou recentemente a necessidade de uma «união monetária com uma face humana» e defendeu a noção de que «a dimensão social da UEM tem de ser entendida como a capacidade das normas da UEM, dos mecanismos de governação, da capacidade orçamental e de outros instrumentos políticos **de assegurar que a eficiência económica e a equidade social são perseguidas em simultâneo**» <sup>(6)</sup>. O Comité também reputou animadoras as conclusões de Herman Van Rompuy na Cimeira Social Tripartida para o Crescimento e o Emprego de 14 de março, em que sublinhou que «[o] modelo social europeu continua a ser um elemento importante e uma vantagem competitiva mundial» e que **«necessitamos de encontrar mecanismos que ajudem a reduzir as divergências sociais na nossa União»** <sup>(7)</sup>. O pacote de investimento social publicado pela Comissão, definindo orientações para os Estados-Membros em prol da proteção social e da inclusão social <sup>(8)</sup>, pende a favor do desenvolvimento de indicadores da dimensão social. Contudo, o Comité considera que um «painel de avaliação» dos equilíbrios sociais e laborais na UE requer igualmente um quadro mais empenhado na ação a nível europeu. Reitera, por isso, que a necessidade de um **programa europeu de ação social** abrangente e proativo num quadro de governação a vários níveis, incluindo as autoridades **europeias** competentes, os organismos e as partes interessadas que participam na ação legislativa e não legislativa, tendo por missão, no mínimo alcançar, mas, de preferência, superar os objetivos sociais definidos na Estratégia Europa 2020.

#### 4. Propostas específicas

O CESE apoia os objetivos da Estratégia Europa 2020, salientando a importância de combater o declínio da competitividade europeia, gerar mais crescimento, criar mais emprego e reduzir a pobreza. Em linha com artigo 9.º do TFUE, nomeadamente no tocante às exigências relacionadas com a «promoção de um elevado nível de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana», o Comité

<sup>(4)</sup> Parlamento Europeu, Resolução do Parlamento Europeu que contém recomendações à Comissão sobre o relatório dos Presidentes do Conselho Europeu, da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu e do Eurogrupo intitulado «Rumo a uma verdadeira União Económica e Monetária» (2012/2151(INI)), p. 29, e respetivo parecer da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais do Parlamento Europeu, *sugestão J e recomendação 6*.

<sup>(5)</sup> Conclusões do Conselho Europeu sobre a plena realização da UEM, adotadas em 14 de dezembro de 2012, ponto 12b.

<sup>(6)</sup> Discurso de László Andor, comissário responsável pelo Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, à Confederação Europeia de Sindicatos (28.1.2013, Madrid).

<sup>(7)</sup> «O tema em foco neste encontro, a dimensão social do modelo social europeu, continua a ser um capital importante e uma vantagem competitiva a nível global» – Observações do presidente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy, na sequência da Cimeira Social Tripartida, Bruxelas, 13.3.2013, EUCO 68/13.

<sup>(8)</sup> Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do Fundo Social Europeu, no período 2014-2020, COM(2013) 83 final.

preconiza um **programa de ação e compromisso social à escala da UE** de caráter mais vinculativo, devidamente financiado, que inclua os seguintes objetivos específicos.

4.1 O exercício do **Semestre Europeu** deve incluir **indicadores de referência de emprego** e de inclusão social no âmbito do mesmo **quadro de supervisão** que rege a coordenação das políticas económicas e as reformas estruturais. **Os objetivos europeus quantificáveis no plano social e do emprego** têm de estar harmonizados e integrados com as normas de estabilidade e crescimento que regulam os objetivos em matéria de dívida e de défice. Há que aplicar **mecanismos de ajustamento** coerentes para reduzir os **desequilíbrios sociais** e macroeconómicos, no intuito de promover crescimento inteligente e sustentável, empregos de qualidade, acesso a serviços de interesse geral comportáveis e de elevada qualidade, e a redução de desigualdades sociais na UE. A eficiência económica a curto prazo não pode ser obtida às custas do **investimento** a mais longo prazo **no capital social**. Cumpre avaliar as medidas de consolidação orçamental em função do seu impacto no crescimento, no emprego e na inclusão social. Os **mecanismos europeus de solidariedade** deverão acompanhar as reformas estruturais. Para garantir o apoio dos cidadãos europeus a uma verdadeira união económica e monetária, é necessário **alicerçar** os programas nacionais de reformas **num diálogo social e civil adequado e no âmbito de uma dinâmica europeia da dimensão social** que não redunde num nivelamento por baixo, gerando concorrência decrescente, deflação salarial e procura agregada reduzida. **Há que garantir a liberdade e a autonomia da negociação coletiva. O diálogo social europeu** deve ter um papel essencial no desenvolvimento e na prática da nova governação económica. **Cumpre melhorar a monitorização e o respeito dos direitos sociais fundamentais na UE.**

4.2 Há que dotar devidamente o **Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização** para estarem à altura do que o Presidente Herman Van Rompuy caracterizou como a «tragédia humana e [a] emergência social» <sup>(9)</sup> da situação social e laboral europeia. É evidente que tal exigirá «uma revisão obrigatória e profunda do QFP», como solicitado na resolução do Parlamento Europeu de 13 de março <sup>(10)</sup>. No quadro dos mecanismos de flexibilidade invocados nessa resolução, das negociações em curso entre o Parlamento e o Conselho e da indispensável revisão estrutural do QFP após a eleição do novo Parlamento Europeu, haverá que, pelo menos, redefinir os montantes previstos na proposta inicial da Comissão

<sup>(9)</sup> «Em consequência, um número crescente de pessoas está simplesmente a abandonar o mercado de trabalho, a desistir da formação e a correr o risco de marginalização (um valor que pode ascender aos 13 % na faixa etária dos 15 aos 24 anos). É uma tragédia humana e uma emergência social.» – Discurso de Herman Van Rompuy, presidente do Conselho Europeu, no CESE, Bruxelas, 17.1.2013, EUCO 13/13.

<sup>(10)</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de março de 2013, sobre as conclusões do Conselho Europeu de 7-8 de fevereiro relativas ao Quadro Financeiro Plurianual (2012/2803(RSP)), ponto 9.

Europeia, inclusive mediante uma utilização mais adequada dos recursos próprios da UE e um aumento significativo das dotações afetadas ao Fundo de Coesão Territorial, ao Fundo Social, à educação e à formação, e ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização.

4.3 Ao mesmo tempo, a UE deveria **prestar mais auxílio aos fundos socialmente responsáveis** e fomentar o papel de apoio da **economia social**, nomeadamente através da reintrodução de estatutos europeus para as associações e sociedades mútuas, da integração explícita de programas para a criação e o desenvolvimento de empresas sociais no planeamento dos fundos estruturais, da facilitação de medidas de rotulagem social e compensatórias, bem como de plataformas de contratação pública para empresas de reconhecido valor social. Também importaria criar um **fundo europeu para a inovação social** que permitisse retomar projetos-piloto transnacionais relevantes destinados a combater a discriminação e as desvantagens no mercado de trabalho, projetos esses que se suspenderam quando a Comissão Europeia abandonou o programa *Equal*.

4.4 É igualmente crucial adotar as ações e medidas necessárias no plano do emprego para **reindustrializar** a Europa e atingir o objetivo de, até 2020, elevar a participação da indústria no PIB para 20 %. O CESE salienta a importância da **competitividade** para as empresas, que cabe lograr mediante um **quadro europeu** coerente.

4.5 A UE tem de se *mobilizar pela juventude*, sob pena de alienar irremediavelmente os jovens do projeto europeu na sua globalidade. A magnitude da **crise do desemprego juvenil** na Europa exige um orçamento da UE mais credível do que a proposta insuficiente de afetar 6 mil milhões de euros ao **pacote europeu relativo ao emprego dos jovens e a Garantia para a Juventude**, com vista a assegurar emprego, formação ou educação para jovens desempregados, em particular onde for mais necessário. Sem o financiamento devido, a Garantia para a Juventude arrisca-se a passar por uma farsa. Cabe também reforçar a ação da UE através de um **passaporte único europeu de competências**, alargando o âmbito do Quadro Europeu de Qualificações de modo a integrar todas as qualificações e competências obtidas na educação formal, informal e não formal. É patente a necessidade de um **quadro europeu de parcerias entre instituições de ensino, empresas e parceiros sociais**, a par de sinergias estratégicas idênticas que coloquem o ensino superior e a aprendizagem ao longo da vida no cerne da criação de emprego, obstando à inadequação de competências e promovendo a empregabilidade, a inovação e o empen-

dedorismo. O Semestre Europeu tem de velar por que o investimento público na educação e formação não seja comprometido por medidas destinadas a reduzir a dívida soberana e os défices nacionais.

4.6 **Emprego, trabalho digno e portabilidade dos direitos sociais – elementos-chave de um programa europeu de retoma económica sustentável.** O modelo social europeu é um recurso para atrair investimento estrangeiro e promover o desenvolvimento empresarial na Europa. Importa valorizá-lo, fomentando o apoio fiscal a atividades geradoras de emprego, incluindo a microempresas e ao autoemprego real. Há que respeitar **normas sociais garantidas** nas políticas europeias do emprego e do mercado de trabalho. A competitividade e a flexibilidade têm de ser concomitantes com trabalho digno e salários não inferiores aos limiares de pobreza. **Os parceiros sociais europeus têm uma responsabilidade particular** no tocante ao problema dos trabalhadores pobres no âmbito do seu programa de trabalho.

4.7 **A UE tem de se empenhar de forma mais séria e concreta na redução e erradicação da pobreza.** Com efeito, os benefícios económicos e sociais para a Europa de reduzir ativamente a pobreza são bem superiores aos custos dos danos económicos e sociais duradouros causados pela inação ou por medidas que só agravam ainda mais a pobreza. No mínimo, no âmbito do Semestre Europeu, há que enviar esforços para cumprir o **compromisso «emblemático» assumido na Estratégia Europa 2020 de retirar da situação de pobreza 20 milhões de pessoas**, em vez de o sabotar com medidas de redução do défice. Numa primeira instância, isto exige um conjunto mais apropriado de indicadores europeus para aferir o impacto da pobreza e assegurar a devida supervisão e eventual correção dos Programas Nacionais de Reformas e das medidas de austeridade que poderão, na verdade, agravar a situação de pobreza e prejudicar a retoma económica. O CESE também está a elaborar uma revisão dos **regimes de rendimento mínimo garantido** nos Estados-Membros, com vista a identificar e promover boas práticas em toda a UE. Subscrive igualmente o apelo do Parlamento Europeu a que se estude a possibilidade de uma proposta legislativa que introduza um rendimento mínimo adequado de, no mínimo, 60 % do rendimento mediano nacional<sup>(11)</sup>. Poder-se-ia criar um **fundo europeu de solidariedade contra a pobreza** para facilitar essas medidas de apoio ao rendimento, enquanto mecanismo de ajustamento e estabilização social no âmbito do Semestre Europeu. O Comité reitera ainda a sua proposta de reservar 20 % de todos os recursos do FSE para combater a exclusão social e a pobreza.

<sup>(11)</sup> O CESE reclama a elaboração de um programa detalhado para a execução das estratégias de inclusão ativa a nível local, e exprime o seu acordo por o Parlamento Europeu ter instado a Comissão a estudar o impacto de uma proposta legislativa que introduza um rendimento mínimo adequado de, no mínimo, 60 % do rendimento mediano nacional (JO C 248 de 25.8.2011, p. 130).

4.8 **É essencial uma Lei Europeia da Acessibilidade para garantir às pessoas com deficiência o direito à livre circulação e o acesso a bens, serviços e áreas construídas.** Um **cartão europeu de mobilidade** seria um instrumento concreto e eficaz para o efeito. A Comissão também deveria desenvolver um **instrumento para a avaliação do impacto da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência** e integrá-lo no processo do Semestre Europeu.

4.9 **Caberia igualmente delinear uma metodologia e um quadro europeus de indicadores comparáveis e mensuráveis em matéria de proteção da saúde e redução das desigualdades nesse domínio,** a fim de avaliar a situação nos Estados-Membros enquanto parte do Semestre Europeu.

4.10 A dimensão social do Semestre Europeu deveria ainda integrar **indicadores de referência societais à escala da UE** e orientações de boas práticas em matéria de conciliação da vida profissional com a vida familiar, acesso a serviços de acolhimento de crianças, envelhecimento ativo, voluntariado, direitos à habitação e luta contra a condição de sem-abrigo.

4.11 Os trabalhadores migrantes contribuem de modo positivo para o desenvolvimento económico e o bem-estar da Europa. As ações da UE relativas à migração de trabalhadores devem ser legais e transparentes. A legislação em matéria de imigração tem de respeitar os direitos humanos e garantir igualdade de tratamento. O CESE considera que a UE deve reforçar as políticas de integração, bem como a luta contra o racismo, a xenofobia e a discriminação contra os imigrantes e as minorias.

4.12 Uma retoma económica sustentável requer mais simetria económica e monetária e maior coesão social no conjunto da UE. Um programa europeu de ação social que incluísse os objetivos específicos supramencionados ajudaria a formar uma base social mais coerente para congregar esforços e reaproximar a UE dos cidadãos. É preferível, por conseguinte, um reequilíbrio social para a UE e a UEM em duas frentes, no respeito da subsidiariedade em sentido dinâmico. Todavia, na ausência de consenso ou vontade política suficientes para revitalizar assim a dimensão social da UE, o CESE proporia a opção de uma cooperação reforçada ao nível da UEM, com recursos financeiros próprios, um fundo social adicional, um pacto de progresso social para a Europa, com base nas mesmas disposições contratuais democraticamente responsáveis e rigorosas por que se rege a convergência económica e monetária, bem como normas, objetivos e mecanismos de estabilização sociais (importa debater com os parceiros sociais e a sociedade civil a utilidade e eventuais modalidades de um seguro de desemprego ou um regime de subsídios de desemprego ao nível da UEM, tal como recentemente proposto pelo Comissário László Andor) em sintonia com os mecanismos de estabilização fiscal, orçamental e monetária de uma União Económica e Monetária mais próxima – ou seja, uma UEM dotada da dimensão social correspondente.

4.13 **As obrigações contratuais para a competitividade e o crescimento** que estiveram em foco na cimeira da UE em dezembro têm de ser **passíveis de responsabilização democrática** e não podem prejudicar a economia social de mercado europeia, como disposto no artigo 3.º, n.º 3, do TUE. Também é necessário definir e estipular melhor os **mecanismos de solidariedade para apoiar** os esforços dos Estados, que podem assumir gradualmente a forma de autênticas transferências financeiras, dispondo de um orçamento específico inicial de 50-100 mil milhões de euros, a financiar com recursos idênticos aos do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE).

4.14 Para lograr este maior equilíbrio e alinhamento pela economia social de mercado prevista no Tratado, o reforço do papel do comissário responsável pelos Assuntos Económicos e Monetários no colégio tem de se fazer acompanhar por um **reforço do papel do comissário responsável pelo Emprego e Assuntos Sociais.** De igual modo, há que contrabalançar o papel crescente do Conselho ECOFIN com um **reforço análogo do Conselho EPSCO.**

4.15 Urge ainda, neste contexto de governação económica e social europeia, e com particular referência ao Semestre Europeu e à Estratégia Europa 2020, reforçar o papel do **Parlamento Europeu** e dos **parlamentos nacionais,** bem como alargar e assegurar a participação dos **parceiros sociais** e das **organizações da sociedade civil** a todos os níveis da negociação política.

## 5. Propostas exploratórias

### 5.1 Obrigações sociais europeias

5.1.1 Em paralelo às propostas supramencionadas, conviria porventura refletir mais sobre outras formas de envolver os cidadãos europeus, a sociedade civil e as empresas no relançamento da ação social europeia, nomeadamente através da mobilização em prol das **obrigações sociais europeias** e da sua emissão. Numa época de recursos públicos escassos, tal também permitiria mobilizar recursos adicionais para fins bem definidos, canalizando para o efeito parte dos avultados depósitos de poupança privada não utilizada.

5.1.2 Esta iniciativa seria independente dos debates em curso sobre a emissão pela UE de obrigações de estabilidade (para ajudar a mutualizar a dívida) e de obrigações de retoma e crescimento (enquanto parte integrante do pacote europeu de estímulo económico). As **obrigações sociais europeias,** ao invés, não seriam custeadas pelo erário público nem cofinanciadas pelos mecanismos orçamentais da UE, mas antes adquiridas e

abertas ao investimento dos cidadãos individuais, das empresas, dos sindicatos e de grupos da sociedade civil interessados em exercer a sua responsabilidade social individual ou corporativa, participando num **fundo europeu de ação social** por eles financiado e gerido, com taxas de juro razoáveis e sem fins lucrativos, sujeito a um controlo e regulamentação transparentes, e viabilizado pelas autoridades competentes da UE, que o garantiriam até um determinado montante.

5.1.3 A emissão de obrigações deveria ser **viabilizada no plano logístico pelas autoridades competentes da UE, organizada pela população e gerida em comum pelos atores privados, empresas e entidades públicas** que decidissem participar no programa e assumir responsabilidade pelo fundo europeu de ação social. Poderiam adquirir, recolher e investir obrigações em programas sociais à sua escolha, de preferência **no âmbito do programa europeu de ação social proposto**, usufruindo da assistência técnica dos órgãos institucionais e consultivos competentes da UE para apurar a sua viabilidade financeira e possível impacto social. **Esses investimentos sociais poderiam dizer respeito a:** alojamento social, iniciativas de cooperação e empresas sociais, apoio a grupos de autoajuda, associações mútuas, serviços sociais e de saúde à comunidade, redes de educação, formação e reciclagem profissional, inovação social, investigação e desenvolvimento, empréstimos e parcerias para o desenvolvimento de infraestruturas, agroturismo, viagens de intercâmbio, atividades culturais, obras de caridade, etc.

5.1.4 Poder-se-iam contemplar posteriormente planos mais articulados para desenvolver as obrigações sociais europeias, incluindo, por exemplo, o desenvolvimento de uma gama de obrigações promovidas e geridas a nível local e ou nacional pelos atores referidos. Alinhando-se pelos critérios do sistema geral europeu tanto em termos de objetivos como de métodos de gestão, tais obrigações obteriam uma certificação europeia apropriada de participação no sistema geral e, com base nela, proporcionariam possíveis benefícios fiscais aos seus subscritores.

5.1.5 O **conselho de administração do fundo europeu de ação social** deveria ser composto pelos intervenientes no sistema, segundo uma representação proporcional com base no nível de investimentos nas obrigações sociais europeias, com a assistência logística e consultiva dos órgãos europeus pertinentes (incluindo o CESE).

## 5.2 Rede europeia de educação para os trabalhadores desempregados

5.2.1 O problema do desemprego maciço na Europa não se resolverá a curto ou médio prazo, mesmo que as previsões de crescimento para 2014 melhorem e o pacote de estímulo europeu comece a surtir efeito. O mercado de trabalho europeu tem de ganhar importância enquanto plataforma para a livre circulação da sua mão de obra, fazendo chegar as competências aonde elas são necessárias, permitindo a aquisição de competências e o seu desenvolvimento posterior no país de origem. É essencial que os trabalhadores europeus continuem ativos, de preferência num emprego a tempo inteiro ou eventualmente a tempo parcial, ou, em alternativa, em atividades de educação, formação e reciclagem profissional. Importa assegurar que a educação seja eficiente, prospetiva, inovadora e relevante em termos das necessidades do mercado de trabalho. Muitos programas de educação e formação tendem a seguir uma abordagem de curto prazo, amiúde sem oferecerem perspetivas de empregabilidade sustentáveis. É menos provável que os trabalhadores mais velhos que ficam desempregados participem em tais programas. Poder-se-ia explorar uma abordagem mais a longo prazo com uma perspetiva europeia, inclusive com base em algumas boas práticas europeias comprovadas, como o programa de educação de adultos realizado na Suécia entre 1997 e 2002, ou o sistema dual de formação na Alemanha e na Áustria. A UE poderia talvez facilitar a criação de uma **rede europeia de educação para os trabalhadores desempregados**, com vista a oferecer uma oportunidade educativa abrangente, com a duração de dois anos, para mudar de carreira profissional, participar em experiências de trabalho, formação ou intercâmbio educativo noutros Estados-Membros através da emissão de **cheques-formação transfronteiriços** com transferência de créditos académicos, visando a obtenção, no final, de uma qualificação profissional reconhecida nos outros países.

5.2.2 Se dotado dos recursos adequados e amplamente adotado nos Estados-Membros, este dispositivo permitiria porventura, no âmbito de disposições contratuais rigorosas com os trabalhadores que aderissem voluntariamente a tais programas, manter em postos de trabalho de alta qualidade um número significativo de desempregados de longa duração que, de outra forma, provavelmente não teriam encontrado oportunidades de emprego. Isto teria repercussões positivas tanto para os indivíduos em causa como para o capital social global dos países europeus.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Dez anos depois, para onde caminha o euro? O futuro económico e político da UE e o novo Tratado» (parecer de iniciativa)**

(2013/C 271/02)

Relator: **Carmelo CEDRONE**

Em 12 de julho de 2012, o Comité Económico e Social Europeu decidiu elaborar, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, um parecer de iniciativa sobre o tema

*Dez anos depois, para onde caminha o euro? O futuro económico e político da UE e o novo Tratado.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 4 de abril de 2013.

Na sua 490.<sup>a</sup> reunião plenária, de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 134 votos a favor, 27 votos contra e 22 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e propostas para o futuro do euro

1.1 O CESE considera que a criação do euro e da União Económica e Monetária (UEM) foi a etapa mais importante da evolução da Europa. Fazia parte de uma conceção estratégica da União que se enquadrava na visão que inspirara a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e o Tratado de Roma. Foi um esforço grande e corajoso, uma aposta para o futuro que tantas esperanças tinha suscitado, a ponto de todos estarem convictos de que a força da moeda única venceria as resistências que ainda subsistiam e que tinham impedido a realização de uma UEM e de uma união política completas, como se impunha. Em qualquer caso, o euro continua a ser a condição imprescindível para tudo isso.

1.2 No entanto, após vinte longos anos, há que admitir que isso não aconteceu, talvez porque o euro, em todo este período, não sofreu grandes sobressaltos, nem a nível interno nem externo, ou talvez devido à falta de confiança que persiste na Europa entre países credores e países devedores, que se traduz em falta de coesão e de confiança também em quem governa. Assim, todos preferiram acomodar-se à calma e ao bem-estar existente; tudo parecia um mar de rosas, mas tratava-se de uma calma aparente. Com efeito, o surgimento da crise económica e financeira internacional, que se abateu sobre a UE, fez soar o alarme e expôs os limites e as **contradições existentes na estrutura da UEM**, retirando ao euro a sua potencial atratividade. Inicialmente acreditava-se que para fazer funcionar a UEM bastavam algumas «regras contabilísticas», como o Pacto de Estabilidade, quando o problema não era técnico e sim económico e político.

1.3 O CESE reconhece a importância da estabilidade. Contudo, a estabilidade não diz respeito apenas aos preços ou às instituições económico-financeiras, mas também à política e às condições sociais. Os cidadãos têm, com razão, a impressão de que são eles a pagar o preço mais alto da crise e a ter de reembolsar a dívida, em vez dos bancos que tiveram um papel decisivo na sua eclosão, e que isso é injusto. O CESE está convicto de que a sustentabilidade política da austeridade não poderá durar muito. Aliás, em alguns países, os limites já foram ultrapassados.

1.4 Por esta razão, o CESE considera que a moeda única só será sustentável se for alcançada uma convergência das capacidades económicas dos países da zona euro e um aumento da competitividade em geral, objetivos que requerem um empenhamento económico e político. Não basta alguma manutenção temporária. É necessário um salto qualitativo, unindo não só a moeda e a economia, mas também a política, a soberania, as pessoas e a capacidade de diálogo entre os povos europeus. É necessário mais integração política, menos dirigismo e uma economia social de mercado para relançar o crescimento e o emprego e para que o euro volte a ser considerado uma vantagem, em vez do contrário.

1.5 O parecer demonstra inequivocamente que as propostas do CESE são proativas, ao passo que as respostas da Comissão e do Conselho à crise têm sido maioritariamente reativas. Recordemos, por exemplo, que o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação coloca a ênfase na estabilidade sem, contudo, propor instrumentos financeiros conjuntos para a recuperação e o emprego, apesar de o acordo sobre o Mecanismo Único de Supervisão representar um avanço importante, na ausência de um roteiro credível e concreto sobre a união política. A Europa deve voltar a produzir riqueza, para a poder distribuir de maneira equitativa. Esta é a melhor forma de reduzir os protestos. Não se pode apenas impor austeridade.

1.6 Como tentou clarificar no presente parecer, o CESE apela antes a que se faça uma operação «VERDADE» sobre o euro e a Europa, para os proteger, sobre os seus limites políticos e económicos, benefícios e perdas e sobre as responsabilidades que nos conduziram à situação atual, e apela também à celeridade na atuação, pois já não há tempo para retórica, enganos e ilusões. É a única forma de evitar a dissolução da Europa, em declínio já há algum tempo. Para o conseguir, conviria evitar acusar de populismo todos os que protestam contra os sacrifícios impostos. A Europa deve aprender a ouvir sem altivez. Não pode continuar surda.

## Propostas para completar a UEM: os elos que faltam

### Plano económico

1.7 O CESE considera que a melhor forma de completar a UEM, evitar a recessão, reduzir a dívida dos países e estabilizar os orçamentos é inverter o princípio atualmente subjacente à cultura económica da UE (a estabilidade para o crescimento), partindo do crescimento e não da austeridade, e tornando-o no seu objetivo principal, tendo em vista um novo **pacto para promover (mutualizar) o crescimento, o emprego e a estabilidade**, inclusivamente envolvendo os parceiros sociais (o crescimento para a estabilidade). O Comité está convicto de que:

- i) a recuperação não pode ser realizada unicamente através de medidas de política monetária (como o fornecimento de ampla liquidez ao sistema bancário ou taxas de juro reduzidas) e de política fiscal (presentemente reduzida devido à necessidade de consolidação orçamental em muitos países), também deve ser promovida através do aumento dos investimentos no setor das energias alternativas e do ambiente e **dos investimentos sociais**, com vista a criar uma procura de bens de investimento e serviços da parte do setor privado, que tenha em conta também as necessidades das famílias;
- ii) através desta fórmula, é possível **reduzir os níveis de desemprego** muito elevados e **produzir as receitas fiscais necessárias** para reduzir a dívida pública e os défices nacionais;
- iii) esses investimentos não devem ser financiados apenas através da fórmula «mais impostos e mais despesa pública», mas também através de **obrigações que atraiam os excedentes mundiais de poupança que carecem de oportunidades de investimento**, tendo em vista apoiar o crescimento na UE e a nível mundial. Crescimento esse que seria impulsionado mais pelos rendimentos dos projetos financiados que por transferências fiscais entre os Estados-Membros;
- iv) é uma prioridade **reforçar a capacidade financeira das empresas**, designadamente das PME, muitas das quais se encontram atualmente em risco de extinção por não disporem de crédito bancário suficiente para a aquisição de componentes e materiais, em parte devido ao facto de os bancos centrais exigirem demasiadas garantias aos bancos que concedem empréstimos a PME;
- v) há que promover os investimentos públicos no momento presente para fomentar o crescimento, mantendo-os fora do orçamento, através de «regras de ouro», ou seja, com um sistema de regras comuns que tenham também em conta o nível de endividamento privado dos países, aguardando as euro-obrigações <sup>(1)</sup>;

1.8 Implementar **políticas simétricas** para tornar o **euro sustentável** e reduzir os diferenciais entre as economias dos países, mediante um plano solidário que desloque recursos para os investimentos nos países com economias mais vulneráveis, através de projetos específicos, com deslocações fiscais, se necessário, e com a integração do mercado do trabalho e da política social. Isto significa atuar por meio de ajustes simétricos: fundos comuns para proteger os bancos que entram em falência, um seguro europeu sobre os depósitos, obrigações da União (*Unionbonds*), euro-obrigações (*Eurobonds*), políticas comuns para reduzir o défice externo da UE, etc. (criação de um fundo comum de compensação ou de ajustamento);

1.9 **Criar um governo económico da UE** ultrapassando o atual método de coordenação das políticas, que não deu bons resultados, e transformando o Eurogrupo num organismo que decide por maioria, tornando-se porta-voz do euro; já não é sustentável ter uma união monetária e uma união bancária e manter separadas as políticas económicas. Por outro lado, uma governação comum (como aconteceu com o pacto orçamental) a nível macro e microeconómico (lançar um pacto industrial) pode dar a volta à política económica e orçamental em prol do crescimento, do emprego e da inclusão social;

1.10 Avançar para um **orçamento comum** na zona euro, obviamente com regras comuns, unificando a política comercial e a balança de pagamentos, onde atualmente se verificam grandes diferenciais, realizar a consolidação orçamental atuando sobre a estrutura dos multiplicadores, a fim de libertar recursos para o crescimento e o emprego, e avançar com reformas que permitam aumentar a produtividade dos países mais desfavorecidos <sup>(2)</sup>;

1.10.1 O que há a fazer é reduzir e/ou diluir as medidas de austeridade atuais para os países mais endividados e favorecer o aumento da procura nos países credores. Importa, simultaneamente, atuar sobre a dívida e realizar reformas estruturais, por parte dos Estados-Membros, e sobre o crescimento através de um plano solidário concreto, da parte da UE; para aumentar a taxa de emprego e a justiça social. Não se pode juntar a austeridade à recessão, como a UE está a fazer: e ainda juntar estas duas situações à dívida e a uma restrição do crédito tem efeitos nocivos sobre a economia.

### Plano monetário e financeiro

1.11 É preciso um sistema capaz de reabsorver os erros e as insuficiências de cada país, que acompanhe o processo de reforma e reduza o diferencial económico e os desequilíbrios entre os países da zona euro, também através da política monetária.

<sup>(1)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 10.

<sup>(2)</sup> JO C 133 de 9.5.2013, p. 44.

1.12 O próprio **Banco Central Europeu** (BCE) sofreu com as restrições da UEM. Nos termos do Tratado, o BCE teve de praticar uma **política monetária única, quase federal, embora houvesse e haja diferenças entre as economias dos vários países**, com graves desequilíbrios entre si. Foi por esta razão que, tal como foi referido, se exigiram, e continuam a exigir, medidas corretivas da parte da UE. Desta forma, evitar-se-ia a sobre-exposição e tornar-se-ia a ação do BCE mais eficaz e equitativa, vocacionada para a estabilidade dos preços, reduzindo as distorções e os desequilíbrios existentes, cuja persistência pode pôr em causa a própria existência da moeda única, como foi demonstrado recentemente pela crise da dívida soberana, que só foi evitada graças a uma intervenção do presidente do Banco Central. Isto é necessário para promover a integração económica, que está atrasada comparativamente com a integração monetária, pelo menos até se superar a atual falta de mandato do BCE e o défice político da UE.

1.12.1 Atualmente, o BCE tem um papel sobre-exposto. Para desempenhar melhor o seu papel e atuar em condições de igualdade, deveria ter as mesmas funções e o mesmo mandato que a Reserva Federal norte-americana, inclusivamente de «fornecedor de último recurso», para reduzir o diferencial das taxas de juro. Assim, deve ser um mandato completo, que permita ao BCE, quando for necessário, também estimular o crescimento.

1.12.2 Nos tempos que correm, assiste-se a um grande debate entre os bancos centrais sobre esta matéria: que estratégias adotar para relançar o crescimento. Trata-se da velha questão sobre a relação austeridade/crescimento ou inflação/crescimento e crescimento/emprego. Basta pensar que a Reserva Federal, com vista a respeitar o seu mandato de reduzir a taxa de desemprego para 6 %, coloca mensalmente no mercado 85 mil milhões de dólares (o Banco de Inglaterra também estaria disposto a aplicar uma política semelhante). Uma situação que coloca o BCE, órfão de governo e de orçamento, numa posição de fragilidade face aos restantes bancos centrais. Uma condição que se aplica igualmente ao controlo da relação entre as moedas. O BCE deveria também exercer a responsabilidade em relação à política cambial, sob reserva unicamente do direito do Conselho, nos termos do Tratado, de celebrar acordos formais sobre um sistema de taxas de câmbio para o euro relativamente às moedas de países terceiros.

1.12.3 **A dívida:** outro elemento importante da UEM. A este respeito, o CESE já apresentou uma proposta concreta para retirar do mercado os 60 % da dívida dos países, evitando assim os efeitos especulativos do mercado sobre a zona euro<sup>(3)</sup>. É claro que com uma UEM completa e um orçamento comum da zona euro se poderão prever também formas de emissão de obrigações comuns (obviamente no âmbito de um orçamento comum da zona euro).

1.13 No que se refere ao conjunto do sistema financeiro e bancário, o CESE considera que é preciso completar, nos prazos estritamente necessários, que deverão ser breves, todos os aspe-

tos das medidas iniciadas pela UE<sup>(4)</sup>. Contando-se entre os instrumentos mais eficazes e importantes para completar a UEM, a sua estabilidade e o mercado interno.

### Plano político-institucional

1.14 O CESE considera que o futuro da UE e da sua estrutura institucional deve sair dos esquemas referentes ao «modelo ideológico», mesmo que o modelo «federal» pareça o mais idóneo, e avançar sobre os aspetos funcionais e de fundo, para que a própria ideia de Europa sobreviva. Uma Europa que coloque as pessoas e a solidariedade no centro do seu objetivo principal, em torno do qual deve girar a economia, e não o contrário. É agora chegado o momento de iniciar novos trabalhos para realizar uma **união política, social e económica**. Mas a tentativa efetuada pelo Conselho, tímida e inadequada, embora louvável, parece verdadeiramente insuficiente. Importa acabar com o egoísmo, o utopismo dos interesses que parece ter acometido a Europa, a favor da solidariedade, suspender ou diluir as políticas de austeridade para atenuar o sofrimento e voltar a centrar as suas iniciativas no emprego e no crescimento.

1.15 Assim, é necessário convergir para uma união política e social tendo em vista completar a UEM à luz das propostas supramencionadas. Tornar o processo de decisão mais democrático (voto por maioria) e transparente, de modo a alcançar uma integração positiva e menos desequilibrada e uma gestão comum da soberania, reduzindo assim o diferencial no processo de integração, o que daria à UE uma voz única, também junto dos organismos internacionais.

1.16 **Novo tratado:** o CESE considera que a grande parte das propostas de natureza económica incluídas no parecer podem ser resolvidas sem alterar o Tratado. Caso seja necessário, é possível atuar com uma cooperação reforçada entre os países que participam nas propostas (como se fez no pacto orçamental), inclusivamente para avançar mais depressa e evitar o risco de uma eventual dissolução da UE face a novos ataques do exterior e à manutenção das políticas de austeridade. Outra hipótese, para uma integração mais aprofundada, poderia ser a de atribuir um mandato constituinte ao próximo Parlamento Europeu, proposta essa que poderia, inclusivamente, ser sujeita a um referendo popular simultâneo em todos os países interessados.

### Plano internacional

1.17 A situação que se vive na Europa tem **consequências a nível internacional** e vice-versa. Por esta razão, são necessários organismos internacionais mais eficientes e com maior capacidade de decisão, tendo em vista assegurar uma maior **governança mundial**. Neste domínio, a UE deveria assumir a representação exclusiva, pelo menos no que se refere à zona euro. Nomeadamente o G20 deveria poder constituir um «comité económico e social» para o desenvolvimento mundial e atuar através de estímulos fiscais.

<sup>(3)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 10.

<sup>(4)</sup> JO C 44 de 15.2.2013, p. 68, e JO C 11 de 15.1.2013, p. 34.

1.18 Mas só um quadro político diferente, mais coeso e democrático, poderá proporcionar à UE, a par de uma melhor governabilidade interna, uma governabilidade externa mais eficaz, dando-lhe uma só voz a nível internacional. Isso é particularmente pertinente no que se refere à relação entre as moedas, para evitar danos para a economia da UE, e à relação entre as economias a nível mundial, sobretudo com os países em vias de desenvolvimento.

1.19 Em resumo, as **quatro propostas** para completar a «casa do euro» são as seguintes:

- i) Governação económica da UE (para o crescimento, o emprego, a coesão económico-social); orçamento comum da zona euro e redução das assimetrias económicas entre os vários países da zona euro.
- ii) Governação monetária e financeira: reforço do mandato do BCE; realização do mercado interno para as finanças e os bancos.
- iii) União política e social.
- iv) Reforço do papel internacional da UE e governação mundial.

## 2. Introdução

2.1 Atualmente, a UE atravessa um momento particularmente difícil e perigoso, que pode ter consequências negativas muito além das económicas e sociais já registadas. O presente parecer de iniciativa aborda uma série de questões, como a necessidade de respeitar os compromissos em matéria de coesão económica e social já assumidos com base no Tratado; promover uma nova política económica e monetária para o crescimento e o emprego e políticas de inovação mais proativas; criar um fundo europeu de capitais de risco para as pequenas e médias empresas; e, por último, trabalhar para o futuro da UE <sup>(5)</sup>.

2.2 Estamos, também na UE, perante grandes interesses económicos, que, em vez de convergirem, divergem. O euro não tem qualquer responsabilidade sobre o que está a acontecer <sup>(6)</sup>. É uma moeda que durante muito tempo foi deixada sozinha e que agora espera que os «litigantes» (os governos) decidam o que fazer.

2.3 O CESE tem o dever de responder a estes desafios com uma linguagem simples e clara, e com grande antevisão, sabendo o que está em jogo e o nível de confronto, sem ocultar a realidade; com o presente parecer, pretende dar um contributo ativo, sem reservas, para realizar a UEM e para superar a crise, no interesse dos trabalhadores, das empresas e dos cidadãos da

UE, e nomeadamente da zona euro, que está a sofrer particularmente com a crise atual.

## 3. Tratado de Maastricht: política monetária e coesão

### 3.1 União monetária

3.1.1 A adoção de uma moeda única teria sido ideal para os países expostos a choques simétricos ou que dispõem de um mecanismo de absorção de choques assimétricos. Os estudos empíricos demonstram que a probabilidade de surgimento de choques assimétricos é maior na Europa do que nos Estados Unidos. É evidente que o BCE não pode reagir aos choques assimétricos na união monetária, já que o objetivo principal da sua política monetária é defender a estabilidade dos preços nos países da zona euro. É, pois, conveniente instaurar outro mecanismo suficientemente eficaz para combater os efeitos destes choques. A política monetária comum do BCE será tanto menos adaptada às necessidades dos países membros da zona euro quanto mais limitados forem a mobilidade dos fatores de produção, a abertura dos mercados, a sincronização dos ciclos económicos, a diversificação da produção, a integração financeira e o nível das trocas comerciais, quanto mais rígido for o mercado de trabalho e quanto maiores forem os diferenciais de inflação entre as economias dos países membros. Quanto menor for a capacidade dos mecanismos de adaptação para atenuar os efeitos negativos dos choques assimétricos (flexibilidade dos preços e dos salários, mobilidade de trabalhadores e de capitais entre os países membros ou federalismo fiscal), mais difícil será, para o país em questão, lidar com a perda de uma política monetária própria.

3.1.2 A UEM representa talvez o pilar principal do Tratado de Maastricht, mas não é o único. A razão que o inspirou, além da económica, a seguir à queda do muro de Berlim, foi de natureza principalmente política. Muitos países permaneceram espetadores surpresos e indiferentes face ao novo cenário, a despeito do Pacto de Estabilidade, da absorção quase instantânea da Alemanha de Leste e da paridade entre os dois «marcos» (1 = 1), avalizada pelo Bundesbank. Preferiu-se adiar a opção por uma UEM completa, gerando expectativas comuns, que posteriormente se revelariam vãs, de que a união monetária trouxesse consigo também a união política e de que o euro se tornasse o motor de uma Europa federal, mas isso não aconteceu.

3.1.3 A União, além de dar cobertura e uma só voz ao euro, ter-lhe-ia conferido tudo aquilo que lhe faltava. Em vez disso, pensava-se que para fazer funcionar tudo bastariam algumas «regras», como o Pacto de Estabilidade, com parâmetros arbitrários, uma auto-referencialidade tida por imbatível mas que não resultou como se esperava. O mandato do BCE também é unidirecional, mais limitado comparativamente com o de outros bancos centrais. Estas contradições tornaram-se visíveis com a crise financeira, anunciada pela UE com grande atraso, e, posteriormente, com a crise da dívida soberana, que retirou ao euro a aura e o poder taumatúrgico com que se apresentou ao nascer, reduzindo assim a sua potencial atratividade ao ponto de, atualmente, ser considerado uma ameaça ou uma arma insidiosa para justificar as políticas de austeridade.

<sup>(5)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 10.

<sup>(6)</sup> «Tudo o que se diz e escreve atualmente sobre uma suposta “crise do euro” é conversa fiada», Helmut Schmidt.

3.2 Uma política que está a colocar em risco a **coesão económica e social**, outro pilar do Ato Único, do Tratado de Maastricht, que estabelece como objetivo da UE uma **elevada taxa de emprego e um nível de vida elevado**. Um objetivo que a crise atual tinha feito desaparecer da agenda europeia. Embora recentemente tenha regressado, em teoria, permaneceu sem instrumentos de execução e, logo, sem qualquer efeito prático sobre a economia real e sobre o emprego.

#### 4. Primeiros 10 anos de vida do euro

##### 4.1 Vantagens

4.1.1 Até 2008, a UEM funcionou bastante bem, do ponto de vista monetário, para os Estados-Membros da zona euro: simplificação do comércio, eliminação do risco de câmbio, eliminação das desvalorizações concorrenciais, estabilidade dos preços (inflação média de 2,03 % ao ano, salvo os casos de saltos excessivos em alguns países na altura da transição do velho para o novo sistema), diminuição e convergência dos juros sobre a dívida (até 2009!), crescimento e emprego (foram criados 14,5 milhões de novos postos de trabalho) (?), todas as contas correntes equilibradas, rácio da dívida inferior aos do Japão e dos EUA e taxa de câmbio com o dólar contida (cerca de 30 % superior), devido às economias mais vulneráveis.

4.1.2 É este o panorama geral. Que é diferente se examinarmos a situação de cada país. As principais vantagens foram sobretudo para os países em cujas economias se basearam os parâmetros iniciais do euro, pois este impulsionou o seu crescimento e produtividade e aumentou muito as suas exportações (aproximadamente, 2 biliões de dólares desde 2000 até ao presente, só para a Alemanha) e a correspondente balança de pagamentos<sup>(8)</sup>, ao passo que para outros países as vantagens foram parciais ou revelaram-se mesmo desvantagens, principalmente devido à assimetria do sistema associado à moeda única, a ponto de os países com défice serem obrigados a efetuar correções, enquanto os que apresentam excedente não têm de o fazer. Há, também, que ter em conta as diversas reações dos países às condições criadas pelo euro.

##### 4.2 Custos

4.2.1 Os custos a ter em consideração são os que se relacionam com as diferenças de competitividade entre os países, com a sua perda de soberania em matéria de política macroeconómica, das taxas de câmbio, das desvalorizações concorrenciais, etc.

(?) Embora com taxas diferentes (crescimento médio de 1,6 % entre 2001 e 2006), enquanto nos três países da Europa a 15 que permaneceram fora do euro foi de 2,3 %. Quanto ao desemprego, a taxa destes países é quase 3 % inferior.

(8) «Todos os nossos excedentes são, na realidade, os défices dos outros. Os créditos que temos em relação aos outros são as suas dívidas», Helmut Schmidt.

4.2.2 Com a crise e sem uma UEM adequada e completa, surgiram outros custos, como a transferência dos passivos bancários para os orçamentos públicos e o aumento da dívida, agravando as dificuldades para os países que já estavam mais endividados. A União dividiu-se em duas: de um lado os países credores, do outro os devedores, que, além disso, cada vez se assemelham mais aos países do terceiro mundo. Efetivamente, os países credores estão a provocar mais pobreza no Sul, e não só, e mais riqueza no Norte. Basta pensar nos excedentes acumulados pela Alemanha, não através da contabilidade interna na zona euro (nesse caso, o orçamento da UE estaria equilibrado!) mas através dos seus excedentes do exterior, de tal modo elevados que, a longo prazo, poderiam expor a própria Alemanha a um risco financeiro capaz de prejudicar a sua própria economia.

##### 4.3 Aspetos críticos

4.3.1 São vários os problemas estruturais e as vulnerabilidades do sistema de controlo monetário: os limites do Pacto de Estabilidade e Crescimento, que alguns países tentaram anular quando lhes criava problemas a eles (Alemanha, França e Itália); a falta de supervisão dos indicadores de produtividade; a falta de instrumentos para a gestão das crises; os custos da permanência no euro; o risco sistémico; os desequilíbrios económicos entre os países; a manutenção da soberania fiscal e orçamental dos Estados nacionais.

4.3.2 No entanto, não se eliminou o risco cambial e as desvalorizações concorrenciais dos Estados-Membros pertencentes e não pertencentes à zona euro, nomeadamente o Reino Unido, e pode ocorrer uma desvalorização significativa na taxa de câmbio entre a libra esterlina e o euro num prazo relativamente curto, prejudicando a igualdade de condições que se espera no âmbito do Mercado Único.

4.3.3 Do ponto de vista económico, o ponto mais crítico refere-se aos desequilíbrios económicos, já existentes antes de 2000. Esta situação penalizou os países mais vulneráveis, causando verdadeiros «choques assimétricos», também favorecidos pelo afluxo massivo de capital à Alemanha. Com os instrumentos de que dispõe atualmente, o BCE não pode fazer frente a estes choques assimétricos. Outro elemento crítico relaciona-se com o contexto internacional, que só se revelou posteriormente, com a crise financeira<sup>(9)</sup>.

4.3.4 Na verdade, o maior erro foi acreditar que podia haver uma moeda única sem qualquer limitação de soberania para os Estados-Membros, não só em matéria de orçamento mas, designadamente, a gestão separada da dívida, um sistema bancário e financeiro que permanecesse nacional, juntamente com o sistema de supervisão.

(9) JO C 255 de 22.9.2010, p. 10 e JO C 143 de 22.5.2012, p. 10.

4.3.5 Para finalizar, o elemento político mais crítico: o euro ter sido criado sem uma «casa comum» e sem lhe conferir uma só voz, independentemente dos esforços ocasionais do BCE no sentido de suprir essa falta; desta forma o BCE passa da autonomia «constante» do Tratado para assumir um papel de substituição da política, para evitar danos sobre a moeda única e a UE<sup>(10)</sup>, da mesma forma que o crescimento evidenciou o papel do país mais forte.

4.3.6 Assim, o CESE considera que o euro se tornará mais sustentável se houver uma convergência dos «desempenhos» económicos dos países da zona euro, tendo em vista favorecer o crescimento mais homogéneo, e se existir uma união política que torne essas diferenças aceitáveis, pois **o problema não é contabilístico, mas político**, o que inclui a questão da democracia e, conseqüentemente, de uma ponderação mais equitativa dos votos nos diversos órgãos de decisão. Insistir no aspeto económico e «contabilístico» é uma ilusão e um erro que já não são admissíveis.

## 5. Contexto internacional

5.1 A situação que se vive na Europa tem conseqüências a nível internacional e vice-versa; as economias, a dívida, as finanças, o comércio, a relação entre as moedas, etc., são elementos estreitamente interligados. É de lembrar, designadamente, a ligação ainda mais estreita entre as economias dos dois lados do Atlântico, pelo menos até 2009. Atualmente, pelo contrário, a economia dos EUA está em retoma, a europeia está em recessão, em parte devido a duas correntes económicas diferentes, além das diferenças entre o papel da Reserva Federal e o papel do BCE.

5.2 Todavia, para a economia mundial, em geral, são necessários organismos internacionais mais eficientes e com maior capacidade de decisão, tendo em vista assegurar uma maior **governança mundial** (FMI, Banco Mundial, OIT, OMC). Entretanto, o G20 carece de uma maior estruturação para tomar decisões vinculativas: deveria, por exemplo, constituir um «comité económico e social» para o desenvolvimento mundial, atuar através de estímulos fiscais, regular as relações entre as moedas, com o fito de reduzir as discriminações no âmbito comercial, também através de uma maior capacidade de intervenção do BCE.

5.3 Excedentes **de poupanças a nível mundial**. Na verdade, o crescimento é essencial também para a restante economia mundial. O alerta dado pelo FMI para que a Europa complemente as medidas que visam reduzir a dívida e o défice com medidas destinadas a estimular o crescimento é oportuno e justificado. Existem excedentes de poupança a nível mundial que não encontram oportunidades de investimento. Na verdade, procurou-se em vão encontrar oportunidades de investimento

<sup>(10)</sup> «O Euro poderia agravar as tensões políticas entre os membros da UEM, ao ponto de criar condições para o surgimento de novos conflitos, inclusivamente militares», Martin Feldstein e Milton Friedman.

para fundos de capitais de investimento (*private equity*) no montante de quase 2 biliões de dólares americanos<sup>(11)</sup>. O principal fundo soberano da Noruega está a reduzir a quota de investimentos na Europa de mais de metade para dois quintos<sup>(12)</sup>. Em 2011, o principal fundo soberano asiático, o «China Investment Corporation», registou uma perda de investimentos em instrumentos de capitais de investimento, reduziu de 50 % para 25 % a sua carteira de títulos privados e procura oportunidades de investimento a um prazo mais longo, mais no setor público do que no privado<sup>(13)</sup>.

## 6. Ações em curso na UE

6.1 **FEFF/MEE**: face à precipitação da crise, que deu origem a ataques especulativos contra o euro sem que se faça nada contra os especuladores, a União procurou reagir em diversas frentes. O reforço do fundo salva os Estados com a eventual concessão da licença bancária, por exemplo, criando um instrumento eficaz, embora limitado, para ajudar os países que se encontram em risco de falência de que não são responsáveis, contra a especulação dos títulos bancários e da dívida, apesar de não ser a solução para a crise.

6.2 **A união bancária** representa outro pilar. Efetivamente, é impossível manter a longo prazo uma área com uma só moeda e 17 mercados financeiros e de dívida, sobretudo depois de a crise ter acentuado a fragmentação nacional. Por esta razão, a união bancária torna-se um elemento indispensável e prioritário para a reciprocidade do risco, para proteger os depositantes, inclusivamente através do «processo de dissolução», para restituir a confiança ao sistema, que deixou de funcionar, e para reativar os financiamentos às empresas em todos os países com base na população implicada e não na grandeza dos bancos, evitando a migração da liquidez para países considerados de mais baixo risco e reduzindo o diferencial das taxas. Além disso, esta união contribuiria também para reduzir o risco sistemático e fortalecer a ligação entre a dívida pública e os bancos. Também aqui não podemos esquecer que quando o euro foi criado, os sistemas bancários se mantiveram separados: uma fragilidade grave, que advém principalmente do facto de os sistemas bancários de alguns dos países fortes serem, em grande parte, sistemas bancários públicos.

6.3 **A supervisão bancária europeia** completa as medidas em curso. Trata-se de uma competência da UE, exercida diretamente por uma autoridade única. Para mostrar que a Europa apresenta um importante valor acrescentado é essencial promover uma maior transparência nas atividades bancárias, prevenir o conflito de interesses e práticas enganosas como a manipulação das taxas de juro LIBOR. O CESE acolhe favoravelmente a proposta de criar um mecanismo de supervisão único, sob a égide do Banco Central Europeu, que abranja toda a área do euro e que seja acessível a todos os Estados-Membros<sup>(14)</sup>.

<sup>(11)</sup> Bain & Company Global Private Equity Report for 2012 [Relatório de 2012 da Bain & Company sobre capitais de investimento globais].

<sup>(12)</sup> Reuters (2012). O fundo soberano da Noruega – 610 mil milhões de dólares americanos – vai reduzir a sua exposição na Europa, 30 de março de 2012.

<sup>(13)</sup> [http://www.upi.com/Business\\_News/2012/07/25/Chinas-sovereign-wealth-fund-reports-loss/UPI-38111343274421/#ixzz2AcHV3HNp](http://www.upi.com/Business_News/2012/07/25/Chinas-sovereign-wealth-fund-reports-loss/UPI-38111343274421/#ixzz2AcHV3HNp)

<sup>(14)</sup> JO C 11 de 15.1.2013, p. 34.

6.4 O CESE considera positivo o novo programa de Transações Monetárias Definitivas (TMD), que permite ao BCE adquirir títulos do Estado no mercado secundário, para impedir a especulação e reduzir o diferencial em relação à dívida dos Estados e, conseqüentemente, ao euro. Este programa, juntamente com as restantes medidas não convencionais de política monetária adotadas (embora já existissem no passado), para fazer frente à crise financeira, representa uma viragem do BCE, embora executada no espírito do Tratado e na direção certa. Contudo, trata-se, também neste caso, de instrumentos técnicos que não resolvem a crise embora deem tempo aos governos e à UE para adotarem as medidas necessárias.

## 6.5 O BCE

6.5.1 O BCE tem por objetivo «a manutenção da estabilidade dos preços» e, para o cumprir, tem de manter a independência política, ou seja, não pode «solicitar ou receber instruções» dos governos ou da UE. Este é um estatuto adequado, apesar de o Tratado atribuir ao Conselho a função de formular acordos sobre a taxa de câmbio do euro em relação às moedas de Estados terceiros<sup>(15)</sup>. Na ausência de um acordo desse tipo, ou nos períodos entre acordos, o BCE deve assumir a responsabilidade sobre a política cambial. O BCE tem também objetivos secundários, entre os quais contribuir para a estabilidade financeira, embora as suas intervenções durante a crise remetam para o objetivo primário, na medida em que são ditadas, em grande parte, pela necessidade de restabelecer um mecanismo eficiente de transmissão da política monetária, mantendo, assim, a estabilidade financeira de todos os países do euro.

6.5.2 No que toca à evolução dos preços, a questão é saber se o critério de Maastricht relativo à inflação se deve basear na inflação média dos três países com melhor desempenho na UE e não na zona euro.

6.5.3 Em geral, o mandato do BCE é mais limitado que os de outros bancos centrais. Em primeiro lugar, o BCE não possui um mandato para apoiar o crescimento e o emprego, como a Reserva Federal, apesar de as políticas monetárias serem semelhantes. No entanto, existem, diferenças fundamentais entre os EUA (sistema fiscal centralizado) e a UE em matéria de política orçamental. Além disso, o papel do BCE, atualmente, de **provedor de último recurso** (*lender of last resort*), é limitado ao sistema bancário e não inclui os governos (o governo da UE), como está implícito nos contextos «nacionais», e isso deveria tornar-se possível no âmbito de uma UEM completa. Além disso, a política monetária única do BCE foi dificultada pela existência de divergências e desequilíbrios económicos entre os vários países da zona, devido à falta de medidas de correção por parte da UE.

6.5.4 Apesar de tudo, é positivo que o princípio de «unicidade» da zona euro tenha levado o BCE a declarar o euro

«irreversível» e, como se viu, a aceitar, após um duro confronto, adotar medidas com vista a reduzir o diferencial (*spread*) existente entre as taxas de juro sobre a dívida dos vários países, mediante a possibilidade de compra de obrigações no mercado secundário. Uma operação que exige, no contexto do relançamento do crescimento, um plano «europeu» de redução da dívida, que acompanhe o de cada um dos países<sup>(16)</sup>.

6.5.5 Isso serve, pelo menos, para reduzir a distorção da concorrência através das taxas de financiamento da dívida e dos investimentos: ainda hoje um verdadeiro diferencial financeiro, que aumenta os desequilíbrios já existentes, incluindo o da balança de pagamentos.

6.5.6 O CESE considera, ainda, que é necessário reconsiderar também a questão da **condicionalidade imposta pelo BCE** e pela UE. Não é aceitável dar liquidez aos bancos a taxas de juro muito baixas sem impor alguma condição, por exemplo, no que respeita ao destino dos fundos. Com efeito, pelo menos uma parte deve ser destinada aos investimentos; enquanto isso, para a aquisição de obrigações de dívida pública, embora se trate de uma questão diferente, são impostas pelo BCE (OMP) condições muito duras aos países. Condições essas que se justificam principalmente pela necessidade de dar resposta à lógica de um «mercado» alterado e sem escrúpulos, anónimo e rapidíssimo, que, na verdade, de mercado tem muito pouco<sup>(17)</sup>. A UE não pode entrar neste jogo: grande austeridade e severidade para os cidadãos e as empresas, no momento da crise, e neutralidade para os investidores/especuladores, que se escondem por trás dos bancos comerciais e dos fundos de investimento internacionais, salvo no que se refere à firmeza colocada pelo presidente do BCE na defesa do euro, nos momentos mais críticos do ataque.

6.5.7 Por outro lado, é necessário que a ação do BCE possa apoiar equitativamente a economia dos vários países, para reduzir as distorções e os desequilíbrios existentes com os instrumentos atuais, até que seja possível superar as atuais deficiências da UE em termos do seu atual mandato e das suas políticas. Por exemplo, poder-se-ia reanimar o mercado interbancário em alguns países da zona euro através de taxas negativas sobre os depósitos *overnight* no BCE.

6.5.8 O CESE está ainda convicto de que importa resolver de imediato a questão **da dívida**<sup>(18)</sup>, segundo a sua proposta, e que, para cumprir este objetivo, é fundamental a ação do BCE e do Conselho.

<sup>(16)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 10.

<sup>(17)</sup> «Os mercados não estão ao serviço do povo, mas contra ele. A nossa função é transmitir aos mercados e às finanças o espírito solidário da economia social», Angela Merkel, chanceler federal alemã.

<sup>(18)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 10.

<sup>(15)</sup> Artigo 219.º do TFUE.

6.5.9 O Comité considera que convém que as decisões do BCE sejam mais transparentes. Poder-se-iam, por exemplo, publicar os resultados das votações realizadas nas reuniões do Conselho do BCE<sup>(19)</sup> para aumentar a responsabilidade dos governadores dos bancos nacionais da zona euro. Isto levaria os governadores a tomar decisões com base nas condições económicas globais da zona euro e não na evolução das suas economias nacionais.

6.5.10 Uma outra questão que importa recordar diz respeito ao sistema de votação no Conselho do BCE, em particular no atinente às disparidades entre o direito de voto e o contributo financeiro dos Estados-Membros. Trata-se de um problema que já se colocou com o sistema de pagamento no âmbito do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) e que se poderia repetir no futuro, por exemplo, no âmbito da união bancária.

## 7. Futuro económico da UE: união económica e social – crescimento e emprego

7.1 O CESE considera necessária **uma retoma orientada pelos investimentos eco-sociais**<sup>(20)</sup>, pois está convicto de que a estabilidade, só por si, não garantirá a retoma, que depende da confiança das empresas e dos consumidores. Tendo em conta as limitadas expectativas do setor privado e as capacidades não utilizadas, as empresas não podem contar com lucros futuros, resultantes de investimentos atuais. E se, à sua volta, os cidadãos não têm a certeza de poderem conservar ou encontrar um posto de trabalho, preferem poupar ou reduzir as dívidas pessoais em vez de gastar. Uma taxa de desemprego mais elevada apenas faz aumentar o número de pessoas que não pode gastar.

7.2 Por esta razão, para promover a confiança das empresas e dos cidadãos, a retoma deve orientar-se pelos investimentos, seguindo o exemplo do «*New Deal*» americano<sup>(21)</sup>. Para esse fim, os critérios fundamentais são os adotados pelo BEI, desde o Programa de Ação Especial de Amesterdão (1997), com o mandato de promover a coesão e a convergência nos setores da saúde, da educação, da reabilitação urbana, do ambiente e das redes transeuropeias.

7.3 Trata-se de um objetivo exequível, que recoloca **em circulação os excedentes de poupança a nível mundial**, como referido no ponto 5.3. Com efeito, alguns fundos de investimento procuram saídas a longo prazo para os excedentes de poupança gerados noutras partes do mundo, o que apresenta benefícios mútuos para os investidores de países terceiros e para a economia europeia. Neste contexto, podem desempenhar um papel-chave entre as «instituições irmãs» do grupo do Banco Europeu de Investimento, ou seja, o BEI e o FEI (Fundo Europeu de Investimento).

<sup>(19)</sup> Decisão do Conselho Europeu de 21.3.2003.

<sup>(20)</sup> Ver a Resolução do Conselho Europeu de Amesterdão de 1997, ponto 9, e as Conclusões do Conselho Europeu Extraordinário do Luxemburgo de 1997, pontos 37-40.

<sup>(21)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 10.

7.4 Por esta razão, é de acolher favoravelmente o aumento do capital do BEI. Também as obrigações europeias para financiamento de projetos podem ter um papel determinante na retoma. É acertada a designação de euro-obrigações (*Eurobonds*) para a utilização dos excedentes a nível mundial para os investimentos da UE, mesmo que, provavelmente, os mercados recorram à forma abreviada «*€ bond*». A resistência de alguns governos às euro-obrigações é conhecida, mas isso deve-se a um pressuposto errado, pois as euro-obrigações, necessárias para apoiar o crescimento, são confundidas com as obrigações da União (*Union bonds*), destinadas à dívida<sup>(22)</sup>.

7.5 Já desde o início o FEI defende que poderia emitir obrigações europeias para financiar investimentos sociais de longo prazo<sup>(23)</sup>, mediante um aumento do capital próprio relativamente ao nível atual – bastante baixo – de 3 mil milhões de euros, sem ser necessária uma revisão dos Tratados<sup>(24)</sup>. Nenhum dos principais ou dos outros Estados-Membros da zona euro inclui na sua dívida nacional os financiamentos do BEI e o mesmo se deve aplicar aos financiamentos do FEI. As obrigações emitidas pelo FEI, à semelhança das emitidas pelo BEI, podem ser garantidas pelos rendimentos dos financiamentos dos projetos.

7.6 **Inovação dos produtos e criação de mercados:** consideramos ainda que a União deve desenvolver uma política de inovação menos neutra. Nos anos 70, as políticas industriais passaram de moda devido ao facto de os governos não poderem privilegiar «determinados operadores» ou «campeões nacionais». Contudo, julgamos haver motivos válidos para repensar esta abordagem<sup>(25)</sup>.

7.7 Em primeiro lugar, não é garantido que as políticas não intervencionistas sejam benéficas. Com efeito, no passado até determinaram investimentos errados no setor financeiro.

<sup>(22)</sup> Idem.

<sup>(23)</sup> Stuart Holland (1993). *The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990s*. [«O imperativo europeu: a coesão económica e social nos anos 90»], com prefácio de Jacques Delors. Nottingham: Spokesman Press.

<sup>(24)</sup> Segundo o artigo 2.º, n.º 2, dos Estatutos do Fundo Europeu de Investimento, «As atividades do Fundo poderão incluir a captação de fundos». Em termos gerais, o Fundo confirmou que poderia emitir obrigações graças a uma simples decisão da Assembleia Geral e na sequência da aprovação de um aumento do capital subscrito, como se verificou recentemente no caso do BEI. Contudo, se a UE entender reconhecer a importância de emitir obrigações, tanto para financiar uma retoma orientada pelos investimentos sociais como para recolocar em circulação os excedentes a nível mundial, é indispensável que esta decisão seja objeto de uma aprovação mais explícita. Em princípio, essa aprovação poderia ser dada pelo Conselho Europeu, como «política económica geral» da União para financiar a retoma, mais do que pelo Ecofin, e, se necessário, a aprovação poderia conduzir a uma cooperação reforçada como no caso da recente proposta de um imposto sobre as transações financeiras, que poderia também revestir um significado macroeconómico.

<sup>(25)</sup> Philippe Aghion, Julian Boulanger e Elie Cohen. *Rethinking Industrial Policy* [Repensar a política industrial]. Bruegel Policy Brief, abril de 2011.

Segundo, importa realizar iniciativas ainda mais decisivas para combater as alterações climáticas. Terceiro, um número excessivo de projetos tecnológicos apresentados no âmbito dos programas quadro é rejeitado, não por questões de mérito mas antes por falta de recursos próprios, um problema que se poderia resolver recorrendo a um **fundo europeu de capitais de risco** financiado pela emissão de obrigações. Quarto, as economias emergentes conseguiram promover uma série de campeões nacionais com resultados significativos <sup>(26)</sup>.

7.8 O financiamento dos investimentos mediante a transferência dos excedentes para as euro-obrigações deveria ser acessível a todos os Estados-Membros e traria **vantagens cumulativas no plano macroeconómico, social, do emprego e político**, demonstrando a necessidade de **promover «mais Europa»**, abordagem que atualmente suscita um ceticismo crescente entre os eleitores e alguns governos.

7.9 **O crescimento também pode contribuir para reforçar a estabilidade.** Com base no princípio do BEI segundo o qual o financiamento através de obrigações não deve obrigatoriamente ser atribuído à dívida nacional, o financiamento de euro-obrigações destinado a favorecer a retoma permitiria alcançar mais facilmente uma redução da dívida nacional e libertar as receitas fiscais nacionais para reduzir ou manter reduzidos os défices, salvaguardando, ao mesmo tempo, as rubricas fundamentais da despesa social. A este propósito, é necessário definir parâmetros e critérios comuns por parte dos países e do Eurostat, com vista a uma avaliação melhor e mais equitativa dos dados.

7.10 Por outro lado, não se teve em conta que a hipótese do «efeito de evicção» (*crowding out*) pressupõe o emprego **pleno**. Dado que atualmente a maior parte dos Estados-Membros regista níveis de desemprego elevados, o financiamento – separado ou conjunto – de obrigações de projetos BEI-FEI poderia permitir uma acumulação (*crowding in*) de investimentos do setor privado, receitas e postos de trabalho com efeito multiplicador dos investimentos até ao triplo, bem como multiplicadores fiscais positivos, dado gerarem receitas fiscais diretas e indiretas <sup>(27)</sup>.

7.11 À luz das dificuldades que atravessam alguns países, nomeadamente a Grécia e Chipre, o CESE propõe que se reveja o ajustamento estrutural a curto prazo exigido pela troika, tendo em conta as perspetivas a longo prazo para estes países na sequência da descoberta das enormes reservas de petróleo e

gás, substancialmente não aproveitadas, presentes no Mediterrâneo Oriental <sup>(28)</sup>.

## 8. O futuro político da UE

8.1 Assim, o CESE está convencido de que não basta à UE realizar uma simples operação de «manutenção» esporadicamente. Não pode prolongar o vazio que existe desde os tempos de Maastricht sem enfrentar o desafio colocado pelo euro, que a crise fez rebentar, trazendo à luz os grandes «défices» existentes no seu interior, começando pelo democrático <sup>(29)</sup>, voltando a dar um objetivo ao processo europeu, para evitar que a ideia de Europa morra.

8.2 O CESE considera que a moeda única só será sustentável se se conseguir uma convergência das capacidades (*performances*) económicas dos países da zona euro, o que implica um compromisso económico e político. Assim, é necessária uma união política que torne as diferenças aceitáveis e permita, se necessário, transferir uma parte da riqueza das zonas fortes para as mais frágeis, através de um processo decisório transparente e democrático e de uma nova forma de solidariedade entre países <sup>(30)</sup>.

8.3 Esta crise está a fazer ressurgir as «velhas divergências» entre os europeus. Regressou o defeito de olhar para trás, desenterrando fantasmas ou lugares comuns que julgávamos terem desaparecido, como se a austeridade e a dívida resultassem de uma culpa e não, acima de tudo, de erros dos governos em ambas as «frentes». Por esta razão, os países em dificuldades não podem imputar à UE (ou à Alemanha) responsabilidades que são suas, tal como os países mais ricos não podem ignorar as grandes vantagens trazidas pelo euro, em parte, à custa dos outros, devido aos desequilíbrios económicos existentes. Por tudo isto, é necessária uma **nova capacidade política, cultural e de diálogo** entre os povos europeus, com vantagens mútuas indubitáveis, como já há muito sugeria o poeta alemão Hölderlin <sup>(31)</sup>, inspirando-se na cultura grega.

8.4 Há que dar um salto qualitativo. É necessário **tornar comum** não só a economia mas também a política e a **SOBERANIA**. Não é preciso debater o «modelo» europeu a aplicar, mas antes os instrumentos que serão necessários: instrumentos eficazes, democráticos e transparentes para decidir, para realizar o bem comum e para **unir o povo europeu**, não para o dividir.

<sup>(26)</sup> The Economist (2012), *The Rise of State Capitalism: The Emerging World's New Model*. [A ascensão do capitalismo de Estado: o novo modelo do mundo emergente], Relatório especial, 21-27 de janeiro de 2012.

<sup>(27)</sup> Blanchard, Blot, Creel et al., estudos para o *Observatoire Français des Conjonctures Économiques* [Observatório Francês das Conjunturas Económicas].

<sup>(28)</sup> Neste contexto, é inaceitável a troika solicitar à Grécia que venda as sociedades estrangeiras a sua quota maioritária na companhia petrolífera nacional, realizando um lucro limitado de 50 mil milhões de euros. Os cidadãos gregos têm razão em considerar que se trata de uma medida vantajosa para os mercados mas não para os próprios cidadãos. Por esta razão, o CESE propõe que o Conselho Europeu solicite à Comissão que reavalie o ajustamento estrutural exigido à Grécia a curto prazo, de modo a levar em conta as receitas excecionais previstas a longo prazo.

<sup>(29)</sup> «Pela primeira vez na história da UE estamos a assistir a um dismantelamento da democracia», Jürgen Habermas.

<sup>(30)</sup> «Um país não pode realizar ações que prejudiquem outro país da zona euro», Mario Draghi.

<sup>(31)</sup> «...desde que somos um diálogo e nos podemos ouvir uns aos outros», do poema *A Festa da Paz*, de F. Hölderlin, poeta, 1770-1843.

8.5 Pelas mesmas razões, o CESE considera inadequada a questão sobre alterar ou não o **Tratado**. Naturalmente, depende daquilo que é necessário fazer para realizar a UEM. No entanto, grande parte das nossas propostas pode ser realizada sem se alterar o Tratado (crescimento, dívida, etc.), enquanto para outras poderá ser suficiente reforçar a cooperação. Em todo o caso, o que importa é o objetivo a cumprir para o bem da economia, do euro e dos cidadãos da UE. O Tratado é apenas o instrumento. Há que explicar isto aos cidadãos da forma mais correta, envolvendo-os nas decisões, diretamente e/ou através do PE e dos parlamentos nacionais.

8.6 O CESE considera que a zona euro dispõe dos recursos para **planear o seu próprio futuro**: mais integração política, menos dirigismo, uma economia social de mercado para relançar o crescimento e o emprego e para realizar **uma União política, económica e social**.

## 9. Integração ou desintegração?

9.1 Sem este passo adicional, a crise, tal como tem sido abordada até aqui, poderia levar a uma desintegração da zona euro e, conseqüentemente, da UE. Não se pode praticar apenas a política de austeridade e de cortes, como a redução da dívida, mesmo que esta seja adequada. É necessário utilizar também outros instrumentos (aumento da procura nos países credores) no âmbito de um quadro de solidariedade. Importa que os cidadãos dos países interessados percebam que os seus excedentes orçamentais resultam da dívida de outros países e que os ataques ao euro não dependem do nível da dívida<sup>(32)</sup>, mesmo que esta tenha de ser reduzida. Por outro lado, os cidadãos do Sul devem incentivar os seus governos a consolidar a dívida, a efetuar uma gestão mais avisada dos orçamentos dos seus países, a eliminar os desperdícios e a evasão fiscal, a reduzir os impostos e a aumentar o crescimento, o emprego, a produtividade e a competitividade dos seus regimes, não só com algumas reformas mas através de uma maior solidariedade e de uma política económica diferente da UE e do BCE<sup>(33)</sup>.

9.2 De outra forma, nenhum país poderá reduzir a sua dívida e consolidar as suas contas. Assim, importa **aliviar a aus-**

**teridade** e mudar a política económica. Caso contrário, os riscos podem aumentar. E aqui a história pode ajudar<sup>(34)</sup>. É necessário defender uma nova perspectiva de integração, **uma integração positiva** e não negativa, prejudicial e forçada.

9.3 Importa ter em conta que **atualmente na Europa ninguém está seguro**, fora de perigo, embora se tenha criado uma situação anormal. Com efeito, o crescimento económico de alguns países, favorecido também pelo euro, e a fragilidade dos organismos da UE levaram a Alemanha, o país mais forte, a assumir um papel central na Europa, frequentemente em contração com as «periferias», designadamente do Sul, mas não só. «Isto alimenta a ansiedade dos outros» (Helmut Schmidt), nomeadamente pela forma como este papel é sentido. Por esta razão, importaria realizar ações destinadas a contrariar esta perceção<sup>(35)</sup>.

9.4 No entender do Comité, atualmente parecem prevalecer na Europa o egoísmo e os interesses nacionais, como se enfrentássemos um **«utopismo dos interesses»**. A abordagem economicista impôs-se, remetendo para segundo plano os valores segundo os quais a Europa foi criada e em que baseia a sua existência, do que resulta uma Europa egoísta, isenta de solidariedade. As tensões dos últimos tempos acarretam o risco de uma perigosa **«dissolução psicológica» da UE**, que afeta os cidadãos e os governos, o qual deve ser enfrentado ouvindo sem alizez e apresentando respostas concretas.

9.5 **Estamos numa encruzilhada**: o CESE efetivamente questiona-se como é possível que os atrasos e as dívidas da Europa, a primeira economia do mundo, possam criar o risco de deixar morrer a Grécia, a mãe dos seus princípios, uma entidade minúscula do ponto de vista económico<sup>(36)</sup>, impondo sacrifícios aos cidadãos e às empresas sem os acompanhar de um plano de ajuda para o crescimento, que é a única forma de pagar a dívida, e de um plano destinado a aliviar o grave sofrimento social de uma parte da população grega e europeia. Cabe perguntarmo-nos – Que Europa é esta?

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

<sup>(32)</sup> Como demonstra o exemplo da Espanha, que tem uma dívida (68,5 % do PIB) inferior à alemã (81,2 % do PIB). Dados do Eurostat de 2011.

<sup>(33)</sup> O relatório Spaak, de 1956, reconhecia que a integração de economias com níveis de eficiência diferentes podia agravar as disparidades estruturais, sociais e regionais e devia ser equilibrada com políticas estruturais, sociais e regionais comuns.

<sup>(34)</sup> 1933: conseqüências da política deflacionária aplicada pelo chanceler alemão Heinrich Brüning após a crise de 1929.

<sup>(35)</sup> «Não precisamos de uma Europa alemã mas sim de uma Alemanha europeia», Helmut Kohl.

<sup>(36)</sup> 2 % do PIB da UE.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A economia verde: Promover o desenvolvimento sustentável na Europa» (parecer de iniciativa)**

(2013/C 271/03)

Relatora: **Joana AGUDO I BATALLER**

Correlator: **Pedro NARRO**

Em 15 de novembro de 2012, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre

*A economia verde: Promover o desenvolvimento sustentável na Europa*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 26 de abril de 2013.

Na 490.ª reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 108 votos a favor, com 2 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE considera que o desenvolvimento de uma economia verde inclusiva será o principal desafio com que a Europa se verá confrontada nos próximos anos, se quiser permanecer uma potência económica mundial. Na Conferência Rio+20, a UE apostou na economia verde como forma de desenvolvimento sustentável. É agora que a UE deve agir. Para isso, é necessário um modelo de desenvolvimento económico que dê prioridade aos investimentos públicos e defina adequadamente os incentivos para os investimentos privados em infraestruturas e I&D&I «verde» (investigação, desenvolvimento e inovação «verde»), com a dupla finalidade de incentivar a atividade produtiva para sair rapidamente da atual recessão e enfrentar a transição que representa esta terceira revolução industrial a partir de uma posição de liderança económica e social.

1.2 O CESE considera que as mudanças profundas e necessárias no modo de produção e consumo exigem como condição fundamental que se associe a sociedade civil a todo o processo de transição para uma economia verde inclusiva, em todos os níveis, especialmente a nível setorial e territorial (europeu, nacional e regional). É necessária uma gestão participativa para mitigar ao máximo a resistência e os efeitos negativos que toda a transformação implica. Esta participação permitirá progredir de forma sustentável no plano económico, social e ambiental.

1.3 O Comité observa com preocupação que as políticas de incentivos fiscais a projetos «verdes» sofreram cortes profundos nos últimos anos devido às políticas de «austeridade orçamental», que têm efeitos dramáticos de contração da atividade económica e de destruição de postos de trabalho. O FMI reconheceu que os efeitos contracionistas reais destas políticas na

atividade produtiva foram, até agora, muito superiores ao que se havia previsto.

1.4 O CESE sublinha que com o desenvolvimento da economia verde inclusiva aumentarão as possibilidades de criação de emprego. Entende como empregos verdes não só os relacionados com alguns novos setores emergentes, mas também todos os que resultam do «enverdecimento» de processos de produção e produtos em todos os setores. Uma transição justa para uma economia verde requer políticas ativas de emprego que garantam a criação de postos de trabalho dignos, incluindo a formação profissional e a formação contínua para os trabalhadores no ativo. O emprego das mulheres e dos jovens nestes setores será a chave para esse crescimento.

1.5 O CESE considera que é imprescindível uma política industrial concertada com os agentes sociais para coordenar os esforços em matéria de inovação tecnológica e incentivar as transformações nas infraestruturas de produção de muitos setores europeus afetados pela transição para uma economia hipocarbónica e eficiente na utilização de recursos. Isto exigirá também um esforço de investimento considerável por parte das empresas.

1.6 Na opinião do CESE, a UE deve integrar os objetivos da estratégia de desenvolvimento sustentável em todas as suas políticas, sobretudo na Estratégia Europa 2020 e nas sete iniciativas emblemáticas. Deve haver coerência entre as diferentes estratégias da UE e os comissários devem falar a uma só voz sobre este tema. Em particular, a Comissão deve aproveitar a revisão intercalar da Estratégia Europa 2020 para reforçar os

seus aspetos de sustentabilidade e integrá-la completamente na Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável. Será necessário definir e utilizar indicadores referentes à qualidade do crescimento, permitindo o seu seguimento e a sua avaliação.

1.7 O CESE sublinha o importante papel que o Semestre Europeu e a Análise Anual do Crescimento podem e devem desempenhar para assegurar o seguimento das políticas de desenvolvimento sustentável. Entende que se devem suprimir as subvenções que prejudicam o ambiente e apresentar recomendações específicas por Estado-Membro para aumentar a fiscalidade ambiental, assim como recomendações sobre a gestão de resíduos e de recursos hídricos e a melhoria da reciclagem. Nestes domínios, os Estados-Membros devem demonstrar maior ambição e objetivos mais amplos.

1.8 O CESE revela-se preocupado com o facto de a realidade do quadro financeiro plurianual da UE para 2014-2020 apresentar uma enorme contradição: os setores económicos que emitem mais CO<sub>2</sub> (habitação, energia, indústria e transportes) não são os que recebem o maior volume de fundos da UE para facilitar o seu processo de transição para uma economia verde. É, por isso, imprescindível aumentar substancialmente esses fundos e assegurar a sua aplicação eficaz e eficiente.

1.9 O CESE considera especialmente relevante avançar na fiscalidade ecológica, que passa também por incentivos fiscais para as empresas que criem fundos de reinvestimento contra os efeitos das alterações climáticas, sempre que a sua gestão se faça em conjunto com os trabalhadores.

1.10 No atinente à política comercial da UE, o CESE considera que, para evitar os riscos de deslocalização da indústria, se devia ponderar a criação de taxas equivalentes aos impostos sobre o CO<sub>2</sub> para os países que não aceitem compromissos internacionais de redução das emissões.

## 2. Introdução

2.1 Em 2011, a OCDE e o PNUA elaboraram relatórios completos sobre a economia verde e a OIT lançou um programa relativo a empregos verdes. Em 2012, um dos temas principais da Conferência Rio+20 foi a «economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza».

2.2 Na UE, em 2006, renovou-se a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável e, em 2009, lançou-se um pacote de

medidas sobre a energia e as alterações climáticas com o objetivo de reduzir em cerca de 20 % os gases com efeito de estufa, aumentar em 20 % a percentagem de energias renováveis e melhorar em cerca de 20 % a eficiência energética até 2020 <sup>(1)</sup>. A UE deve avançar com reduções maiores para 2025 e 2030. Em 2011, a Comissão adotou a iniciativa emblemática «Uma Europa eficiente em termos de recursos» <sup>(2)</sup>, o «Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050» <sup>(3)</sup>, a «Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020» e o «Roteiro para uma Europa eficiente na utilização de recursos» <sup>(4)</sup>.

2.3 O CESE sempre apoiou o conceito de ecologizar a economia como um contributo para o desenvolvimento sustentável e considera que as propostas da sociedade civil sobre a transição para uma economia verde inclusiva devem estar no primeiro plano da política europeia e nacional, sublinhando em particular a necessidade de uma estreita colaboração entre todos os atores sociais. Por isso, vários dos seus pareceres fizeram referência a estes diferentes aspetos e às propostas sucessivas da Comissão. O CESE sublinhou que melhorar a economia verde e a governação vai de par com o fomento da produção, o emprego e o consumo sustentáveis, assim como com a estratégia para a igualdade entre homens e mulheres e o pacote de medidas da UE para combater as alterações climáticas.

## 3. A economia verde

3.1 A economia verde inclusiva deve encontrar um equilíbrio entre a prosperidade económica, uma maior coesão social e uma melhor conservação e utilização racional dos recursos naturais, que mantêm o nosso bem-estar e o das gerações futuras. O seu objetivo é a «desmaterialização da produção», isto é, desvincular o crescimento económico da utilização dos recursos naturais e da criação de poluição e resíduos.

3.2 Segundo a OIT, os empregos verdes são os que reduzem o impacto ambiental das empresas e dos setores económicos até alcançar níveis sustentáveis e que contribuem para diminuir o consumo de energia, matérias-primas e água, descarbonizar a economia e reduzir as emissões de gases com efeito de estufa. O conceito de «emprego verde» é relativamente dinâmico já que a linha que separa os «empregos verdes» e os «empregos não verdes» depende dos processos de inovação tecnológica. Por isso, não são apenas os empregos relacionados com alguns dos novos setores emergentes, mas sim todos os que resultam do «enverdecimento» de processos de produção e produtos em todos os setores.

<sup>(1)</sup> Síntese no documento COM(2011) 21 final, anexo 1 e em [http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm)

<sup>(2)</sup> COM(2011) 21 final.

<sup>(3)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:PT:PDF>

<sup>(4)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:PT:PDF>

3.3 O desenvolvimento da economia verde é determinado por dois vetores principais: um impulsionado pelas políticas de combate às alterações climáticas e outro resultante da crescente concorrência dos países emergentes pela obtenção de recursos que serão cada vez mais escassos e raros.

3.4 A economia verde não é apenas um ajuste setorial entre setores emergentes e outros mais tradicionais (devido à passagem tecnológica para uma economia hipocarbónica). Inclui uma modernização ecológica da produção e do consumo para integrar os objetivos de aumento do valor acrescentado das empresas e da sua sustentabilidade ambiental em termos de poupança de materiais, eficiência energética e organização do trabalho, assim como da própria relação dos trabalhadores com a empresa na melhoria da produtividade de todos os fatores.

3.5 Nos últimos anos, tornaram-se claros os limites da capacidade do planeta, tanto do ponto de vista dos recursos naturais disponíveis para uma procura crescente, como da sua capacidade de absorver resíduos e poluição.

3.6 Não podemos esquecer o impacto das alterações climáticas na saúde: maior proliferação de fenómenos meteorológicos extremos, aumento dos níveis de ozono e de partículas em suspensão na atmosfera, bem como da sua toxicidade devido a temperaturas mais elevadas, e propagação no continente europeu de doenças infecciosas já erradicadas.

3.7 As transformações da estrutura energética, produtiva e de transportes das grandes economias desenvolvidas, e da maioria das economias emergentes, concentrar-se-ão nos próximos anos na passagem de uma economia de elevado teor em carbono para uma nova economia hipocarbónica, na qual serão as fontes de energia renováveis e limpas, ou seja as que não emitem gases com efeito de estufa nem produzem resíduos perigosos, a ter um peso mais importante na produção de energia.

3.8 Esta profunda transformação da produção, que alguns denominam terceira revolução industrial, não será neutra em termos de competitividade internacional, sobretudo para os países que são importadores líquidos de fontes energéticas e matérias-primas, como é o caso da maior parte dos países da UE. Por isso, desde 2009, muitos governos dos países da OCDE colocaram em marcha ambiciosos planos de estímulo, nos quais os investimentos em infraestruturas e I&D&I verde têm um papel fundamental, com a dupla finalidade de incentivar a atividade produtiva para sair rapidamente da atual recessão e

enfrentar a atual reestruturação da produção a partir de posições de liderança.

3.9 No entanto, o financiamento desses planos em muitos países da UE, tal como o orçamento da UE, foi fortemente reduzido devido, designadamente, às políticas de austeridade orçamental. O economista-chefe do FMI reconheceu que os efeitos contracionistas destas políticas na atividade produtiva são muito maiores ao que foi estimado até agora. Segundo um estudo realizado em 28 países, o multiplicador orçamental desde que começou a crise em 2008 situa-se entre 0,8 e 1,7<sup>(5)</sup>.

3.10 Este abrandamento do impulso dado à economia verde pode gerar enormes problemas a muitos países da UE, uma vez que atualmente o fosso tecnológico entre países desenvolvidos e emergentes é menor e mais dinâmico. A Europa, no seu conjunto, não tem nenhuma garantia de que estará na vanguarda das nações desenvolvidas caracterizadas por uma economia hipocarbónica, o que a longo prazo poderá criar fortes tensões na UE, dado que poderá comprometer a sua capacidade de continuar a construir uma sociedade economicamente mais avançada, socialmente mais coesa e mais sustentável do ponto de vista ambiental. No entanto, há que sublinhar que a UE detém uma forte posição de liderança tecnológica e produtiva em vários setores industriais que são claramente setores com futuro.

3.11 As possibilidades de criação de emprego na Europa aumentarão se o desenvolvimento da economia verde for feito através de investimento e de incentivos adequados. Convém não descuidar as atividades produtivas existentes que constituem atualmente o tecido económico dos países da UE. Muitos dos postos de trabalho que existem atualmente em indústrias consideradas muito poluentes tornar-se-ão empregos verdes, desde que passem por um processo que lhes permita obter ganhos em matéria de eficiência energética e reduzam o consumo de matérias-primas e a poluição que geram. Eis alguns exemplos: no setor do transporte rodoviário, as empresas que desenvolvam e construam veículos elétricos e híbridos, incluindo os destinados aos transportes públicos; os setores da construção civil que se dediquem à construção de linhas de comboio de alta velocidade, as quais permitem uma poupança de energia significativa por passageiro, em comparação com o avião e com o comboio convencional; os setores da construção que se dediquem à renovação no domínio energético do parque habitacional que é muito pouco eficiente em termos de consumo de energia. Isso deve ser alcançado no âmbito do desenvolvimento e reforço do diálogo e da concertação social, assim como da negociação coletiva, para que o resultado seja positivo em termos de emprego (quantidade e qualidade) e de equidade (condições de trabalho e salários). Contudo, apenas oito países da UE dispõem de uma definição oficial de empregos verdes, o que dá lugar a diferentes estimativas, fruto de definições e metodologias diversas.

<sup>(5)</sup> Documento de trabalho/13/1 do FMI intitulado «Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers» [Erros de previsão de crescimento e multiplicadores orçamentais], elaborado por Olivier Blanchard e Daniel Leigh, janeiro de 2013.

#### 4. **Cooperação da sociedade civil numa transição justa para a economia verde, em que a inovação tecnológica é um fator determinante da competitividade empresarial**

4.1 Uma característica absolutamente nova desta terceira revolução industrial é o nível de desenvolvimento alcançado pelas forças produtivas e a enorme sensibilidade e pressão da sociedade civil relativamente à sustentabilidade e ao ambiente. Na Europa, a forte expansão das organizações ambientais, das associações de consumidores, dos sindicatos, das organizações empresariais e de outros atores da sociedade civil permite que as transformações que vão ocorrendo gerem uma economia que esteja ao serviço de um desenvolvimento mais governável e sustentável no plano social e ambiental. Isto seria impensável nos processos anteriores, em que as decisões das microempresas determinavam em absoluto as transformações tecnológicas e produtivas.

4.2 A OIT sublinhou expressamente no *Pacto Mundial para o Emprego*, aprovado em junho de 2009, que «o diálogo social é um mecanismo de valor incalculável para a conceção de políticas adaptadas às prioridades nacionais. Trata-se de uma base sólida para promover a adesão dos empregadores e dos trabalhadores a uma ação conjunta com os governos, indispensável para superar a crise e levar a cabo uma recuperação sustentável». É imprescindível uma política industrial concertada com os atores sociais para coordenar os esforços em matéria de inovação tecnológica e incentivar as transformações nas infraestruturas de produção de muitos setores europeus afetados pela transição para uma economia europeia hipocarbónica e mais eficiente na utilização de recursos.

4.3 A inovação tecnológica é parte integrante da economia verde. Por isso, os setores, as empresas e as tecnologias que promovam o enverdecimento da economia beneficiarão de um maior impulso financeiro, público e privado, uma vez que aumentarão a competitividade global da economia europeia. Neste sentido, com o objetivo de direcionar os investimentos privados, o *Deutsche Bank* definiu os seguintes setores como eixos prioritários de ação no atinente às alterações climáticas:

- produção de energias limpas e renováveis,
- infraestruturas e sistemas de gestão da distribuição de energia,
- nos sistemas de transporte, promoção do transporte ferroviário e marítimo, bem como dos veículos híbridos a médio prazo e dos biocombustíveis que não entrem em concorrência com os alimentos na utilização do solo,
- «química verde» e investigação de novos materiais,

- indústrias de base mais económicas em termos de energia e menos dependentes da extração de matérias-primas, e que utilizem mais os novos materiais menos poluentes (incluindo a siderurgia, as cimenteiras com baixas emissões de carbono, etc.),

- atividades de construção que melhorem a eficiência energética dos edifícios e da sua capacidade de produzir energia,

- tratamento de resíduos,

- agricultura (fertilizantes e pesticidas limpos, entre outros elementos),

- sistemas de purificação, descontaminação e dessalinização da água.

4.4 Importa atender, com especial atenção, às dificuldades enfrentadas pelas PME europeias na obtenção de financiamento suficiente para os investimentos que devem realizar em matéria de inovação ecológica.

4.5 Para que a inovação seja uma vantagem competitiva, o modelo de organização empresarial deve ter em conta práticas que incentivem a participação dos trabalhadores. Deve-se tirar partido do facto de a participação da força laboral na organização do trabalho e na planificação da empresa ser um fator que desenvolve claramente a inovação e permite obter ganhos de produtividade. Tal implica um desafio para modernizar o sistema de relações laborais e de negociação coletiva, assim como a sua relação com a gestão empresarial.

4.6 A participação dos trabalhadores nas empresas é um dos principais aspetos que favorece a liderança tecnológica da Europa em muitos setores e permite que esta mantenha a sua capacidade de exportação. Não deve ser vista apenas do ponto de vista da distribuição da riqueza gerada, pois é, em si mesma, um elemento determinante para a criação de riqueza, como reconhecem as próprias empresas<sup>(6)</sup>. Em grande medida, as dificuldades de inovação devem-se fundamentalmente a estruturas de organização rígidas, que veem o trabalhador como uma mera ferramenta.

<sup>(6)</sup> Projeto EPOC da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.

## 5. A economia verde nas políticas europeias

5.1 Na Conferência Rio+20, a União Europeia defendeu uma economia verde que permitisse progredir na via do desenvolvimento sustentável. O objetivo da Comissão é promover o crescimento sustentável e inclusivo e colocar a ecologização da economia no centro das suas atividades de seguimento do processo Rio+20. Os governos devem desenvolver o diálogo social para garantir a imprescindível participação da sociedade civil neste processo.

5.2 Para facilitar a aplicação da iniciativa emblemática da Comissão e do Roteiro para uma Europa eficiente na utilização de recursos, a Comissão criou, em 2012, uma plataforma europeia que apresentará um relatório intercalar em 2013 e um relatório final em 2014 sobre a utilização eficiente de recursos e que está a elaborar propostas concretas para uma transição para a economia verde nos seguintes domínios: «condições-quadro para investir nas energias renováveis» e «definir objetivos e medir os progressos». A este respeito, há que criar um sistema robusto de indicadores para além do PIB que permita verificar os resultados dessas políticas nos setores envolvidos e na sociedade em geral (ganhos de competitividade, melhoria das condições laborais dos trabalhadores, percentagem de reciclagem, eficiência energética e de utilização de recursos, percentagem de energias renováveis e redução da poluição). Outro domínio abordado é a «economia circular/ecologizar a economia».

5.3 É particularmente importante progredir no domínio da fiscalidade ecológica e na redução dos elevados subsídios de que beneficiam os combustíveis fósseis em muitos países da UE, dado que os preços de muitos produtos e serviços não refletem corretamente a totalidade dos custos de produção, visto que os custos da poluição são externalizados. As políticas voluntárias de rotulagem ecológica têm-se revelado insuficientes, tanto mais num contexto de crise como o atual, em que aumenta o número de consumidores para os quais o importante é o preço do produto e não a sua qualidade ambiental. Para que uma política fiscal ecológica alcance um elevado nível de consenso social, deve ter em conta os seus efeitos na competitividade das

empresas e as suas repercussões sociais nos cidadãos, o denominado «empobrecimento energético», bem como desenvolver políticas complementares (industriais, comerciais e de ajuda aos grupos sociais mais desfavorecidos) para atenuar esse impacto. Além disso, deve-se promover os incentivos fiscais para o reinvestimento dos lucros das empresas na redução das emissões de CO<sub>2</sub> (através de fundos de reinvestimento de combate aos efeitos das alterações climáticas) e de outros impactos ambientais adversos, sempre que a sua gestão nas empresas se faça em colaboração com os trabalhadores.

5.4 A Comissão aprovou a sua proposta de um Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente, que define o contributo da política ambiental para a transição para uma economia verde. O Parlamento e o Conselho devem aprovar este programa e o CESE contribuiu com a elaboração de um parecer específico nesta matéria (7). No entanto, a realidade do quadro financeiro plurianual da UE para 2014-2020 apresenta uma grande contradição: os setores económicos que emitem mais CO<sub>2</sub> (residencial, energético, industrial e dos transportes) não são os que recebem o maior volume de investimento dos fundos da UE.

5.5 No atinente à política comercial da UE, é preciso ter em conta que o aumento da tributação do carbono devia conduzir ao estabelecimento de taxas equivalentes para os países que não aceitem compromissos internacionais de redução das emissões, a fim de reduzir o risco de deslocalização. Uma taxa sobre o carbono é uma restrição ao comércio livre, mas tal já foi aceite noutros casos pela comunidade internacional. O Protocolo de Montreal, estabelecido para proteger a camada de ozono, previa a possibilidade de impor restrições comerciais para reforçar o seu cumprimento, na medida em que o comércio livre não é um fim em si mesmo, mas um meio para gerar riqueza de forma sustentável. É indubitável que evitar uma catástrofe planetária provocada pelas alterações climáticas é mais importante do que manter os mercados mundiais abertos a produtos responsáveis pela produção intensiva de emissões de gases com efeito de estufa.

Bruxelas, 23 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

(7) JO C 161 de 6.6.2013, p. 77-81

## III

(Atos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

490.<sup>a</sup> SESSÃO PLENÁRIA DE 22 E 23 DE MAIO DE 2013

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão – Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada – Lançamento de um debate a nível europeu**

[COM(2012) 777 final/2]

(2013/C 271/04)

Relator: **Carmelo CEDRONE**

Em 19 de fevereiro de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão – Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada – Lançamento de um debate a nível europeu*

COM(2012) 777 final/2.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 24 de abril de 2013.

Na 490.<sup>a</sup> reunião plenária, de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 149 votos a favor, 12 votos contra e 25 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e propostas

1.1 A comunicação da Comissão constitui um importante contributo para o lançamento de um debate sobre a UE, extremamente necessário, e um progresso notável face aos métodos e conteúdos até agora seguidos em relação à União Económica e Monetária (UEM), além de que dá, pela primeira vez, indicações sobre o papel internacional e o futuro político da União. Por isso, o CESE considera a proposta positiva e mesmo histórica, se o Conselho, após 20 anos de espera, tiver a coragem e a vontade necessárias para adotar e pôr em prática as disposições que permitam realizar os objetivos prescritos e para aplicar a proposta com a devida prontidão.

1.2 Com as decisões tomadas em 2011-2012, o Conselho Europeu lançou, com efeito, uma importante e articulada reforma da governação europeia em matéria de supervisão dos desequilíbrios macroeconómicos excessivos, de reforço das regras contabilísticas e de coordenação das políticas económicas dos países da zona euro. As intervenções não convencionais de

compra «condicionada mas ilimitada» de títulos de dívida pública de Estados em dificuldade, decididas recentemente pelo BCE, a criação do mecanismo único de supervisão destinado a garantir uma supervisão prudencial rigorosa e imparcial e a romper o elo entre Estados e bancos, bem como as regras para a resolução dos bancos, constituem instrumentos necessários para assegurar a estabilidade da UEM.

1.3 O CESE concorda com a estratégia apresentada na comunicação da Comissão, e recentemente reiterada pelo presidente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy («Para uma verdadeira União Económica e Monetária»), tendo em vista reforçar a zona euro, mas considera que ela não é suficiente para que os Estados-Membros, os cidadãos e as empresas beneficiem plenamente das vantagens da UEM, como demonstram os acontecimentos da última década. Há responsabilidades políticas do Conselho que remontam ao Tratado de Maastricht, que **limitaram** seriamente a UEM por ele criada. Foi por essa razão que a Comissão apresentou agora o plano pormenorizado para uma **União Económica e Monetária efetiva e aprofundada**.

1.4 Para que a UEM tenha mais estabilidade e possa assegurar o crescimento económico e o emprego nos países da zona euro são necessárias desde já (e não a médio/longo prazo), e em simultâneo, ações mais decisivas, como por exemplo um plano sobre crescimento e mecanismos de integração económica mais fortes, que o Conselho deverá implementar. Por isso, é necessário um conjunto de políticas macroeconómicas e microeconómicas, um empenho forte e um espírito de solidariedade, de confiança e de pertença por parte dos Estados-Membros e entre estes e a UE, sem esquecer que o principal objetivo das questões em debate é o bem-estar de todos os cidadãos.

1.5 Embora se regozije com o conteúdo da comunicação, o CESE faz notar que, mesmo que tudo estivesse a funcionar corretamente, dificilmente se obteriam resultados substanciais, em particular no que diz respeito ao método de decisão, porque não há nenhuma proposta concreta sobre a união política para «dar uma casa ao euro». O mesmo se pode dizer em relação à dívida, à eliminação dos choques assimétricos, ao crescimento, à competitividade e ao emprego, para o qual se deveria prever um estudo de impacto sistemático. Tudo isto faz parte dos condicionamentos da situação atual.

1.6 O CESE recorda que já se pronunciou e apresentou soluções sobre uma grande parte das atuais propostas da Comissão, em particular as relativas aos limites da UEM e do BCE, bem como sobre a questão do crescimento e da dívida soberana<sup>(1)</sup>. O caminho percorrido até hoje pela Comissão e pelo Conselho representa uma boa base para continuar o trabalho neste campo. Por isso, o CESE considera positivo que a Comissão tenha decidido formular orientações sobre o futuro destas matérias e espera que este seja o momento propício para que o Conselho tome, sem demora, medidas concretas sobre a dívida e o crescimento, dando assim um verdadeiro e genuíno salto qualitativo.

1.7 De facto, se bem que as últimas decisões da UE descritas na comunicação respeitem – parcialmente, é certo – o quadro macroeconómico, as propostas são insuficientes do ponto de vista microeconómico para os setores produtivos, que são os únicos capazes de relançar o crescimento. O documento da Comissão procura encetar um debate sobre a UEM, tema que transcende a questão da consolidação orçamental e das políticas macroeconómicas. São igualmente necessárias políticas microeconómicas, como, por exemplo, um verdadeiro e genuíno pacto para a indústria.

1.8 Além disso, a proposta da Comissão poderia ser objeto de maior apoio se, nas diversas fases de aplicação das medidas tomadas para tornar a UEM mais estável e operacional, fosse claramente explicitada a necessidade de avançar com políticas europeias em consonância com este objetivo, definindo os âmbitos de intervenção e as melhorias para racionalizar a despesa europeia e torná-la mais eficaz.

1.9 A Comissão pode e deve contribuir para a implementação das reformas indispensáveis ao reforço da competitividade dos sistemas produtivos e das administrações nacionais, adotando métodos e critérios de intervenção inovadores em relação ao mercado único, à gestão dos fundos estruturais e às principais políticas comuns. Além disso, deverá tirar partido das inovações introduzidas pelo BCE e propor, como já repetidamente afirmou o CESE, mudanças mais significativas na implementação das políticas europeias que mais interessam às áreas, às regiões e aos setores mais vulneráveis da UE.

1.10 Relativamente ao BCE, é preciso tirar o máximo partido da sua estrutura a favor do crescimento e do emprego e de prestamista de última instância. Se os países da zona euro demonstrassem a sua intenção de avançar nesta direção, isso contribuiria para fortalecer a confiança no BCE e no euro e conter os assaltos especulativos, em particular em relação aos países com maiores dificuldades orçamentais.

1.11 A estabilidade do euro não pode ser confiada unicamente ao BCE e à política monetária comum, deixando total autonomia aos Estados-Membros na condução das suas políticas fiscais e orçamentais. O CESE entende que a **união orçamental, na perspetiva de um orçamento único para a zona euro**, não pode, como prevê a comunicação, ser uma meta a longo prazo, devendo, antes pelo contrário, transformar-se, juntamente com a moeda única e o mecanismo único de supervisão bancária, num outro pilar sobre o qual edificar, a curto e médio prazo, a estabilidade da UEM, tranquilizando, deste modo, os mercados acerca da coerência do projeto europeu.

1.12 Relativamente às **propostas institucionais**, os esforços da Comissão Europeia são notáveis. O CESE considera útil pôr na agenda, finalmente, a questão institucional subjacente às propostas inovadoras, incluindo a união política, o que é totalmente inédito. Considera, porém, que grande parte destas propostas giram em torno do quadro atual e geram progressos muito limitados, pelo que não resolvem a situação se o Conselho não for mais além, considerando-as apenas como um estímulo para agir.

<sup>(1)</sup> (JO C 143 de 22.5.2012, p. 10).

1.13 As propostas da Comissão poderiam representar uma etapa intermédia mas o CESE, que deve participar nesse processo, considera que, de acordo com as propostas já avançadas e aprovadas, já não é tempo de passos intermédios em algumas matérias, mas sim de dar um salto qualitativo tanto em termos de conteúdo das políticas como no processo de decisão para as aplicar, sem subterfúgios, para que se não continue a repetir que são precisas «verdadeiras» políticas, uma «verdadeira» UEM, uma «verdadeira» união política, etc. É preciso **agir, agora**, com maior determinação e celeridade, por um lado para **interromper a recessão** que já atinge uma grande parte da UE e, por outro, para colmatar as lacunas que se foram acumulando ao longo do tempo e que explodiram com a crise financeira internacional.

1.14 O CESE solicita ao Conselho que, baseando-se nas propostas da Comissão, atue com mais coragem e clareza no atinente ao respeito pelos acordos alcançados e às responsabilidades de apresentar propostas a adotar e a aplicar, em particular apoiando a extensão do voto por maioria a todas as matérias, começando pelas políticas económica e de emprego na perspetiva de uma modificação do Tratado.

#### 1.15 Síntese das propostas do CESE

1.15.1 Para realizar uma verdadeira UEM, o CESE pensa que, sem alterar o Tratado, urge:

- lançar uma iniciativa europeia para o crescimento, na medida em que só com austeridade não será possível cumprir nenhum dos critérios fixados pela União;
- ajudar a superar as assimetrias económicas entre os países, através de um mecanismo de convergência solidário, intervindo, por exemplo, com ações a nível da microeconomia nos países mais afetados pela crise, para reduzir o desemprego dos jovens (por exemplo, uma contribuição da UE por cada jovem recrutado), recorrendo assim à condicionalidade positiva;
- solucionar o problema da dívida, como solicitam a Comissão e o CESE, para fazer face aos problemas de todos os países que adotaram ou vierem a adotar o euro;
- implementar rapidamente a união bancária e a supervisão europeia;

- completar o mercado único em todos os domínios (fiscal, financeiro, bancário, energético, serviços, investigação e inovação, etc.);

- atenuar a fragmentação do mercado de crédito de modo que, em igualdade de condições, o custo do crédito seja igual em todos os Estados-Membros.

1.15.2 A médio e/ou longo prazo, procedendo eventualmente a alterações ao Tratado, é preciso:

- criar uma verdadeira governação económica da UE, juntamente com a monetária, financeira e orçamental, para dar mais coerência às políticas centrais (europeias) e descentralizadas (nacionais);

- completar o mandato do BCE;

- reforçar o método de decisão e as estruturas numa única entidade para dar «uma governação» ao euro – completar e unificar o sistema atual e realizar uma união orçamental, a partir do estabelecimento de um orçamento comum da zona euro, criando um mecanismo de solidariedade para reduzir os desequilíbrios económicos entre os países;

- realizar um pacto social para uma união social com a participação dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada;

- criar uma união política, mediante uma cooperação reforçada, para dar uma só voz ao euro e instaurar um processo de decisão mais democrático e transparente. Poderá revelar-se oportuno, para o efeito, outorgar poderes constituintes ao próximo Parlamento Europeu, juntamente com o Conselho;

- conferir um papel mais representativo à União Europeia nos organismos internacionais.

## 2. Observações na generalidade: pontos principais

2.1 O Comité está consciente de que o tema em análise é uma das questões mais complexas da atualidade. A Europa está a entrar numa nova fase de maior integração, o que requer alguns passos corajosos. O CESE acolhe muito favoravelmente que se lance este debate sobre o futuro da UEM como primeira etapa nesta direção e sublinha que a realidade macroeconómica da UEM resulta de decisões microeconómicas. Conviria, por isso, alinhar as políticas macroeconómicas e microeconómicas, tendo em vista a consecução dos mesmos objetivos globais.

2.2 O artigo 9.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, completado pelos artigos 151.º e 153.º, dispõe, em substância, que na definição e na aplicação das suas políticas e ações a União deve ter em conta as exigências inerentes à promoção de um nível de emprego elevado, a melhoria das condições de vida e de trabalho e a luta contra a exclusão. O Comité verifica, com estupefação, que a comunicação em apreço não aborda nenhum destes parâmetros como fazendo parte dos objetivos de uma «união económica e monetária efetiva e aprofundada». Para além de considerar que estes objetivos devem ser explicitamente enunciados, o CEESE entende que é preciso instaurar uma maior supervisão (estudos de impacto) dos efeitos das políticas económicas e monetárias sobre a situação social e o mercado de trabalho e elaborar medidas para superar as consequências económicas e sociais nefastas que essas mesmas políticas possam acarretar.

2.3 Nenhuma das propostas apresentadas pela Comissão no sentido de uma UEM mais estável e credível será viável (a curto, médio ou longo prazo) se os Estados-Membros e, em particular, os países mais atingidos pela crise económica e financeira não retomarem a via do crescimento, não solucionarem os problemas do trabalho e do desemprego – em forte crescimento entre os jovens – e não reduzirem as disparidades que persistem entre os diferentes países. Mas também nada se fará se o Conselho e o Eurogrupo não atenderem às recomendações da Comissão Europeia para fazer avançar as reformas necessárias para completar a UEM, em suspenso há 20 anos, e se os Estados-Membros não se empenharem a fundo nesta direção para gerirem, em conjunto, parte da soberania de cada um, o que é necessário para o efeito.

2.4 A principal preocupação da Comissão continua a ser de coordenar as políticas económicas dos Estados-Membros através de um conjunto de medidas e instrumentos para reforçar a convergência das políticas orçamentais e dos sistemas de supervisão, o que é útil para minorar as dificuldades que os países mais endividados enfrentam para financiar a dívida pública e cumprir os rigorosos planos de amortização e de sustentabilidade da dívida propostos pela Comissão e aprovados recentemente pelos Estados-Membros (pacto orçamental). Mas, para reconquistar a confiança dos cidadãos e dos mercados, as medidas empreendidas a nível nacional devem obedecer a uma lógica comum europeia e produzir efeitos concretos e positivos para os cidadãos e as empresas. Por isso, é necessário que haja mais coerência entre as políticas macroeconómicas e as microeconómicas (jovens, mercado de trabalho, segurança social, etc.) a implementar a nível nacional.

2.5 Grande parte dos países da zona euro entraram no quinto ano de crescimento negativo e as previsões para os próximos anos apontam para melhorias muito modestas nas principais variáveis macroeconómicas. Para serem credíveis e objeto de um amplo debate partilhado sobre o futuro da UEM, que envolva toda a sociedade civil europeia e não apenas os especialistas, as propostas apresentadas pela Comissão para

reforçar a UEM devem ser acompanhadas de observações e/ou medidas complementares.

2.6 De acordo com os compromissos assumidos com a UE, os países da zona euro vão ter de prosseguir, igualmente nos próximos anos, políticas orçamentais muito drásticas que, em primeiro lugar, poderiam ser asseguradas mediante reformas destinadas a racionalizar a estrutura dos orçamentos nacionais, tanto do lado da despesa como do das receitas públicas, tendo na devida consideração a justiça distributiva e os efeitos dos multiplicadores orçamentais. Tal permitiria ganhar eficiência com efeitos neutros nos saldos orçamentais e sem estrangular as despesas nos setores essenciais para o crescimento económico e o bem-estar social, como a saúde, os sistemas de segurança social, a educação, a investigação e inovação e as infra-estruturas (2).

2.7 A estas medidas de carácter nacional é conveniente, todavia, acrescentar disposições a nível europeu, necessárias para o crescimento económico, o emprego e o relançamento dos investimentos, entre as quais: a melhoria do funcionamento dos mercados de trabalho nacionais para os integrar na zona euro, em especial, através do diálogo macroeconómico (3), a mutualização parcial da dívida pública para pôr cobro à especulação, a emissão de obrigações europeias pelo BEI e pelo FEI com vista a financiar o crescimento e atrair os excedentes globais de poupança (4), a possibilidade de excluir da dívida pública determinados investimentos de natureza estrutural com vista a gerar um ciclo virtuoso de crescimento e, por último, uma atenção crescente à política industrial, tanto por parte dos governos nacionais como dos responsáveis políticos europeus.

2.8 Cabe aos governos nacionais implementar estas políticas, mas a Comissão deve, em virtude das suas prerrogativas institucionais e das dotações orçamentais que ela própria gere, assegurar a sua realização, contribuindo, deste modo, para conter os desequilíbrios e as disparidades territoriais que ainda persistem.

2.9 Além disso, a análise da Comissão sobre os aspetos históricos da UEM não aborda, no entender do Comité, os limites económicos e políticos inerentes à criação do euro e que são a principal causa da crise que atingiu o euro e a UE. Não deixa de ser estranho que numa análise sobre a UEM não figure qualquer referência ou avaliação dos critérios de Maastricht, da «unicidade» da política monetária ou das assimetrias económicas entre países. Tão pouco é sustentável a ideia de que a única causa da

(2) JO C 133 de 9.5.2013, p. 44.

(3) Idem.

(4) Ver nota 1.

crise de 2008 reside na dívida e não na fragilidade política da UE e dos governos nacionais, atendendo sobretudo a que desde o início da UEM os Estados-Membros recusaram sistematicamente debater a questão da coordenação das políticas fiscais e orçamentais.

2.10 É urgente realizar uma união económica e um governo económico da UE (concomitante ou previamente à união bancária), sendo que a comunicação da Comissão lança as bases de tal operação.

### 3. Observações sobre o conteúdo das propostas: pontos fortes e pontos fracos

3.1 A **curto prazo** surgem sete propostas, algumas delas já conhecidas porque remetem para medidas recentemente aprovadas pela União Europeia: o Semestre Europeu, a legislação relacionada com um pacote de seis propostas legislativas (o chamado *six-pack*) e o conjunto de duas propostas legislativas (o *two-pack*), bem como a supervisão bancária confiada ao BCE. Todos estes passos são importantes e devem ser plenamente implementados de acordo com a legislação europeia e as recomendações específicas por país aprovadas pelo Conselho. Seguem-se as propostas da Comissão que o CESE reputa de maior interesse.

3.1.1 A primeira é a introdução, no seguimento da adoção do mecanismo único de supervisão, de um mecanismo único de resolução para resolver os problemas dos bancos em dificuldade. O aspeto mais inovador desta medida é que os custos da resolução são suportados pelos acionistas e pelos credores – *qualquer recurso adicional necessário para financiar o processo de reestruturação deverá provir do próprio setor bancário e não dos contribuintes* <sup>(5)</sup>.

3.1.2 A segunda diz respeito à introdução de «**um instrumento de convergência e competitividade**» para secundar a realização das reformas estruturais nos países da zona euro. A proposta descreve pormenorizadamente (anexo 1 da comunicação) o procedimento previsto para a adoção e o cumprimento dos acordos que vão configurar este instrumento. Estão por determinar o grau de participação e a dimensão do apoio financeiro de que os Estados-Membros poderão beneficiar – dois elementos decisivos para garantir a sustentabilidade do dispositivo – ainda que a Comissão se reserve o direito de apresentar uma proposta mais detalhada sobre as disposições de execução (pág. 24-25 da comunicação). No entender do CESE, este instrumento deveria preceder, ou pelo menos, acompanhar as reformas estruturais de modo a atenuar os efeitos negativos. Por outro lado, o CESE sublinha que o instrumento de convergência e competitividade só poderá ser eficaz se, gradualmente, for

utilizado em coordenação com as ações e as medidas implementadas a nível nacional.

3.1.3 Além disso, a proposta sobre o quadro financeiro plurianual parece continuar a ser encarada como uma «punição» em relação aos que não cumprem o «pacto entre os Estados-Membros e a Comissão Europeia», e não como um incentivo à realização das políticas definidas a nível europeu. As drásticas condições macroeconómicas impostas aos Estados-Membros deveriam ser acompanhadas de um plano para o crescimento e o desenvolvimento de novas oportunidades de emprego, dirigidas especialmente aos jovens, a ser elaborado com a participação ativa dos parceiros sociais e a sociedade civil.

3.1.4 O papel mais incisivo da UE e do euro na gestão dos organismos monetários internacionais e no reforço da capacidade de representação externa do euro é um dos aspetos mais importantes focados pela Comissão, mas igualmente pelo CESE em muitos dos seus pareceres, para dar mais peso e força de decisão à UE e à moeda única no âmbito da governação monetária internacional. No entanto, a Comissão não evoca as dificuldades – internas e externas – da zona euro que esta proposta coloca, tendo em conta a atitude, certamente não favorável, da administração americana (mas também inglesa) relativamente ao peso crescente do euro (e correspondente diminuição do peso do dólar) e às diferenças que ainda persistem entre os países da zona euro na defesa dos interesses económicos e políticos específicos de muitos países em desenvolvimento que beneficiam de intervenções do FMI.

3.2 A **médio prazo**, as propostas dizem essencialmente respeito à constituição de um fundo de amortização da dívida (FAD), subordinado a critérios rigorosos de condicionalidade para limitar o risco moral, e a criação de um novo instrumento da dívida soberana para a zona euro (euro-obrigações), propostas já há muito debatidas nas principais instituições da UE e dos Estados-Membros. O CESE, por seu turno, também já teve ocasião de salientar nos seus pareceres a necessidade de se recorrer às euro-obrigações para mutualizar parcialmente a dívida, como um instrumento adicional, quer para facilitar na zona euro o recurso ao financiamento da dívida soberana por parte dos países mais endividados, quer para reduzir os custos decorrentes do serviço da dívida <sup>(6)</sup>.

3.2.1 Porém, o CESE entende que teria sido preferível que a Comissão apresentasse uma proposta ou remetesse para propostas anteriormente avançadas pelo próprio Comité e não para a proposta dos ministros da Economia da UE, ainda que reconheça os méritos da proposta do Conselho alemão de peritos económicos, retomada no documento da Comissão.

<sup>(5)</sup> JO C 44 de 15.2.2013, p. 68.

<sup>(6)</sup> JO C 299 de 4.10.2012, p. 60.

3.2.2 Todavia, a ênfase dada ao fundo de amortização da dívida não tem em conta que grande parte do êxito da política de redução da dívida soberana, nesta ótica, depende não só dos progressos realizados para reduzir a despesa pública mas sobretudo do aumento da receita. Este é o caminho a seguir, e durante um lapso de tempo mais longo do que o médio prazo previsto, para que a relação dívida/PIB atinja o limiar prescrito no Tratado de Maastricht. Porventura, a melhor proposta continua a ser a das euro-obrigações como o Comité <sup>(7)</sup> já teve ensejo de expor detalhadamente. Porém, o problema não é obviamente o instrumento técnico a utilizar, mas sobretudo, a sua solução.

3.2.3 Além disso, a proposta segue, em geral, a lógica do pacto de estabilidade no atinente às obrigações dos Estados-Membros, sem qualquer inovação que indicie uma mudança de rumo das referidas políticas, que não podem continuar a seguir na mesma direção.

3.3 A **longo prazo** – a parte menos desenvolvida do documento da Comissão –, prevê-se que a UEM evolua para uma união bancária, orçamental e união económica. Trata-se, é certo, de objetivos que o CESE apoia, desde que se definam as modalidades necessárias à sua realização. O CESE concorda com a integração completa das políticas económicas dos Estados-Membros, sobretudo em matéria orçamental e económica, e com um orçamento único da UE dotado de recursos financeiros próprios e com autonomia para lançar impostos.

3.3.1 Relativamente aos aspetos institucionais, a comunicação limita-se a descrevê-los, indicando a base a partir da qual será possível construir uma união económica e monetária reforçada na sua arquitetura jurídica e na governação das principais políticas económicas, e nada diz sobre as condições macro e microeconómicas necessárias para garantir a viabilidade das propostas a longo prazo.

3.3.2 O CESE considera que um objetivo de tamanha ambição é realizável se houver uma cooperação reforçada no sentido da união política. Tal processo poderia ser agilizado se, no contexto macroeconómico internacional, se efetuassem as reformas (só parcialmente efetuadas) relativas às regras de funcionamento dos mercados financeiros e de crédito, aos mecanismos de supervisão macroprudencial e microprudencial e à redução dos desequilíbrios macroeconómicos (a partir do défice dos Estados Unidos da América e dos excedentes da China) que alimentaram a crise financeira. Sem progressos significativos nesta direção será difícil evitar novas crises económicas e financeiras.

<sup>(7)</sup> Idem.

## 4. União política

### 4.1 Princípios gerais

4.1.1 O CESE considera positiva a tentativa da Comissão Europeia de fazer frente ao atual «défice democrático» da UE, bem como o entendimento de que o problema principal é a transferência de soberania. Trata-se, pois, de iniciar um processo para uma união política que reúna e permita gerir em comum algumas das políticas «soberanas» que continuam a ser prerrogativas nacionais, através de um processo de decisão mais transparente e democrático, a fim de conferir uma voz única e um «governo» europeu do euro, o pilar que ainda falta à UEM.

4.1.2 A este propósito o CESE considera que:

— a curto prazo não é necessário alterar o Tratado, como o CESE já teve ocasião de explicar suficientemente nas suas propostas, pelo que seria preferível concentrar os esforços nas propostas a longo prazo;

— é justo afirmar que o problema se coloca com mais acuidade na zona euro, na medida em que é absolutamente descabido continuar a falar de «coordenação» das políticas macro e microeconómicas, quando se trata sobretudo de políticas económicas comuns, como já está a acontecer em relação à união bancária e à supervisão comum a nível europeu, à política monetária, etc.

4.1.3 Por conseguinte, a questão não está tanto na dificuldade de envolver o Parlamento Europeu, mas sobretudo na instauração de um processo de decisão comum aos países da zona euro e, por isso, da consequente participação do Parlamento Europeu. O que não se pode aceitar é a manutenção de políticas económicas e industriais nacionais independentes e de uma política monetária comum que, na falta de instrumentos de compensação, penaliza as economias dos países mais frágeis.

### 4.2 Otimizar as responsabilidades

4.2.1 O CESE aprecia que o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais sejam associados à discussão das propostas relativas ao crescimento. O mesmo deveria suceder em relação aos programas de ajustamento, em vez de se limitar a uma mera informação. Estamos ainda perante procedimentos formais, longe do que deveria ser o processo de decisão da UE.

4.2.2 Inovadoras são, pelo contrário, as propostas sobre os partidos políticos que, na opinião da Comissão, deveriam passar a ser europeus não só em teoria mas também na prática, atuando, por conseguinte, como uma estrutura europeia única e não como a soma de particularidades nacionais, à semelhança do que fazem os Estados-Membros ou outras associações (sindicatos, empresários, etc.).

4.2.3 Seria conveniente que não só os partidos, como propõe a Comissão Europeia, mas também as outras grandes organizações europeias (por exemplo os sindicatos, as associações patronais, etc.), pelo menos na zona euro, se organizassem e agissem segundo uma lógica comum, europeia, não nacional, já no âmbito das eleições de 2014. Seria um grande passo em frente que, embora insuficiente, teria o mérito de servir de exemplo para todos.

4.2.4 Por ocasião das eleições, seria necessário dar ao Parlamento Europeu um poder constituinte que, juntamente com o Conselho, permitiria, num prazo definido, apontar o caminho para uma união política, que estenda o voto por maioria a todas as matérias e o direito de voto do Parlamento Europeu igualmente ao domínio do crescimento e do emprego.

#### 4.3 *Questões suscitadas por uma eventual alteração do Tratado*

4.3.1 O CESE é a favor da fusão e da unificação das políticas económicas e das políticas de emprego, que são as duas faces da mesma moeda, embora se trate de um problema económico e não jurídico. É necessário um processo de decisão comum sobre todas as políticas económicas, que reúna a Estratégia Europa 2020, a coordenação dos orçamentos nacionais, as políticas macro e microeconómicas, o mercado de trabalho da zona euro, etc., para que se possa ir mais longe do que o atual sistema de decisão. É inimaginável pensar que, para mudar a UEM, basta que o Parlamento Europeu crie uma comissão eventual para o efeito.

4.3.2 Além disso, não se percebe muito bem como é que, conferindo um poder de coordenação da UEM ao vice-presidente da Comissão responsável pelas políticas económicas, ainda que em colaboração com o Parlamento Europeu, seria possível melhorar a situação atual. Sirva de exemplo, a este respeito, o caso da política externa. Por isso, é necessário conferir um verdadeiro poder ao comissário ou, se for o caso, a um ministro.

4.3.3 Uma questão desta importância não se pode resolver com construções jurídico-parlamentares formais, se, previamente, não houver uma decisão sobre a transferência de soberania em matéria de políticas económicas, monetárias e de emprego do nível nacional para o nível europeu, como o CESE já propôs por diversas vezes. Há que criar um «governo económico» da zona euro gerido pelo Eurogrupo com poder de decisão e de voto por maioria, juntamente com o Parlamento Europeu, após introdução das pertinentes alterações ao Tratado, e isto com a mesma urgência com que se lançaram o pacto orçamental, a união bancária, etc. Tal permitiria realizar um mercado único para as políticas económicas, industriais, de crescimento e de emprego, com uma visão comum e decisões solidárias dos Estados-Membros, no interesse dos cidadãos da UE.

#### 4.4 *Representação externa da UE*

4.4.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta sobre a representação externa da zona euro. É um ponto fulcral da co-

municação, dadas as consequências internacionais da crise e a relação entre as moedas. De facto, hoje, o euro é como o pote de barro no meio de potes de ferro. A estratégia definida pela Comissão Europeia para consolidar a presença da zona euro no FMI consiste, numa primeira fase, em conferir-lhe um estatuto de observador e, só numa segunda fase, solicitar um assento único. Trata-se de um calendário longo, que enfraquece a zona euro, e que, ao invés, deveria afirmar-se rapidamente a uma só voz nos vários organismos, como o CESE já há muito preconizou. É por isso que as propostas da Comissão Europeia são talvez realistas, mas tímidas e insuficientes a curto e a médio prazo. Também aqui tudo dependerá do que fará o Conselho.

#### 4.5 *BCE*

4.5.1 A abordagem utilizada para o BCE parece insuficiente. Além disso, o CESE não concorda com a afirmação de que «o reforço da responsabilidade democrática do BCE» é uma questão que deve ser abordada no quadro das alterações do Tratado, dado que o BCE é um organismo onde as decisões são tomadas por maioria (o que não acontece no Conselho). Além disso, os problemas e o papel do BCE não são da mesma natureza e não se pode apontar unicamente a supervisão, como sugere a Comissão na sua comunicação. Estão em jogo questões como a extensão do seu mandato ao crescimento e ao emprego, assim como à estabilidade e à inflação.

4.5.2 Para tal, há também que assegurar que os mecanismos de transmissão das políticas do BCE para a economia real funcionam corretamente. As intervenções não convencionais levadas a cabo recentemente pelo BCE para tornar estes mecanismos mais eficazes, que consistem quer em injetar liquidez no sistema bancário (programas de aquisição de obrigações garantidas (CPBB) e operações de refinanciamento a longo prazo (LTRO)), quer em adquirir títulos do tesouro no mercado secundário (programa SMP – aquisição de obrigações públicas nos mercados secundários – e TMD – transações monetárias definitivas), podem ser consideradas como um primeiro passo na direção certa, mas ainda não fazem do BCE o prestamista de última instância, dotado de poder de decisão próprio e autónomo em caso de necessidade, condição que, como é sabido, requer alteração dos Tratados.

4.5.3 É preciso dar mais autonomia de decisão aos instrumentos de intervenção do BCE no atinente ao seu papel de prestamista de última instância, não para aumentar o endividamento dos Estados-Membros ou da UE, mas para conferir mais credibilidade ao euro e conter os assaltos especulativos contra a dívida soberana dos países mais endividados. Relativamente aos efeitos das intervenções do BCE na sustentabilidade da dívida soberana, em particular, o CESE recorda que o anúncio desta operação contribuiu, de facto, para atenuar as tensões presentes tanto no mercado dos títulos da dívida pública dos países da zona euro como nos mercados financeiros e de crédito.

#### 4.6 *Tribunal de Justiça*

4.6.1 O CESE considera positivo reforçar o papel do Tribunal de Justiça, mas não nos domínios propostos na comunicação (processos por infração contra os Estados-Membros). Tal significaria perpetuar a convicção de que os problemas económicos, incluindo o da dívida, são problemas técnico-jurídicos e não problemas políticos que devem ser tratados no âmbito do processo de decisão democrático e transparente da UE, cuja soberania está nas mãos dos cidadãos.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O *Presidente*  
do *Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às informações que acompanham as transferências de fundos**

[COM(2013) 44 final – 2013/0024 (COD)]

**e sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo**

[COM(2013) 45 final – 2013/0025 (COD)]

(2013/C 271/05)

Relator: **Christophe ZEEB**

Em 27 e 28 de fevereiro de 2013, o Conselho, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e em 12 de março de 2013, o Parlamento Europeu, nos termos dos artigos 114.º e 304.º do mesmo Tratado, decidiram consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo*

COM(2013) 45 final – 2013/0025 (COD)

e a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às informações que acompanham as transferências de fundos*

COM(2013) 44 final – 2013/0024 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 24 de abril de 2013.

Na 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 145 votos a favor, com 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com as propostas da Comissão destinadas a adaptar o quadro regulamentar europeu à luz das alterações introduzidas nas normas internacionais de prevenção e luta contra o branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo. Com efeito, os criminosos que abusam do sistema financeiro e das facilidades oferecidas pelo mercado interno põem em perigo os próprios pilares em que assenta a nossa sociedade. Na ótica do CESE, é essencial dotar a União Europeia e os Estados-Membros de meios eficazes para reforçar a integridade e a transparência das operações financeiras. Nesse aspeto, as propostas da Comissão vão seguramente na boa direção.

1.2 O CESE regozija-se com as especificações introduzidas em matéria dos deveres de vigilância que as entidades profissionais deverão aplicar em relação aos beneficiários efetivos das sociedades, por um lado, o que permite um ganho de transparência quanto às pessoas singulares que atuam sob a potencial fachada de uma pessoa coletiva, bem como, por outro, em relação às pessoas politicamente expostas, passíveis de

apresentar um risco mais elevado de corrupção em virtude das funções que desempenham. O CESE aprova igualmente a inclusão dos prestadores de serviços de jogo na lista das entidades profissionais sujeitas a obrigações, já que este setor pode ser utilizado para fins de branqueamento de capitais.

1.3 O CESE saúda a ambição da Comissão de fazer com que a UE assuma a liderança na luta a nível mundial contra o branqueamento de capitais e o terrorismo. O CESE defende que um esforço coletivo que congregue todas as partes interessadas é uma das formas de assegurar a eficácia do novo quadro regulamentar europeu e de permitir fazer da União Europeia um exemplo em matéria de luta contra o branqueamento de capitais. Congratula-se com as clarificações introduzidas na proposta para assegurar a proporcionalidade relativamente às PME. O CESE reputa conveniente que organismos intermediários, como organizações profissionais, associações ou federações, prestem assistência técnica e profissional às pequenas entidades, a fim de que elas possam cumprir as obrigações estabelecidas na proposta.

1.4 O CESE felicita a Comissão por se ter prestado a buscar um equilíbrio delicado entre dois conjuntos de interesses que à partida se afiguram dificilmente conciliáveis – a proteção dos dados pessoais e a luta contra o branqueamento de capitais. O objetivo da recolha e análise de informações, incluindo de dados de caráter pessoal, por uma vasta gama de entidades profissionais visa apenas e só a deteção de atividades criminosas. Por conseguinte, caberá às entidades profissionais velar por proteger, na medida do possível, a privacidade dos seus clientes, e encarar como prioridade prestar auxílio às autoridades nacionais no combate à criminalidade.

1.5 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de harmonização europeia das sanções aplicáveis no setor financeiro. A prevenção da criminalidade tem de ser tão eficaz quanto possível e as entidades profissionais devem estar sujeitas a sanções dissuasivas e proporcionais ao volume de capitais branqueados. O CESE apela assim à Comissão e aos Estados-Membros para que garantam uma aplicação coerente e correta das sanções administrativas e penais.

## 2. Contexto

2.1 O branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e a proliferação de armas de destruição maciça constituem ameaças à segurança mundial e à integridade do sistema financeiro. O Grupo de Ação Financeira (doravante GAFI) é o organismo responsável a nível internacional por elaborar medidas – designadas *recomendações* – de prevenção e de luta contra o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e, desde há pouco tempo, o financiamento da proliferação de armas de destruição maciça.

2.2 Durante cerca de três anos, esteve em curso uma revisão das recomendações do GAFI para reforçar as medidas de prevenção e proteger melhor o sistema financeiro, dotando os governos de instrumentos mais sólidos para sancionar as infrações graves. O GAFI adotou as suas novas recomendações em fevereiro de 2012 <sup>(1)</sup>.

2.3 As principais alterações introduzidas pelas novas recomendações do GAFI são as seguintes:

2.3.1 As recomendações especificam melhor o conceito de abordagem baseada no risco que os países e as entidades obrigadas à aplicação das medidas de vigilância da clientela (doravante as «entidades profissionais») deverão pôr em prática para melhor se aperceberem dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo (doravante BC/FT) e adaptar os respetivos sistemas de vigilância em conformidade, permitindo-lhes assim afetar os seus recursos de modo eficaz, em função da natureza dos riscos identificados.

2.3.2 As recomendações fornecem os esclarecimentos necessários sobre a natureza das obrigações que incumbem às entidades profissionais. Especificam o âmbito das obrigações em matéria de (i) transparência quanto à identidade dos beneficiários efetivos das sociedades e dos beneficiários das transferências eletrónicas, bem como de (ii) identificação de pessoas politicamente expostas passíveis de apresentar um risco mais elevado de corrupção em virtude das funções que desempenham.

2.3.3 As recomendações consagram às autoridades competentes para o exercício da ação penal e às unidades de informação financeira meios mais eficazes de investigação e reforçam o intercâmbio de informações em matéria de investigações, controlo e repressão de infrações graves.

2.4 A partir de 2004, o GAFI iniciará um novo ciclo de avaliação recíproca dos seus membros, incidindo em particular na eficácia da aplicação das suas novas recomendações.

## 3. Proposta da Comissão

3.1 As propostas (i) da Quarta DBC contra o BC/FT e (ii) do segundo regulamento relativo às informações que acompanham as transferências de fundos inserem-se no contexto de atualização do quadro regulamentar europeu e têm por objetivo refletir as alterações introduzidas nas recomendações do GAFI.

3.2 As principais alterações que estas propostas introduzem no quadro regulamentar europeu são as seguintes:

3.2.1 Passam a integrar a lista das entidades profissionais (i) os comerciantes que efetuarem transações em numerário num valor superior a 7 500 euros <sup>(2)</sup>, (ii) os prestadores de serviços de jogo e (iii) os agentes do mercado de arrendamento.

3.2.2 Faz-se referência expressa aos crimes fiscais enquanto infrações subjacentes ao branqueamento de capitais.

3.2.3 A proposta de diretiva precisa que a abordagem baseada no risco, tanto no plano supranacional e nacional como ao nível de cada entidade profissional, deve ser aplicada em função de graus de vigilância escorados numa lista mínima de fatores a ter em consideração ou com base em orientações elaboradas pelas autoridades europeias de supervisão.

3.2.4 As autoridades europeias de supervisão (ABE, AESPCR e AEVMM) são chamadas a participar na análise do risco de BC/FT na União Europeia e a emitir normas técnicas de regulamentação destinadas aos Estados-Membros e às instituições financeiras.

<sup>(1)</sup> [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)

<sup>(2)</sup> O limiar atual é de 15 000 euros.

3.2.5 As entidades profissionais devem obter informações sobre os beneficiários efetivos e considerar as pessoas politicamente expostas, tanto a nível nacional como as que trabalhem para organizações internacionais, como uma categoria de clientela particularmente em risco.

3.2.6 Estabelece-se uma lista de sanções administrativas para os casos de violação sistemática das disposições fundamentais da diretiva por parte das entidades profissionais.

3.3 As alterações propostas baseiam-se, nomeadamente, no estudo <sup>(3)</sup> sobre a aplicação da Terceira DBC contra o BC/FT, elaborado por uma empresa de auditoria independente, bem como nos contributos recebidos pela Comissão quando da sua consulta pública.

3.4 As propostas de diretiva e de regulamento destinam-se a substituir a diretiva e o regulamento vigentes, que serão revogados.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 O CESE concorda com a necessidade de adaptar o atual quadro regulamentar europeu em matéria de luta contra o BC/FT à luz das alterações produzidas no plano internacional. O CESE está ciente de que o fenómeno de BC/FT afeta todos os setores da economia e que cabe ter em particular atenção a eficácia do quadro regulamentar de prevenção da utilização do sistema financeiro para fins criminosos.

4.2 O CESE saúda a ambição da Comissão de fazer com que a UE assuma a liderança na luta a nível mundial contra o branqueamento de capitais e o terrorismo. Reitera a posição que assumiu num parecer anterior, no qual acolhia «com agrado os progressos em matéria de regras de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo como um sinal de uma UE que garante um elevado nível de probidade e de conduta em comportamento público e privado. A diretiva é um passo pragmático para a gestão de assuntos financeiros, sendo igualmente uma maneira de reforçar a União Europeia» <sup>(4)</sup>.

4.3 O CESE entende que a redução do limiar (de 15 000 euros para 7 500 euros) a partir do qual os comerciantes em bens deverão aplicar as obrigações previstas na proposta de diretiva representa mais um passo na direção certa para promover os pagamentos que não em numerário. O CESE já assinalou

num parecer anterior <sup>(5)</sup> que o pagamento em numerário é considerado um fator facilitador da economia paralela e que os pagamentos que não em numerário são mais transparentes no plano fiscal e económico, menos onerosos para o conjunto da sociedade, para além de práticos, seguros e inovadores.

#### 4.4 Apoiar as pequenas entidades

4.4.1 O CESE acolhe favoravelmente o facto de que os agentes do mercado de arrendamento e os prestadores de serviços de jogo passarem a ficar sujeitos às obrigações em matéria de luta contra o BC/FT, quando essas entidades não são visadas pelas recomendações do GAFL.

4.4.2 O CESE congratula-se com as clarificações introduzidas na proposta para assegurar a proporcionalidade relativamente às PME. A fim de garantir que as pequenas entidades estão em condições de cumprir as obrigações estabelecidas na proposta de diretiva, o CESE propõe envolver formalmente organismos intermediários, como organizações profissionais, associações ou federações que representam as pequenas entidades a nível nacional, e dotá-las de poderes de orientação, de apoio e de mediação. É essencial apoiar as pequenas entidades para evitar que se tornem o alvo prioritário dos autores do branqueamento de capitais.

#### 4.5 Conciliar os requisitos de identificação na era digital

4.5.1 A obrigação de identificação dos indivíduos deve realizar-se na sua presença física. Em caso contrário, as entidades profissionais devem aplicar medidas de vigilância reforçada devido ao risco associado a uma transação à distância. O CESE questiona-se se este grau de exigência é adequado ao rumo atual da sociedade, que se encaminha para uma «digitalização total».

4.5.2 O CESE apela à Comissão para que pondere medidas capazes de conciliar as obrigações em matéria de identificação da clientela com o recurso cada vez mais generalizado a pagamentos e transferências eletrónicos.

#### 4.6 Equilíbrio entre a proteção dos dados pessoais e a luta contra o branqueamento

4.6.1 O CESE salienta a importância de conciliar os interesses associados à proteção dos dados pessoais, por um lado e, por outro, a salvaguarda da integridade do sistema financeiro através da luta contra o BC/FT.

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/financial-crime/20110124\\_study\\_amld\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20110124_study_amld_en.pdf)

<sup>(4)</sup> JO C 267 de 27.10.2005, pp. 30-35.

<sup>(5)</sup> JO C 351 de 15.11.2012, p. 52.

4.6.2 Na medida em que o conceito de luta contra o BC/FT se baseia na recolha e análise de informações, incluindo dados pessoais, por uma vasta gama de entidades profissionais, o CESE considera que as propostas respondem, em larga medida, às exigências formuladas em relação quer aos Estados-Membros quer às entidades profissionais, com vista a lograr um equilíbrio mais adequado entre dois conjuntos de interesses à partida dificilmente conciliáveis.

4.6.3 No atinente à obrigação prevista no artigo 39.º da proposta de diretiva de destruir os documentos e informações, findo o período de 5 a 10 anos após o termo das relações de negócio, o CESE insta os Estados-Membros a assegurarem que as suas legislações preveem as situações excluídas desta obrigação, como os processos judiciais, as falências ou as sucessões, a fim de não irem de encontro ao interesse geral.

4.6.4 O CESE propõe que a diretiva preveja expressamente a obrigação de manter em estrita confidencialidade a identidade das pessoas que assinalem transações suspeitas, a não ser que estas tenham concordado com a divulgação da sua identidade ou que seja essencial divulgá-la para garantir um processo judicial equitativo no quadro de uma ação penal.

#### 4.7 Consolidar a legitimidade da intervenção das autoridades europeias de supervisão

4.7.1 O CESE salienta que as autoridades europeias de supervisão serão implicadas a nível europeu na análise do risco de BC/FT e poderão emitir orientações e normas regulamentares destinadas aos Estados-Membros e às instituições financeiras. Se o CESE realça a importância da concertação e da cooperação com as autoridades europeias de supervisão em matéria de luta europeia contra o BC/FT, também faz notar que estas dispõem de competências de representação e de regulamentação limitadas ao setor financeiro. Há, todavia, um conjunto numeroso de entidades profissionais sujeitas a obrigações que não relevam do setor financeiro e, por conseguinte, não estão representadas a nível europeu. O CESE propõe, por isso, que a Comissão atue como parte interessada a nível europeu na análise do risco e na emissão de orientações em nome das entidades profissionais não financeiras sujeitas a obrigações em matéria de luta contra o BC/FT.

4.7.2 O CESE está convicto da necessidade de dispor de recomendações e normas interpretativas harmonizadas a nível europeu com vista a assegurar uma aplicação mais uniforme das regras de luta contra o BC/FT nos Estados-Membros.

#### 4.8 Sanções administrativas

4.8.1 As propostas em apreço estabelecem uma lista de sanções administrativas na esteira da Comunicação da Comissão de 8 de dezembro de 2010 – Reforçar o regime de sanções no

setor dos serviços financeiros, objeto de parecer do CESE (6), figurando também noutras propostas recentes da Comissão (7).

4.8.2 O CESE defende a harmonização europeia das sanções aplicáveis no setor financeiro. É forçoso constatar, no entanto, que a repressão da criminalidade não a consegue conter. É, portanto, essencial que a prevenção da criminalidade seja tão eficaz quanto possível e que as entidades profissionais fiquem sujeitas a sanções dissuasivas e proporcionais ao volume de capitais branqueados, caso não cumpram as suas obrigações em matéria de luta contra o BC/FT.

4.8.3 O CESE questiona-se, todavia, quanto ao caráter puramente «administrativo» das sanções previstas e receia que se torne a pôr em causa a sua severidade, tendo em conta a hierarquia das normas jurídicas e a proporcionalidade das sanções em matéria penal. Se é verdade que as sanções administrativas previstas têm caráter dissuasor e perseguem um objetivo de harmonização europeia, também é um facto que as sanções penais previstas para o crime de branqueamento variam de um país para outro. O CESE apela à Comissão e aos Estados-Membros para que garantam a aplicação coerente e correta das sanções impostas às entidades profissionais em caso de incumprimento das suas obrigações em matéria de luta contra o BC/FT, bem como das sanções penais aplicáveis em caso de crime de branqueamento.

4.8.4 O CESE teme que se possa pôr em causa a conformidade do regime de sanções administrativas aos artigos 6.º, n.º 1, e 7.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, havendo o risco de que certas sanções administrativas sejam transformadas em sanções penais, as quais só poderão ser pronunciadas por um tribunal independente após julgamento imparcial, condições essas que as autoridades administrativas competentes não preenchem. O CESE convida a Comissão a buscar soluções jurídicas adequadas no intuito de assegurar que o regime de sanções proposto não pode de modo algum tornar a ser posto em causa.

4.8.5 O CESE considera que a introdução, na proposta, de um conjunto mínimo de regras assentes em determinados princípios para a aplicação de medidas e sanções administrativas representa uma abordagem que reforça a resposta da UE como um todo.

## 5. Observações na especialidade

5.1 O CESE recomenda um alargamento da definição de financiamento do terrorismo constante do artigo 1.º, n.º 4, da proposta de diretiva, a fim de abranger «quaisquer outros atos» para além das infrações previstas, em conformidade com a formulação da Recomendação 5 do GAFI.

(6) JO C 248 de 25.8.2011, p. 108.

(7) COM(2011) 651 final, COM(2011) 656 final, COM(2011) 683 final.

5.2 O CESE observa que os anexos à proposta de diretiva contêm uma lista de fatores e elementos de risco que as entidades profissionais devem verificar no âmbito das suas obrigações em matéria de luta contra o BC/FT. Em todo o caso, o CESE considera que as listas constantes dos anexos não são exaustivas e que os profissionais implicados devem também ter em conta, de acordo com a abordagem baseada no risco, outros fatores estreitamente ligados aos Estados-Membros e aos condicionalismos específicos das transações que realizam.

5.3 O CESE considera que a chave para a resolução do problema da pirataria reside em rastrear e deter os fluxos financeiros implicados. Deveria ser elaborada na UE uma lista negra de instituições financeiras envolvidas no branqueamento de dinheiro proveniente da pirataria. O Banco Mundial, a Interpol e a Europol podem ajudar nesta luta de investigação dos montantes pagos como resgate, que devem ser rastreados e apreendidos, para que a pirataria deixe de ser um negócio compensador <sup>(8)</sup>.

Bruxelas, 23 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(8)</sup> JO C 76 de 14.3.2013, p. 15.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Conselho que aplica uma cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as transações financeiras**

[COM(2013) 71 final – 2013/0045 (CNS)]

(2013/C 271/06)

Relator: **Stefano PALMIERI**

Em 28 de fevereiro de 2013, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Conselho que aplica uma cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as transações financeiras*

COM(2013) 71 final – 2013/0045 (CNS).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 24 de abril de 2013.

Na sua 490.<sup>a</sup> reunião plenária, de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 94 votos a favor, 38 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE), em conformidade com as posições expressas pelo Parlamento Europeu <sup>(1)</sup> e pelo Comité das Regiões <sup>(2)</sup>, e em consonância com os seus pareceres anteriores <sup>(3)</sup>, acolhe favoravelmente a proposta da Comissão de criar o primeiro imposto sobre as transações financeiras (ITF) de âmbito regional no mundo.

1.2 O CESE, embora reconheça ter defendido a criação de um ITF a nível mundial, considera que a sua aplicação a nível regional em 11 Estados-Membros (países UE11+) <sup>(4)</sup> da União Europeia (UE) poderá representar uma ocasião de excepcional importância a fim de promover, no futuro, a sua aplicação à escala mundial.

1.3 O CESE reitera a importância do método da cooperação reforçada enquanto instrumento que permite aos Estados-Membros chegarem a um acordo de âmbito o mais amplo possível sobre alguns domínios previstos nos Tratados <sup>(5)</sup>, eliminando o bloqueio resultante do critério da unanimidade que, muitas vezes, conduziu a UE a um impasse político e económico.

1.4 O CESE considera que um dos pontos fortes do ITF proposto é ser um imposto com uma base tributável ampla e com duas taxas pouco elevadas, o que reduz os efeitos de distorção negativos. Tem para si que a introdução do imposto na zona UE11+ favorecerá a constituição de um mercado financeiro único e, como tal, reputa conveniente que o imposto entre em vigor em 1 de janeiro de 2014. Em contrapartida, considera que as modalidades de introdução progressiva do imposto são inadequadas.

1.5 Entende que, de forma a maximizar o impacto do imposto no que respeita ao crescimento económico, é oportuno afetar o as receitas geradas pelo imposto ao financiamento de um programa de investimentos de âmbito nacional e europeu que assegure a retoma da economia e do emprego a curto prazo.

1.6 O CESE congratula-se com o facto de, para eliminar ou, pelo menos, reduzir o mais possível o risco de deslocalização das atividades financeiras, a Comissão, na nova proposta de ITF, ter associado ao princípio de residência ou de territorialidade (proposto na versão inicial) o princípio da emissão (*issuance principle*) proposto pelo Parlamento Europeu e firmemente apoiado pelo CESE no seu parecer anterior <sup>(6)</sup>. O CESE assinala que a aplicação cumulativa desses princípios poderia implicar que, em certos casos, as instituições financeiras dos Estados-Membros não participantes ficassem igualmente sujeitas ao imposto. Por esse motivo, o CESE entende que convém – na esteira da proposta do Parlamento Europeu – aprofundar a questão e encetar negociações apropriadas com os países terceiros para facilitar a cobrança do ITF.

<sup>(1)</sup> 2010/2105(INI).

<sup>(2)</sup> JO C 113 de 18.4.2012, pp. 7-10.

<sup>(3)</sup> JO C 44 de 11.2.2011, pp. 81-89; JO C 248 de 25.8.2011, pp. 64-67; JO C 248 de 25.8.2011, pp. 75-80; JO C 181 de 21.6.2012, pp. 55-63.

<sup>(4)</sup> Bélgica, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Áustria, Portugal, Eslovénia e Eslováquia.

<sup>(5)</sup> O recurso à cooperação reforçada está regulamentado no artigo 20.º do TUE e nos artigos 326.º e 334.º do TFUE.

<sup>(6)</sup> JO C 181 de 21.6.2012, pp. 55-63.

1.7 Na esteira do Parlamento Europeu, o CESE entende ser conveniente associar os princípios de residência e de emissão ao de «transferência do título de propriedade», em virtude do qual a evasão fiscal ligada ao imposto sobre transações financeira pasará a ser uma atividade realmente arriscada e onerosa, garantindo assim uma melhor aplicação do imposto.

1.8 Congratula-se com as alterações introduzidas pela Comissão, de forma a melhorar a gestão do imposto e lutar contra a fraude e a evasão fiscal. O CESE é a favor da instituição do princípio segundo o qual a emissão de unidades de participação em organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM) (*Units of undertakings for collective investments in transferable Securities - UCITS*) e fundos de investimento alternativo (FIA) (*Alternative investment funds – AIF*) não é considerada como uma transação do mercado primário com vista a favorecer o financiamento das empresas.

1.9 O CESE lamenta que a avaliação dos efeitos microeconómicos e macroeconómicos decorrentes da aplicação do ITF esteja prevista somente três anos após a entrada em vigor da legislação em análise e apela à realização, por parte da Comissão, de atividades de controlo e verificação permanentes (monitorização anual). Assim, será possível efetuar uma avaliação imediata dos efeitos do ITF de modo a permitir que os eventuais ajustamentos à aplicação do imposto sejam propostos atempadamente.

1.10 O CESE, que havia tecido críticas à documentação de avaliação anexada à proposta inicial de ITF por a considerar insuficiente, acolhe favoravelmente o facto de a Comissão ter sabido colmatar parcialmente essa lacuna. Sublinha que, na avaliação quantitativa dos efeitos das propostas, a Comissão deve melhorar os modelos atualmente disponíveis, adaptando-os à avaliação de modalidades alternativas em termos de política. Convida, nomeadamente, os serviços da Comissão a elaborar, sempre que possível, estimativas relacionadas com as características reais das propostas concretas que foram apresentadas.

1.11 O CESE lamenta que a inaplicabilidade do ITF no conjunto dos 27 Estados-Membros da UE prive o orçamento da UE de um pilar fundamental do sistema de recursos próprios. Tal sistema deveria permitir garantir, de novo, a autonomia financeira da União Europeia (UE), tal como inicialmente disposto no artigo 201.º do Tratado de Roma.

1.12 O CESE sublinha que, no âmbito da aplicação do ITF, os órgãos de gestão devem atenuar os riscos de evasão do imposto e de fraude, bem como reduzir os encargos administrativos da gestão mediante uma coordenação necessária entre os Estados-Membros.

1.13 Embora insista na necessidade de monitorizar atentamente os efeitos do imposto nos fundos de pensões e nos futuros pensionistas beneficiários, o CESE não preconiza a exclusão destes do âmbito de aplicação do ITF.

1.14 Na sua qualidade de órgão consultivo da Comissão, do Parlamento e do Conselho, o CESE reitera a intenção de acompanhar permanentemente o processo mediante o qual a proposta da Comissão se traduzirá num ato legislativo.

## **2. Proposta da Comissão de uma diretiva do Conselho que estabelece uma cooperação reforçada no âmbito de um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras (ITF)**

2.1 A diretiva proposta pela Comissão Europeia <sup>(7)</sup> reflete a proposta anterior elaborada em setembro de 2011 <sup>(8)</sup>. Essa proposta não obteve um acordo por unanimidade no Conselho mas levou a que 11 Estados-Membros da UE apresentassem um pedido oficial à Comissão com vista a uma cooperação reforçada para a aplicação do ITF.

2.2 A Comissão, após ter avaliado a viabilidade do pedido e concluído que uma cooperação reforçada sobre o ITF não teria tido um impacto negativo no mercado interno ou nas obrigações ou direitos e competências dos Estados-Membros não participantes, elaborou em outubro de 2012 uma decisão de autorização, que foi comunicada ao Parlamento Europeu em dezembro de 2012, e aprovada no Conselho «Assuntos Económicos e Financeiros» de janeiro de 2013.

2.3 A proposta da Comissão reflete essencialmente a proposta inicial, tendo-se introduzido algumas alterações com o objetivo de: i) obter uma legislação mais clara, e ii) reforçar a legislação contra os abusos e contra a fraude, tal como solicitado pelos 11 Estados-Membros.

2.3.1 Foram confirmados e reforçados os três objetivos iniciais: i) reforçar o mercado único mediante a eliminação das discrepâncias entre abordagens nacionais; ii) garantir, tal como noutros setores, um contributo equitativo do setor financeiro para o financiamento das receitas públicas; iii) promover os investimentos do setor financeiro na economia real.

2.3.2 Tal como na proposta inicial, a base tributável é ampla e as taxas mínimas são pouco elevadas: 0,1 % para as transações financeiras no que respeita a ações, obrigações, unidades de participação em organismos de investimento coletivo, instrumentos do mercado monetário, acordos de recompra, acordos de empréstimos de valores mobiliários, e 0,01 % para transações financeiras relacionadas com contratos derivados.

<sup>(7)</sup> COM(2013) 71 final.

<sup>(8)</sup> COM(2011) 594 final.

2.3.3 A fim de evitar entraves ao desenvolvimento adequado da economia real, o imposto não se aplicará: i) às operações financeiras quotidianas dos cidadãos e das empresas (empréstimos, pagamentos, seguros, depósitos, etc.); ii) às operações bancárias tradicionais de investimento no quadro da obtenção de capitais ou às operações financeiras realizadas no âmbito de reestruturações; iii) às operações de refinanciamento, relativas à política monetária e à gestão da dívida pública; iv) e às transações do mercado primário relativas a unidades de participação de organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM) e fundos de investimento alternativos (FIA). Serão igualmente isentas as operações efetuadas com o Banco Central Europeu, com os bancos centrais, com o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (*European Financial Stability Facility*), com o Mecanismo Europeu de Estabilidade (*European Stability Mechanism*) e com a UE.

2.3.4 Na proposta, confirma-se o princípio de residência ou de territorialidade, com base no qual o imposto se aplica à transação, independentemente da zona geográfica em que esta tiver sido efetuada, desde que a instituição financeira envolvida na operação estiver estabelecida na zona de aplicação do ITF, ou que opere por conta de um organismo estabelecido nesse território.

2.3.5 A fim de combater as tentativas de deslocalização das atividades para fora da zona de aplicação do ITF, é instituído o princípio da emissão, tal como solicitado pelo Parlamento Europeu e defendido pelo CESE. Com base neste princípio, a transação é sujeita ao ITF desde que o produto financeiro objeto da transação seja emitido num dos 11 Estados-Membros que participam na cooperação reforçada, independentemente de os atores financeiros estarem estabelecidos fora da zona de aplicação do ITF ou do local onde a transação é efetuada.

2.3.6 A ação simultânea dos dois princípios (o princípio de residência e o princípio da emissão) elimina ou, pelo menos, reduz significativamente a propensão para a deslocalização para fora da zona de aplicação do ITF para fins de evasão fiscal. Na verdade, para evadir o imposto, o organismo financeiro seria obrigado a renunciar quer aos clientes residentes na zona do ITF, quer a operar com todos os produtos financeiros emitidos nesse território que, importa lembrar, representa cerca de dois terços do PIB da União Europeia e de 90 % do PIB da área do euro. Este fator torna inadequadas as estratégias de não interação com este mercado, no qual a uniformização da tributação nos mercados financeiros será um elemento importante para a consecução do mercado único.

2.3.7 Segundo os cálculos efetuados pela Comissão, as receitas geradas pelo imposto deveriam corresponder a um montante anual entre 30 e 35 mil milhões de euros. Este montante

corresponde a cerca de 60 % das receitas estimadas anteriormente, na hipótese de o imposto ser aplicado em todos os Estados-Membros (recorda-se que este montante se elevava a 57 mil milhões de euros). As receitas repartir-se-iam do modo seguinte: cerca de 13 mil milhões de euros provenientes de ações e títulos e cerca de 21 mil milhões de euros provenientes de produtos derivados.

### 3. Observações na generalidade

3.1 Nos últimos anos, vários Estados-Membros aprovaram a aplicação de diversas formas de ITF, aumentando assim o risco de uma disparidade fiscal prejudicial para o mercado interno (base tributável limitada, formas de isenção diferentes). A introdução de um ITF de âmbito regional favorecerá a criação de um mercado financeiro efetivamente único sem as distorções da concorrência que resultam de sistemas de tributação ineficientes.

3.1.1 Por essa razão, o CESE considera que o ITF deve entrar em vigor respeitando o calendário previsto pela Comissão, ou seja, em 1 de janeiro de 2014. Defende ainda que não se devem prever modalidades de aplicação progressiva pois poderiam dar lugar a atrasos de caráter técnico, tendo em conta a legislação em vigor a nível nacional nos 11 Estados-Membros da UE referidos.

3.2 A introdução do ITF a nível dos 27 Estados-Membros da UE, ainda que oportuna, não foi bem-sucedida. Como tal, a sua aplicação através da cooperação reforçada, que não prejudica os Estados-Membros não participantes, constitui a via necessária para garantir a sua aplicação futura a nível europeu e mundial.

3.3 A não aplicação do imposto nos Estados-Membros da UE pode provocar, em alguns casos, um fenómeno de dupla tributação nos países não participantes. Trata-se de uma questão que afeta uma pequena parte das transações mas que poderá ser colmatada através de acordos bilaterais de compensação.

### 4. Observações na especialidade

4.1 O CESE sublinha que a previsão inicial dos efeitos macroeconómicos de longo prazo (40 anos) do ITF na economia europeia foi profundamente alterada pelos serviços da Comissão, passando de uma estimativa negativa de aproximadamente -1,76 % para uma estimativa positiva de aproximadamente +1,0 %.

4.1.1 A previsão que figurava na proposta inicial foi alterada, tendo sido incluídos quer os efeitos provocados pelas taxas efetivas propostas, quer os efeitos «de atenuação». Tal permitiu passar de uma estimativa de -1,76 % para -0,53 % do PIB<sup>(9)</sup>.

<sup>(9)</sup> SEC(2011) 1102 final, Vol. 1, p. 52.

4.1.2 Posteriormente, a Comissão alterou a referida avaliação, alegando que esta não tinha em conta as características específicas da proposta, baseando-se, designadamente, em hipóteses irrealistas (por exemplo, todos os novos investimentos das empresas seriam financiados através de instrumentos sujeitos ao pagamento do ITF). Devido a esta correção, o impacto efetivo de longo prazo no PIB diminuiu mais ainda, estimando-se em cerca de -0,28 %. No âmbito de tais análises, a Comissão elaborou outra avaliação de impacto, considerando também os efeitos relacionados com a utilização das receitas geradas pelo ITF, quer em alternativa a outras formas de tributação, quer como possível instrumento de investimentos públicos. Através desta avaliação, colocando a hipótese de as receitas geradas pelo imposto se elevarem a 0,16 % do PIB, o impacto do ITF no PIB seria positivo, enquadrando-se entre 0,2 % e 0,4 % <sup>(10)</sup>.

4.1.3 Considera-se, no entanto, que esta última hipótese continua a ser prejudicial, pois, no âmbito da totalidade das receitas, não tem em conta a parte que provem do imposto sobre os produtos derivados que foi, por sua vez, incluído na proposta da Comissão. Este faria aumentar a totalidade das receitas de 0,16 % para 0,4 % do PIB, com um efeito positivo no PIB resultante do ITF da ordem de 1 % <sup>(11)</sup>.

4.2 Com base na análise realizada pela Comissão, a implementação eficaz do ITF parece ser mais viável para a economia da UE se se recorrer às receitas geradas pelo imposto, tanto a nível europeu como a nível nacional, para financiar um programa de investimentos públicos capaz de garantir o reforço do crescimento económico e do emprego.

4.3 No decurso dos últimos cinco anos, que coincidiram com a crise, o Comité elaborou uma série de pareceres nos quais recomendou a necessidade de reequilibrar as políticas europeias macroeconómicas, favorecendo políticas de investimento em favor do crescimento e do emprego <sup>(12)</sup>. Se se seguisse a recomendação do CESE, as receitas geradas pela aplicação do ITF poderiam atingir um nível máximo de eficácia, justamente por serem afetadas ao financiamento de um grande programa de investimento a nível nacional e europeu.

4.4 O CESE considera que um dos pontos fortes do ITF é o facto de ser um imposto com uma base tributável ampla e com duas taxas pouco elevadas. Esta característica poderá atenuar os efeitos negativos dos impostos que, limitando a zona abrangida

pela tributação e aumentando as taxas, poderão provocar fortes distorções dos mercados. Como tal, o CESE defende que importa limitar o mais possível as exclusões relativas à base tributável e aos sujeitos passivos de imposto, por um lado, e encoraja os 11 Estados-Membros participantes a adotarem uma abordagem que, aplicando as taxas do ITF propostas, permita a execução efetiva das regras do mercado único, por outro.

4.5 O CESE reputa oportuno introduzir o «princípio da transferência de propriedade», com base no qual uma transferência financeira que escape ao ITF é considerada juridicamente não executável e não resulta na transferência de propriedade do instrumento financeiro em causa.

4.6 O CESE concorda com a hipótese de excluir da base tributável as transações relativas às unidades de participação de organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM) e de fundos de investimento alternativo (FIA), enquanto instrumentos ligados diretamente ao financiamento das empresas e com vista a respeitar as regras definidas na Diretiva 2008/7/CE. O Comité sublinha que a redução das receitas resultantes desta exclusão é estimada em 4 mil milhões de euros.

4.7 O CESE, embora tendo em conta a necessidade de controlar eventuais pressões sobre as taxas de juro da dívida pública, concorda com a proposta de manter a isenção relativa aos títulos públicos emitidos no mercado primário e a tributação das operações de títulos públicos transacionados no mercado secundário. Neste contexto, considera-se oportuno aplicar a isenção de imposto no mercado único secundário apenas às instituições com mandato das autoridades públicas para efetuarem operações ligadas à gestão da dívida pública.

4.8 No que respeita aos fundos de pensões, o CESE manifestou já a necessidade de submeter os efeitos do ITF sobre os fundos de pensões a uma monitorização adequada. A exclusão das transações relativas às unidades de participação de organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM) e de fundos de investimento alternativo (FIA) da base tributável, assim como a isenção de imposto no mercado primário dos títulos da dívida pública, representam um fator inegavelmente positivo para os fundos de pensões, tendo em conta a estrutura das suas carteiras.

4.9 Embora insista na necessidade de monitorizar atentamente os efeitos do imposto nos fundos de pensões e nos futuros pensionistas beneficiários, o CESE não preconiza a sua exclusão do âmbito de aplicação do ITF.

<sup>(10)</sup> CE, 2012: *Scheda tecnica, Impatti macroeconomici* (Ficha Técnica, Impacto macroeconómico).

<sup>(11)</sup> Avaliação efetuada com base na análise presente em: Comissão Europeia, 2012, *Quarterly Report on the Euro Area* [Relatório trimestral da eurozona]. Vol. 11, n.º 3 (2012).

<sup>(12)</sup> Para citar apenas alguns pareceres: JO C 133 de 9.5.2013, p. 44; JO C 299 de 4.10.2012, pp. 60-71; JO C 181 de 21.6.2012, pp. 45-51; JO C 248 de 25.8.2011, pp. 8-15; JO C 143 de 22.5.2012, pp. 10-16.

4.10 A aplicação do ITF, que não prejudica a liquidez do sistema, promove os investimentos dos fundos de pensões no âmbito de estratégias a longo prazo, reduzindo os elementos destabilizadores como as transações de alta frequência das atividades financeiras <sup>(13)</sup>.

4.11 No que respeita à aplicação do novo imposto, importa prestar especial atenção às modalidades de gestão administrativa, com vista a reduzir o mais possível, quer os riscos de evasão e de fraude, quer os encargos administrativos para os Estados-Membros e para os sujeitos passivos de imposto. Como tal, é oportuno que os Estados-Membros e a Comissão, ao elaborarem os atos relativos à execução dos métodos de pagamento e de verificação do pagamento do imposto, atentem a reduzir esses encargos administrativos, observando cuidadosamente a sua evolução. Em virtude dos efeitos da proposta, o CESE insta igualmente a Comissão a propor modalidades de cooperação entre as instituições financeiras dos Estados-Membros não participantes e os Estados-Membros beneficiários do imposto.

4.12 O CESE, que havia tecido críticas à documentação de avaliação anexada à proposta inicial do ITF por a considerar

insuficiente, congratula-se com o facto de a Comissão ter sabido colmatar parcialmente essa lacuna mediante sete notas explicativas de análise de impacto, incluídas na proposta anterior <sup>(14)</sup> –, às quais se deve anexar a avaliação de impacto incluída na proposta atual <sup>(15)</sup>. Não obstante, o CESE sublinha que subsistem lacunas na documentação analítica relativamente à situação atual da tributação nos mercados financeiros, e às receitas geradas pelo imposto nos diversos países, em especial nos países UE11+. Seria particularmente oportuna uma avaliação de âmbito mais alargado dos possíveis efeitos nos aforradores e nos futuros pensionistas, tendo em conta as diferentes possibilidades de repercussão do imposto.

4.13 Sublinha que, na avaliação quantitativa dos efeitos das propostas, a Comissão deve melhorar os modelos atualmente disponíveis, adaptando-os à avaliação de modalidades alternativas em termos de política. Convida, especialmente, os serviços da Comissão a elaborar, sempre que possível, estimativas relacionadas com as características reais das propostas concretas apresentadas.

Bruxelas, 23 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

<sup>(13)</sup> *Network for Sustainable Financial Markets* («Redes para mercados financeiros sustentáveis»), *No Exemption – The Financial Transaction Tax and Pension Funds* («Sem isenção – Taxa sobre as transações financeiras e fundos de pensões»), dezembro de 2012. DIW, 2012, *Financial Transaction Tax Contributes to More Sustainability in Financial Markets* («A taxa sobre as transações financeiras contribui para uma maior sustentabilidade dos mercados financeiros»). *Discussion Papers* 1198.

<sup>(14)</sup> Publicada em 4 de maio de 2012 no sítio Web dedicado ao efeito.  
<sup>(15)</sup> SWD(2013) 28 final.

## ANEXO

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

A seguinte proposta de alteração foi rejeitada em reunião plenária, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (artigo 54.º, n.º 3, do Regimento):

**Ponto 4.7**

Aditar novo ponto depois do ponto 4.6

«Dado que os estudos sobre os efeitos da introdução do imposto sobre as transações financeiras chegaram a resultados diferentes, o CESE recomenda que se acompanhe atentamente o seu impacto nos países que já adotaram esta medida, que se tenha em consideração as consequências da diminuição de liquidez sobre a volatilidade dos mercados relativamente ao custo de certos produtos específicos utilizados para assegurar a garantia dos seguros e os planos de poupança-reforma e que se avalie com realismo a justeza da relação entre receitas fiscais efetivamente arrecadadas e a subida do custo dos serviços financeiros em períodos de crise, não só para as empresas mas também para os aforradores. O CESE entende que os resultados de tal acompanhamento devem ser minuciosamente analisados e as medidas futuras devem integrar rapidamente, se necessário, os novos dados observados.»

**Votação**

Votos a favor: 64

Votos contra: 94

Abstenções: 25

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção penal do euro e outras moedas contra a contrafação e que substitui a Decisão-Quadro 2000/383/JAI do Conselho**

[COM(2013) 42 final – 2013/0023 (COD)]

(2013/C 271/07)

Relator-geral: **Edouard DE LAMAZE**

O Conselho, em 20 de fevereiro de 2013, e o Parlamento Europeu, em 12 de março de 2013, decidiram, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção penal do euro e outras moedas contra a contrafação e que substitui a Decisão-Quadro 2000/383/JAI do Conselho*

COM(2013) 42 final – 2013/0023 (COD).

Em 19 de março de 2013, a Mesa do Comité decidiu incumbir a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 23 de maio), designou relator-geral Edouard DE LAMAZE e adotou, por 130 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE não concorda com os argumentos apresentados pela Comissão para justificar a proposta ora em análise. Na ausência de dados científicos que sustentem a afirmação de que a existência de disparidades de sanções aplicáveis à contrafação de moeda permite aos infratores procurar a legislação mais benevolente (*forum shopping*), o Comité considera injustificada a proposta de revisão da Decisão-Quadro de 2000 com a finalidade de introduzir a fixação de um nível mínimo de pena na UE, cujo «efeito dissuasivo» lhe parece ser contestável.

1.2 O CESE faz notar que, a pretexto de querer introduzir regras mínimas, a Comissão, na sua proposta de diretiva, cria, na realidade, um arsenal repressivo bastante completo ao serviço do combate à contrafação e vai além do permitido pelo artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), abrangendo igualmente aspetos ligados à competência e ao procedimento.

1.3 O CESE interroga-se sobre a necessidade de uma tal abordagem repressiva, que, sendo por definição suscetível de lesar os direitos e liberdades fundamentais, põe em causa, paradoxalmente, a sua eficácia, na medida em que, apesar de fixar um nível mínimo de pena, se presta a interpretações diferentes, em função das tradições jurídicas dos Estados-Membros e em virtude do poder discricionário do órgão jurisdicional.

1.4 Em linhas gerais, o CESE condena a proposta de diretiva pelo facto de não ter suficientemente em conta, ao contrário do exigido no artigo 82.º, n.º 2, do TFUE, as diferenças entre as

tradições e os sistemas jurídicos, nomeadamente no que toca ao impacto das disposições nos direitos e liberdades individuais.

1.5 Enquanto instituição representativa da sociedade civil europeia, o CESE chama a atenção para o facto de os infratores poderem ser cidadãos que tenham recebido de boa-fé sem o seu conhecimento moeda falsa e se veem forçados a voltar a colocá-la em circulação. Remetendo para o risco que medidas desproporcionadas podem acarretar para as pessoas que passam a ser encaradas, não como vítimas, mas como «infratores» de forma involuntária, o CESE considera que, além do ato fraudulento, a intenção é um elemento primordial a ter em conta, o que não é suficientemente frisado nos considerandos da proposta de diretiva.

1.6 Em matéria de procedimento, o CESE manifesta-se preocupado com o facto de a proposta de diretiva não prever, ao contrário do que sucede na definição das sanções, o escalonamento dos meios utilizados pelos serviços de investigação, em função da gravidade da infração. O Comité estima igualmente que a proposta de diretiva deve esclarecer que o recurso a instrumentos de investigação aplicáveis à criminalidade organizada deve estar reservado às infrações mais graves.

## 2. Conteúdo da proposta

2.1 A presente proposta de diretiva visa reforçar o quadro atual em matéria de penalização da contrafação de moedas falsas, quer se trate do euro, quer de outras moedas. Completa, no território da UE, as disposições da Convenção de Genebra de 1929, exigindo que os Estados-Membros sejam partes contratantes nesta convenção, e substitui a Decisão-Quadro 2000/383/JAI do Conselho, alterada em 2001 (2001/888/JAI), aditando algumas disposições importantes.

2.2 A proposta visa designadamente combater o fenómeno do «forum shopping» que, segundo a avaliação de impacto, domina a estratégia das redes criminosas na procura da legislação menos severa. Nesse sentido, e com base no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, a proposta de diretiva estabelece uma pena mínima de prisão de, pelo menos, seis meses para a produção e distribuição de moeda falsa (a partir de um montante de 10 mil euros). Paralelamente, a pena máxima de, pelo menos, oito anos de prisão já prevista para a produção passa a ser aplicável também à distribuição (a partir de um montante de 5 mil euros).

2.3 Quando as infrações são cometidas em seu nome, as pessoas coletivas estão sujeitas a sanções que podem tomar a forma de exclusão do direito a benefícios ou de auxílios públicos à liquidação.

2.4 Em matéria de direito processual, a presente proposta reforça igualmente o quadro atual. Os serviços responsáveis por investigar ou por iniciar ações penais poderão recorrer a instrumentos de investigação utilizados na luta contra a criminalidade organizada ou outros crimes graves. Além disso, as autoridades judiciárias deverão transmitir durante o processo exemplares de moeda falsa apreendida para análise técnica a fim de detetar mais moeda falsa em circulação.

2.5 Por fim, a proposta estabelece que cada Estado-Membro cuja moeda é o euro deve exercer competência universal relativamente a infrações relacionadas com o euro cometidas fora da UE, quer o autor da infração esteja no seu território, quer os euros falsos objeto da infração sejam detetados nesse Estado-Membro.

### 3. Observações na generalidade

3.1 Embora reconheça que a contrafação do euro, cujos meios são cada vez mais complexos e continuamente aperfeiçoados, é um fenómeno preocupante que deve ser combatido eficazmente, o CESE emite sérias reservas quanto ao conteúdo e também ao fundamento da presente iniciativa.

3.2 Apontando para o défice de dados científicos fornecidos pela avaliação de impacto, não considera convincente o argumento relativo ao «forum shopping», que serve de base para a proposta de diretiva da Comissão. No entender do CESE, não é certo que as disparidades ao nível da repressão na UE expliquem, de algum modo, o aumento das contrafações nem que a legislação nacional em matéria de repressão penal seja o primeiro fator determinante para a escolha do local onde as infrações são cometidas. Existem outros fatores de ordem material e logística que devem ser tidos em conta para explicar a localização das gráficas ilegais.

3.3 Além disso, na falta de uma análise precisa sustentando a afirmação de que as disparidades ao nível da repressão na UE prejudicam a cooperação policial e judiciária, bem como a eficácia do combate à contrafação em países terceiros, o CESE interroga-se sobre os próprios motivos subjacentes a esta proposta de diretiva.

3.4 O CESE sublinha ainda que as disposições sobre o fundamento destes argumentos criam um dispositivo repressivo particularmente pesado. Além de determinar o conjunto de infrações de contrafação e de fixar os níveis mínimo e também máximo das penas aplicáveis à infração de distribuição, a proposta de diretiva abrange igualmente aspetos associados à competência e ao procedimento.

3.5 O CESE questiona em particular a presença destas disposições relativas à competência e ao procedimento, que vão além do que é anunciado na exposição de motivos e do disposto no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, sobre o estabelecimento de «regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções». Além disso, observa que tais disposições, que preveem a aplicação de medidas excecionais, demonstram um âmbito demasiado repressivo, dado que levam à criação de uma «competência universal» - que, por definição, derroga soluções gerais - no domínio das infrações de contrafação associadas ao euro, bem como à utilização de instrumentos de investigação aplicáveis à criminalidade organizada.

3.6 No entender do CESE, é este último aspeto que levanta mais dificuldades. De facto, não é feita nenhuma distinção entre o grau de gravidade das infrações definidas na proposta de diretiva para justificar o recurso a instrumentos de investigação utilizados no quadro da criminalidade organizada. O CESE entende que uma tal disposição poderá acarretar o risco de representar uma violação grave do princípio da proporcionalidade e uma ameaça aos direitos fundamentais <sup>(1)</sup>.

3.7 Para evitar desvios, o CESE recorda ao legislador europeu a necessidade de ter em conta o conjunto dos Estados-Membros, designadamente a sua longa ou curta tradição democrática e a sua sensibilização para o respeito das liberdades individuais.

3.8 De modo mais geral, o CESE recorda que a construção de um espaço penal europeu tem de ser acompanhada do reforço dos direitos de defesa, nomeadamente no quadro da Eurojust e da Europol, para satisfazer a exigência do respeito dos direitos fundamentais inscrito nos Tratados (artigo 67.º, n.º 1, e artigo 83.º, n.º 3, do TFUE).

<sup>(1)</sup> Como poderia ter sido o caso para o mandado de captura europeu (ver, sobre este tema, Didier Rebut, *Droit pénal international* [Direito penal internacional], Dalloz, col. *Précis*, 2012, n.º 516, p. 311).

3.9 Enquanto instituição representativa da sociedade civil europeia, o CESE chama a atenção para o facto de os infratores poderem ser cidadãos que tenham recebido de boa-fé sem o seu conhecimento moeda falsa e se veem forçados a voltar a colocá-la em circulação. Remetendo para o risco que medidas desproporcionadas podem acarretar para as pessoas que passam a ser encaradas, não como vítimas, mas como «infratores» «contra a sua vontade», o CESE considera que, além do ato fraudulento, a intenção é um elemento primordial a ter em conta, o que não é suficientemente frisado nos considerandos da proposta de diretiva.

3.10 O CESE reconhece que o escalonamento das sanções previsto na presente proposta em função do montante apreendido (em particular, o artigo 5.º, n.º 2) permite, em parte, ter em conta estes casos. Ainda assim, o CESE entende que a proposta de diretiva não oferece garantias contra a grave ameaça às liberdades individuais. De facto, a proposta não tem aparentemente em conta as diferenças entre as tradições e os sistemas jurídicos na UE e, em particular, a especificidade dos regimes inquisitórios, em que as pessoas acusadas, incluindo nos casos de infração menor, podem ser retidas pelos serviços policiais por um período de tempo considerável antes de comparecerem em tribunal.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 Relativamente à disposição que fixa uma pena mínima de prisão de, pelo menos, seis meses (artigo 5.º, n.º 4 da proposta),

que constitui uma medida emblemática da proposta em reação ao argumento do «forum shopping», o CESE duvida da sua utilidade, na medida em que uma diretiva – que se dirige, por definição, aos legisladores e não aos órgãos jurisdicionais – não pode impor a aplicação efetiva desta pena. Neste contexto, o CESE observa com satisfação que a exposição de motivos recorda os princípios da necessária individualização da pena – princípio consagrado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia – e da liberdade de apreciação do órgão jurisdicional.

4.2 O CESE gostaria ainda de acrescentar que a proposta de uma sanção mínima, mesmo não sendo obrigatória, é contrária à tradição jurídica de certos Estados-Membros que não preveem penas mínimas, excetuando nos casos em que a sua prolação é obrigatória.

4.3 O CESE propõe que o artigo 9.º da proposta seja alterado da seguinte maneira: «Para as infrações de contrafação mais graves referidas nos artigos 3.º e 4.º, os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que estejam à disposição das pessoas, das unidades ou dos serviços responsáveis por investigar ou por iniciar ações penais instrumentos de investigação eficazes, tais como os utilizados nos casos de criminalidade organizada ou de outros crimes graves».

Bruxelas, 23 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada – Introdução de um Instrumento de Convergência e Competitividade**

[COM(2013) 165 final]

**e a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada – Coordenação *ex ante* dos planos respeitantes às principais reformas da política económica**

[COM(2013) 166 final]

(2013/C 271/08)

Relator-geral: **David CROUGHAN**

Em 14 de maio de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada – Introdução de um Instrumento de Convergência e Competitividade*

COM(2013) 165 final

*e a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada – Coordenação *ex ante* dos planos respeitantes às principais reformas da política económica*

COM(2013) 166 final.

Em 16 de abril de 2013, a Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu decidiu na 490 reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio) designar David CROUGHAN relator-geral e adotou, por 152 votos a favor, 8 votos contra e 12 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité saúda, com reservas, as duas comunicações da Comissão apresentadas no âmbito do pacote «Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada», nomeadamente a «Introdução de um Instrumento de Convergência e Competitividade»<sup>(1)</sup> e a «Coordenação *ex ante* dos planos respeitantes às principais reformas da política económica»<sup>(2)</sup>. Estas duas comunicações dão continuidade ao debate em torno de duas questões suscitadas no «Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada – Lançamento de um debate a nível europeu»<sup>(3)</sup>, que tratava, nomeadamente, da conclusão do quadro de governação destinado à coordenação da política económica.

1.2 O Comité está desapontado por constatar que estas comunicações acrescentam muito pouco aos conceitos já apresentados no plano pormenorizado, o que dificulta uma avaliação.

1.3 O Comité vê com preocupação o facto de se aumentar assim, com um escasso valor acrescentado, a complexidade de

uma agenda já de si sobrecarregada de instrumentos de governação económica, a, como o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), o pacto orçamental, o primeiro e o segundo pacote sobre a governação económica (*six-pack* e *two-pack*), a Estratégia Europa 2020, o Semestre Europeu, a Análise Anual do Crescimento, os relatórios sobre o mecanismo de alerta, os programas nacionais de reformas, os programas de estabilidade e de convergência, as recomendações específicas por país, o procedimento de défice excessivo, o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, etc..

1.4 Embora reconheça que estas duas propostas podem ajudar os Estados-Membros em dificuldade, o Comité receia que acabe por ser atenuado ou adiado o seu impacto na retoma do crescimento e no aumento da capacidade das zonas mais carenciadas, visto a principal preocupação ser que as medidas adotadas beneficiem **também** a área do euro como um todo.

1.5 O Comité duvida que os Estados-Membros concordem em criar um novo instrumento financeiro para financiar o Instrumento de Convergência e Competitividade (ICC) e não vê qual seja o valor acrescentado deste instrumento relativamente aos fundos estruturais existentes.

<sup>(1)</sup> COM(2013) 165 final.

<sup>(2)</sup> COM(2013) 166 final.

<sup>(3)</sup> COM(2012) 777 final.

1.6 O Comité interroga-se quão substantivo será o valor que a proposta de coordenação *ex ante* acrescentará ao Semestre Europeu e que encargos administrativos suplementares isso acarretará.

1.7 O Comité receia que os critérios usados para a coordenação *ex ante* possam interferir com as medidas de reforma que um Estado-Membro tenciona adotar, porque alteram a competitividade relativa noutro Estado-Membro.

1.8 O Comité entende que os efeitos indiretos através dos mercados financeiros não têm razão de ser na coordenação *ex ante*. Ao invés, convém concentrar todos os esforços na criação de uma união bancária.

1.9 O Comité considera que as propostas que se destinam a aprofundar a UEM têm uma importância crucial para o futuro da União Europeia. Deseja, por conseguinte, prosseguir o debate e apresentar propostas num futuro próximo à medida que a situação for evoluindo.

## 2. Introdução de um Instrumento de Convergência e Competitividade (ICC)

2.1 *Contexto:* Nesta comunicação, a Comissão propõe que os Estados-Membros da área do euro que estejam sob pressão possam dispor de um acordo contratual estabelecido de comum acordo e de um mecanismo de solidariedade para as reformas estruturais nacionais de que necessitam no âmbito da competitividade e do crescimento, mas cuja não-implementação teria um efeito indireto sobre outros Estados-Membros da área do euro. Trata-se de um sistema específico de apoio financeiro que seria financiado, no início, pelo quadro financeiro plurianual (QFP) e, a prazo, por um novo fundo/instrumento financeiro baseado no rendimento nacional bruto, que reforçaria a capacidade orçamental.

2.2 O Comité considera difícil ajuizar sobre o mérito do ICC proposto sem uma quantificação da dimensão pretendida e sem uma avaliação da aceitabilidade de um fundo desta natureza pelos Estados-Membros. O facto de se propor que, num primeiro momento, o fundo seja financiado através do QFP parece indicar que ele será diminuto e terá pouco impacto.

2.3 Dadas as grandes dificuldades na negociação do QFP para 2014-2020, o Comité duvida que os Estados-Membros concordem com o objetivo de introduzir um novo instrumento financeiro com o qual se reforçará, com base no rendimento nacional bruto, a capacidade orçamental para financiar o ICC.

2.4 O Comité admite que é positiva a ideia de introduzir um mecanismo que acelere a convergência e seja mutuamente benéfico, mas pergunta se será realmente necessário introduzir um novo instrumento – o ICC – quando não é claro qual o seu valor acrescentado relativamente aos apoios já existentes ao

abrigo de fundos estruturais, como o Fundo de Coesão e o Fundo Social Europeu (FSE).

2.5 A natureza contratual do instrumento proposto não parece ser muito diferente da que já existe para o pagamento dos fundos estruturais. São necessários exemplos concretos de projetos com efeitos indiretos que seriam elegíveis e em que é que estes se diferenciam dos projetos já financiados ao abrigo de outros fundos. O Comité receia que, se determinados projetos não forem concluídos ao abrigo do ICC, haverá consequências para o financiamento de outros projetos decididos no âmbito dos programas nacionais de reformas. É importante demonstrar o valor acrescentado do instrumento proposto e que este não trará apenas mais burocracia.

2.6 O ICC é um instrumento que deverá abranger toda a área do euro, cujo correto funcionamento é fundamental para uma maior convergência económica. À luz da dimensão provavelmente modesta do fundo, o Comité propõe que este se destine especialmente aos Estados-Membros da zona do euro em dificuldade, sem excluir a possibilidade de apoiar outros projetos cujos efeitos transfronteiras sejam particularmente positivos. Devia destinar-se sobretudo aos países cujos desequilíbrios económicos colocam em risco o funcionamento da área do euro. Não se percebe por que razão os Estados-Membros que estão sujeitos a um programa de ajustamento deverão ser excluídos desta forma de apoio, pois estes são, obviamente, os que mais necessitam de assistência financeira.

2.7 Se o Semestre Europeu funcionar como se prevê e as recomendações específicas por país forem objeto de um debate parlamentar a nível nacional, então impõe-se adotar as medidas necessárias para que um governo que assina um acordo contratual ao abrigo do ICC proposto o debata primeiro no seu parlamento nacional, segundo a prática vigente nesse Estado-Membro, tal como se debateria qualquer programa dos fundos estruturais. A Comissão pode ser convidada ao debate ou a manifestar-se perante as instâncias regionais/nacionais. Há que envolver a sociedade civil, em particular os parceiros sociais, nos debates, como acontece noutros projetos conjuntos da UE e dos governos nacionais. O prazo previsto deve ser suficiente para permitir a participação dos parlamentos e da sociedade civil, em particular os parceiros sociais.

## 3. Coordenação *ex ante* dos planos respeitantes às principais reformas da política económica

3.1 *Contexto:* Nesta comunicação, a Comissão informa que o conceito de **coordenação *ex ante* dos planos respeitantes às principais reformas da política económica** foi introduzido pelo Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária. O atual quadro de supervisão económica da UE inclui um processo para a coordenação da política económica e **não prevê um debate e uma coordenação *ex ante*, estruturados, dos planos respeitantes às principais reformas económicas.** A comunicação em apreço constitui um contributo para o debate entre as partes interessadas, nomeadamente o Parlamento Europeu, os Estados-Membros e os parlamentos nacionais sobre as formas de aplicar a coordenação *ex ante*.

3.2 O Comité é de opinião que é desejável qualquer melhoria significativa na coordenação da política económica, mas na área do euro isso torna-se imperativo. Neste sentido, acolhe favoravelmente a comunicação, embora reconheça que a coordenação das políticas de cada um dos Estados-Membros está longe de ser uma verdadeira governação económica. Um problema com que o Comité se deparou na avaliação das propostas apresentadas é a comunicação não explicar pormenorizadamente o que constitui uma «reforma principal da política económica», nem o que se entende por «principal» e «menor». As principais reformas elencadas abrangem praticamente todos os aspetos do mercado único, incluindo a sustentabilidade orçamental e financeira.

3.3 O Comité não vê em que é que esta nova iniciativa de coordenação das principais reformas económicas se distingue **substancialmente** dos elementos do Semestre Europeu relativos aos programas nacionais de reformas e às recomendações específicas por país. É preciso demonstrar o valor acrescentado desta iniciativa num calendário do Semestre Europeu já muito sobrecarregado. Do ponto de vista da transparência e da simplicidade, é também importante não acrescentar mais um nível de supervisão, etc. O Comité considera que este processo deve ser incorporado no Semestre Europeu e nos programas nacionais de reformas, que têm de ser mais incisivos. A coordenação *ex ante* seria uma via concreta para alcançar este objetivo.

3.4 O Comité admite que possa ser vantajoso, no âmbito desta nova proposta, que, após acordar com um Estado-Membro as suas recomendações específicas por país, a Comissão e o Conselho possam sugerir alterações ao plano nacional de reformas, caso se espere que a sua implementação tenha um efeito negativo na União Económica e Monetária ou noutros Estados-Membros. No entanto, **por motivos de legitimidade democrática**, o processo respeita plenamente as instâncias decisórias nacionais, cabendo **a decisão sobre o plano de reforma**, de qualquer modo, **ao próprio Estado-Membro**. Deve prever-se a possibilidade de envolver os parlamentos nacionais e a sociedade civil, em particular os parceiros sociais, nas consultas, bem como o tempo necessário para o fazer. Do mesmo modo, é necessário assegurar que os parlamentos nacionais adotam a decisão final relativa à execução das reformas. O Comité receia que esta alusão à legitimidade democrática seja mais aparente do que real, pois no âmbito do procedimento por desequilíbrio excessivo podem ser aplicadas sanções quando o

Conselho conclua que um Estado-Membro não adotou as medidas de correção recomendadas.

3.5 O objetivo da coordenação *ex ante* é maximizar os efeitos positivos dos planos de grandes reformas económicas de um Estado-Membro, minimizando os efeitos negativos sobre os demais. É proposto um sistema de três critérios assentes nos principais canais através dos quais são veiculados os efeitos indiretos. Estes critérios causam alguma preocupação ao Comité.

3.6 O primeiro critério é o comércio e a competitividade. Se um Estado-Membro tem êxito com as medidas de reforma que adotou para melhorar a sua posição competitiva, não é de excluir que esta melhoria agiria em detrimento dos outros Estados-Membros. A comunicação tem de especificar pormenorizadamente as condições que permitem à Comissão intervir para dissuadir um Estado-Membro de adotar essas medidas. Mais, será esta uma abordagem meramente unilateral? Fará a Comissão recomendações a um Estado-Membro que, no passado, adotou medidas para aumentar a sua competitividade, as quais resultam agora em fortes excedentes prejudiciais à área do euro?

3.7 O Comité entende que o segundo critério relativo aos efeitos indiretos através dos mercados financeiros não tem razão de ser neste contexto. Considera que seria, de longe, mais eficaz consagrar todos os recursos disponíveis à criação, dentro do calendário previsto, de uma união bancária que funcione.

3.8 O terceiro critério relativo às considerações de economia política e da «oposição interna a essas reformas» requer explicações. A esperada «aprendizagem mútua» e o «intercâmbio de boas práticas» – embora úteis em si – arriscam-se a ser tão ineficazes como a Estratégia de Lisboa.

3.9 O Comité entende que são necessários argumentos mais fortes para incluir no âmbito da coordenação *ex ante* áreas de reforma que não são da esfera de competências da UE. A justificação apresentada em defesa desse argumento, ou seja, que a decisão incumbe plenamente ao Estado-Membro, é insípida, à luz dos procedimentos relativos aos desequilíbrios macroeconómicos acima referidos.

3.10 No quadro da coordenação *ex ante*, deverá prever-se uma dimensão social, tendo especialmente em mente o impacto de grandes reformas económicas no nível do desemprego.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**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 um enquadramento europeu completo do jogo em linha**

[COM(2012) 596 final]

(2013/C 271/09)

Relatora: **Daniela RONDINELLI**

Em 19 de dezembro de 2012, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União 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 um enquadramento europeu completo do jogo em linha*

COM(2012) 596 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 29 de abril de 2013.

Na 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 122 votos a favor e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE corrobora e reitera o que afirmou no seu parecer <sup>(1)</sup> sobre o «Livro Verde sobre o jogo em linha no mercado interno» <sup>(2)</sup> e lamenta que a Comissão tenha tido em conta apenas uma parte das conclusões nele contidas, sobretudo o facto de não considerar a luta contra o jogo ilegal, que representa a principal ameaça para a proteção do consumidor, como uma ação prioritária.

1.2 O CESE insta a Comissão a ponderar, nas prioridades a que a comunicação pretende dar resposta, a criação de novos empregos e a proteção dos empregos atuais no setor, a sua qualidade e a eventual perda de postos de trabalho no setor dos jogos de azar presenciais em proveito do setor dos jogos de azar em linha.

1.3 Os jogos de azar contribuem para aumentar as receitas fiscais dos Estados-Membros. O financiamento de boas causas pela lotaria nacional e as casas de jogo permite apoiar atividades de beneficência, sociais e desportivas, promover o turismo e preservar o património cultural, artístico e arqueológico. O CESE considera que todas as ações ao nível europeu no âmbito do jogo deverão tender para um modelo social europeu que permita aos cidadãos divertirem-se de um modo são e equilibrado.

1.4 O CESE está profundamente preocupado com os sérios riscos que o jogo de azar representa para a saúde pública. Confirma, neste contexto, o pedido feito pela própria Comissão de investigar e acompanhar em todo o território da UE as dependências e as patologias associadas ao jogo em linha e

recomenda aos Estados-Membros que utilizem parte dos impostos cobrados para financiar campanhas de sensibilização, medidas preventivas e o tratamento da ludopatia.

1.5 O CESE acolhe favoravelmente a decisão da Comissão de melhorar a cooperação administrativa e o intercâmbio de informações, de experiências e de boas práticas entre os Estados-Membros e as autoridades reguladoras.

1.6 O CESE concorda com a Comissão em como cada Estado-Membro deverá dispor de autoridades reguladoras nacionais, dotadas de competências claras, e assegurar a cooperação com as autoridades competentes relevantes dos outros Estados-Membros.

1.7 O CESE reputa indispensável buscar um equilíbrio entre o carácter altamente tecnológico e, por conseguinte, transfronteiriço do setor e os riscos a ele associados em matéria de ordem pública, social, de legalidade, de transparência e de saúde dos cidadãos mediante iniciativas mais vinculativas do que as recomendações propostas pela Comissão.

1.8 O CESE observa que hoje não é viável uma regulamentação da UE específica para o setor dos jogos de azar em linha. Embora apoiando as iniciativas da Comissão no sentido de uma cooperação eficaz entre os Estados-Membros, o CESE defende que, nas matérias em que as competências sejam concorrentes, se intervenha com instrumentos regulamentares mais eficazes, de preferência diretos, para proteger os consumidores e os

<sup>(1)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 85.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 128 final.

grupos mais vulneráveis, lutar contra os operadores ilegais e contra o branqueamento de capitais.

Isto permitiria gerar um conjunto mínimo de normas em matéria de defesa dos consumidores. Os Estados-Membros devem continuar a ter direito a estabelecer normas de defesa dos consumidores mais elevadas para os seus mercados nacionais, se assim o desejarem, ou a continuar aplicar as normas existentes mais favoráveis <sup>(3)</sup>.

O CESE convida, por conseguinte, a Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho a intervirem, no respeito do princípio da subsidiariedade, nas seguintes matérias:

- Proteção dos consumidores e da saúde e segurança dos cidadãos, em particular dos menores e dos grupos vulneráveis;
- Publicidade responsável;
- Medidas para combater a manipulação de resultados associada às apostas no domínio do desporto;
- Garantias de legalidade e transparência dos jogos em linha graças aos esforços dos Estados-Membros no sentido de imporem sanções adequadas prevendo, em caso de infração, o bloqueio, o encerramento, a confiscação ou a remoção dos sítios Web ilegais.

1.9 O CESE regozija-se com o facto de a Comissão ter respondido ao seu pedido de alargar o âmbito de aplicação da diretiva sobre o branqueamento de capitais de modo a abranger todas as formas de jogo de azar <sup>(4)</sup>.

1.10 O CESE saúda a intenção da Comissão de estudar as possibilidades oferecidas pelo regulamento quanto à utilização do IMI <sup>(5)</sup>, esperando que tal sirva para melhorar a cooperação administrativa entre os reguladores nacionais, bem como o intercâmbio de dados entre os organismos nacionais e europeus competentes.

1.11 O CESE considera que a avaliação da Comissão sobre as possibilidades de intercâmbio de dados pessoais entre os Estados-Membros é positiva, uma vez que será deste modo possível partilhar uma grande quantidade dos dados registados pelos operadores e cruzá-los com outros dados, facilitando os controlos por parte das autoridades competentes.

1.12 O CESE reputa essencial que os Estados-Membros realizem, em concertação com as autoridades reguladoras, campanhas de sensibilização e de informação dirigidas aos consumidores no sentido de desviar a procura para os jogos em linha legais. Esta ação deverá ser completada por medidas de combate aos operadores não autorizados e pela publicação das listas negras e/ou brancas compiladas pelas autoridades reguladoras nacionais, para que os consumidores identifiquem mais facilmente os sítios Web autorizados – através da inclusão do logótipo da autoridade reguladora nacional na *homepage* do sítio de apostas – e os ilegais.

1.13 Para garantir a defesa dos consumidores, o CESE preconiza que o *software* utilizado para os jogos de azar em linha fique sujeito a uma certificação mínima comum da UE a cargo de entidades externas especializadas que adotem os mesmos parâmetros e as mesmas normas. Exorta, além disso, a Comissão e os Estados-Membros a adotarem uma norma mínima europeia para as plataformas informáticas de jogo de azar. Convida ainda os Estados-Membros a aplicarem medidas de proteção dos dados dos jogadores e a autorizarem apenas meios de pagamento que ofereçam maiores garantias em termos de segurança e rastreabilidade das transações associadas ao jogo em linha.

1.14 O CESE considera muito positiva a decisão da Comissão de constituir um grupo de peritos no domínio do jogo em linha, para proceder ao intercâmbio de experiências e boas práticas em matéria de cibercriminalidade, já que constitui, embora ainda num estado embrionário, um instrumento muito útil para uma cooperação eficaz entre os Estados-Membros. O CESE espera que este grupo supere o seu atual caráter informal e se converta numa instância com claras atribuições e tarefas.

1.15 O CESE está de acordo com a Comissão quanto à necessidade de os Estados-Membros promoverem a formação adequada do aparelho judicial em questões relacionadas com a fraude e o branqueamento de capitais através dos jogos de azar.

1.16 O CESE exorta a Comissão a atualizar e a reexaminar as normas aplicáveis aos domínios de intervenção enunciados na comunicação, atendendo à evolução ocorrida na implementação das normas pelos Estados-Membros, de que forma as aplicaram e em que casos, e ainda quais os resultados conseguidos a nível nacional.

1.17 O CESE solicita aos Estados-Membros que mandatem a Comissão para negociar e apoiar energeticamente o projeto de convenção internacional para a proteção e a promoção da integridade desportiva, cujas negociações terão lugar sob a égide do Conselho da Europa.

<sup>(3)</sup> Ver JO C 24 de 28.1.2012, p. 85 (conclusões: pontos 1.3 e 1.6).

<sup>(4)</sup> COM(2013) 45 final.

<sup>(5)</sup> Sistema de Informação do Mercado Interno.

## 2. Introdução

2.1 A comunicação conjuga a necessidade de respeitar a regulamentação europeia em matéria de liberdade de prestação de serviços com a proteção de grupos específicos.

2.2 O recurso às ferramentas telemáticas de acesso direto à rede traduziu-se num forte incremento da utilização dos jogos de azar em linha, que registam uma grande expansão. Na UE, em 2011, o total das receitas de jogo de azar em linha em 27 países foi de 9,3 mil milhões de euros, ou seja, 10,9 % do mercado europeu de jogos de azar, estimando-se que as receitas anuais para 2015 atinjam cerca de 13 mil milhões de euros.

2.3 Graças à Internet, um cidadão europeu pode, com efeito, aceder e estar exposto, no seu Estado de residência, a serviços ilegais fornecidos por um ou mais operadores titulares de uma licença noutro Estado-Membro ou em países terceiros. Dado o seu caráter extraterritorial e internacional, esta situação não pode ser tratada individualmente por cada Estado-Membro, mas requer uma intervenção integrada e uma cooperação mais consequente. É essencial adotar uma definição comum de jogo ilegal, no interesse dos cidadãos e dos consumidores. Recorde-se que a oferta de jogos não autorizados no país de residência do jogador, ou a oferta de jogos por um operador sem a licença nacional requerida, é ilegal, provenha ela de um operador estabelecido ou com licença num Estado-Membro ou de um país terceiro<sup>(6)</sup>. É igualmente ilegal todo e qualquer operador que não esteja sujeito a qualquer tipo de controlo ou de regulamentação.

2.4 No que respeita à distinção entre «operador não autorizado» e «operador ilegal», remete-se para a nota de pé de página n.º 15 da comunicação em apreço.

2.5 É de aplaudir o propósito da Comissão de constituir um grupo de peritos no domínio do jogo em linha para o intercâmbio de experiências e boas práticas entre os Estados-Membros, a análise dos problemas decorrentes da utilização ilícita e ilegal dos jogos de azar, a formação específica e atualizada do aparelho judicial, uma melhor informação dos consumidores e o aumento da oferta regulamentada.

2.6 Estas intervenções constituem uma primeira fase útil de combate aos operadores que atuam ilegalmente alimentando a fraude, o crime e o branqueamento de capitais.

<sup>(6)</sup> As conclusões da Presidência espanhola do Conselho de 11 de maio de 2010 (doc. 9495/10) estabelecem que o jogo de azar em linha ilegal é todo aquele cujo serviço é fornecido sem licença e sem respeitar a legislação do país em causa, cabendo, por isso, aos operadores de jogos de azar em linha conformar-se às normas em vigor nos Estados-Membros em que operam.

## 3. Síntese do documento da Comissão

3.1 A comunicação releva os problemas relacionados com a diversidade de quadros normativos e propõe ações que determinam intervenções prioritárias tanto ao nível nacional como da UE, mas também ações de colaboração e cooperação entre os Estados, assinalando possíveis intervenções e recomendações, bem como a coordenação e a integração administrativa entre os Estados.

3.2 O principal objetivo é assegurar o respeito e a transposição da legislação europeia para a legislação nacional mediante ações diretas e recomendações aos Estados-Membros. Para o efeito, a Comissão:

- facilitará a cooperação administrativa e o intercâmbio de informações entre as entidades reguladoras nacionais no setor do jogo dos Estados-Membros;
- examinará eventuais procedimentos de bloqueio dos sítios ilegais;
- promoverá o mercado legal de jogos de azar, também em diálogo com os países terceiros;
- protegerá os consumidores e, em especial, os menores e os grupos vulneráveis, também verificando os instrumentos de controlo de acesso à Internet;
- estudará os efeitos da dependência do jogo ao nível europeu;
- avaliará o desempenho de mercado dos serviços de jogo em linha;
- adotará uma recomendação sobre as melhores práticas em matéria de prevenção e combate à manipulação de resultados associada às apostas clandestinas.

3.3 A Comissão considera ser do interesse dos Estados-Membros adotarem uma política eficaz de luta contra a fraude e o branqueamento de capitais e de salvaguarda da integridade do desporto e prevenção da manipulação de resultados de encontros, jogos de futebol e outras competições, também graças ao intercâmbio de experiências em matéria de cibercriminalidade.

#### 4. Observações

##### 4.1 A conformidade dos quadros regulamentares nacionais com o direito da UE

4.1.1 Antes de mais, o CESE exprime a sua grande preocupação pela difusão cada vez mais veloz do jogo de azar em linha e o aumento exponencial das ofertas de jogo, envolvendo faixas cada vez mais largas da população com graves consequências para os rendimentos familiares. É, por conseguinte, necessário pôr um travão eficaz às várias formas de publicidade, sobretudo a televisiva, em linha e nos meios de transporte.

4.1.2 O fornecimento e a utilização de ofertas transfronteiriças de jogo são atividades económicas que entram no âmbito da liberdade de circulação prevista no mercado interno (artigo 56.º do TFUE). No entanto, o artigo 52.º, n.º 1, admite restrições à livre prestação de serviços garantida pelo artigo 56.º que sejam justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública.

4.1.3 O CESE recorda que compete principalmente aos Estados-Membros organizar e regulamentar os jogos de azar no seu território. Os jogos são uma atividade potencialmente assaz perigosa para os consumidores e em igual medida suscetíveis de servir para fins criminosos, como o branqueamento de capitais, se não for devidamente regulamentada ou se a regulamentação não for rigorosamente aplicada. Neste contexto, embora o jogo de azar se enquadre na livre prestação de serviços, na aceção do artigo 49.º CE (7), as diferenças entre as legislações nacionais inviabilizam atualmente uma legislação da UE sobre o jogo de azar em linha. O CESE, embora apoie as iniciativas propostas pela Comissão, em particular em matéria de a cooperação eficaz entre os Estados-Membros, defende que em certas matérias (ver ponto 1.8) se intervenha, em todo o caso, com instrumentos mais eficazes, de preferência diretivas, para proteger os consumidores e os grupos mais vulneráveis, lutar contra os operadores ilegais e contra o branqueamento de capitais.

4.1.4 De acordo com abundante jurisprudência consolidada do Tribunal de Justiça da União Europeia, as restrições às atividades do setor do jogo de azar poderão justificar-se por motivos imperiosos de interesse geral, como a proteção dos consumidores e a prevenção da fraude e do incitamento dos cidadãos a incorrerem em gastos excessivos associados ao jogo (8). Os Estados-Membros podem restringir ou limitar a prestação transfronteiriça da totalidade ou de certos tipos de serviços de jogo em linha em razão de objetivos de interesse público que procuram proteger relativamente ao jogo (9).

(7) Acórdãos de 19.7.2012: Processo C-470/11, SIA Garkalns, não publicado, ponto 24; de 8.9.2010: Processo C-316/07, de C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, Stoß e outros.

(8) Acórdãos de 19.7.2012 Processo C-470/11, SIA Garkalns cit, ponto 39; 8.9.2010 Processo C-46/08 Carmen Media Group, ponto 55.

(9) Processos C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional ou Anomar C-6/01.

4.1.5 Na UE os serviços de jogo de azar não estão sujeitos a normas uniformes e as legislações nacionais diferem consideravelmente devido às características culturais, sociais e históricas próprias de cada país. Há Estados que proíbem o jogo em linha, outros autorizam apenas alguns jogos, outros ainda praticam um regime de monopólio gerado por um operador público ou por um operador privado em exclusivo. Na ausência de dados atualizados sobre as diversas situações nacionais (10), o CESE solicita à Comissão que proceda a um levantamento da situação nos vários Estados-Membros.

4.1.6 Conforme foi clarificado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, os Estados-Membros que optam pela liberalização controlada do setor podem legitimamente instituir um regime de concessão – após autorização administrativa prévia – assente em critérios objetivos, transparentes e não discriminatórios em razão de nacionalidade (11).

4.1.7 Nos jogos de azar em linha não há uma relação direta entre o consumidor e o operador, o que aumenta os riscos de fraude por parte dos operadores em prejuízo dos consumidores (12). A disponibilidade de ofertas de jogo ilegal e, por conseguinte, não controlado, constitui uma séria ameaça para os consumidores. Consequentemente, a aplicação rigorosa pelos Estados-Membros das medidas de combate aos operadores ilegais oferece as melhores garantias e o instrumento mais eficaz para a proteção dos consumidores.

4.1.8 Os Estados-Membros são livres de fixar os objetivos da sua política em matéria de jogo de azar e de definir o nível de proteção que desejarem. As restrições que impõem devem, todavia, acatar a jurisprudência do TJUE e ser proporcionadas, não discriminatórias e inserir-se no quadro de uma política a aplicar de um modo sistemático e coerente.

4.1.9 Dada a heterogeneidade da legislação adotada nos vários Estados-Membros e a atual impossibilidade de uma regulamentação ao nível da UE em matéria de jogo de azar em linha, há que aproximar os quadros normativos e ajudar os Estados-Membros a imporem o respeito das normas existentes para garantir uma maior segurança jurídica no âmbito da proteção dos consumidores, dos menores e dos grupos vulneráveis, e também da publicidade e do combate ao branqueamento de capitais. Importa exortar os Estados-Membros ao intercâmbio de boas práticas na luta contra os operadores ilegais.

(10) Estudo sobre o jogo de azar no mercado interno da UE realizado pelo Instituto suíço de direito comparado (2006) [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/gambling/study1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/study1_en.pdf)

(11) Acórdão de 24.1.2013 – Processos reunidos C-186/11 e C-209/11 Stanleybet International LTD e outros, ponto 47.

(12) Acórdão de 8.9.2009 – Processo C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional e outros

4.1.10 De acordo com o princípio da subsidiariedade, a UE apenas deve intervir quando a sua ação pressupõe uma melhoria e traz valor acrescentado aos sistemas regulamentares dos Estados-Membros. Face às especificidades do setor e das mudanças associadas à utilização da Internet, o CESE considera que esta ação da UE deverá concretizar-se no âmbito de uma cooperação duradoura com os Estados-Membros e do fomento de boas práticas na luta contra os operadores ilegais, luta essa que torna indispensável uma ação transnacional.

#### 4.2 *Cooperação administrativa e aplicação efetiva da lei*

4.2.1 A UE deverá reforçar o controlo, a cooperação administrativa e a aplicação efetiva da legislação em matéria de jogo de azar em linha e os Estados-Membros deverão colaborar entre si para alcançarem este objetivo.

4.2.2 É fundamental disponibilizar e partilhar o tratamento dos dados pessoais registados pelos operadores, a fim de facilitar os controlos e garantir, deste modo, a proteção dos dados. Importa incentivar a cooperação administrativa entre os Estados mediante o intercâmbio de informações gerais e a utilização de boas práticas, propiciando o intercâmbio de conhecimentos e experiências para criar um sentido recíproco de confiança e interesse.

4.2.3 A certificação ao nível nacional das plataformas informáticas de jogo de azar à distância permite uma maior vigilância do mercado deste setor. É essencial melhorar a cooperação entre os Estados-Membros e instituir em cada um deles uma autoridade reguladora do jogo de azar em linha com competências precisas que seja capaz de assegurar uma estreita coordenação dentro da UE.

4.2.4 Haverá que avaliar a coerência das políticas nacionais com a legislação e a jurisprudência da UE, bem como a transparência e não-discriminação dos regimes de licenciamento. Em caso de incumprimento, haverá que lançar mão de processos por infração.

4.2.5 O CESE considera que as medidas preventivas e repressivas adotadas até à data pelos Estados-Membros para lutar contra os jogos de azar em linha fornecidos por operadores sem licença, isto é ilegais, não bastam para impedir este fenómeno. Sugere, por conseguinte, a definição de um quadro normativo nacional de princípios que garanta a legalidade e a transparência dos sítios Web e que preveja: a identificação dos sítios ilegais e a sua inclusão numa «lista negra»; a identificação dos sítios autorizados de acordo com a legislação própria de um Estado-Membro e a sua inclusão numa «lista branca»; o bloqueio, o encerramento, a confiscação e a remoção dos sítios Web ilegais<sup>(13)</sup>; o bloqueio dos fluxos financeiros de e para

esses sítios; a proibição de comunicações comerciais e da publicidade dos jogos ilegais.

#### 4.3 *Consumidores*

4.3.1 O CESE lamenta que a comunicação não tenha atendido a recomendação que dirige à Comissão e aos Estados-Membros no sentido de adotarem medidas incisivas para combater eficazmente os operadores ilegais, que são a principal ameaça para os consumidores. Insta, por conseguinte, a que se adotem sem demora medidas enérgicas para a implementação das boas práticas em matéria de prevenção e de luta contra o jogo ilegal.

4.3.2 A Comissão, que tenciona adotar em 2013 uma recomendação sobre a proteção dos consumidores e sobre a publicidade do jogo de azar responsável, aponta quatro áreas de ação: desviar os consumidores das ofertas não regulamentadas e potencialmente nocivas; impedir o acesso de menores ao jogo; proteger outros grupos vulneráveis; e prevenir a ocorrência de perturbações relacionadas com o jogo. No atinente a esta recomendação, o CESE convida a Comissão a integrar nela as boas práticas em matéria de luta e prevenção contra os jogos ilegais após uma avaliação realizada em cada Estado-membro sobre as formas de jogo mais nocivas para os consumidores.

4.3.3 O CESE aprecia a atenção prestada na comunicação não só à proteção dos consumidores e aos grupos mais vulneráveis, como também à publicidade e à ludopatia. Insiste, neste contexto, na necessidade de medidas que garantam um elevado nível de proteção e, porque entende que os instrumentos previstos não têm força suficiente, sugere que se opte por outros mais vinculativos. Com efeito, a oferta disponível de jogo ilegal, dado o seu caráter incontrolável e perigoso, representa a principal ameaça para os consumidores. Por conseguinte, exorta todos os Estados-Membros a adotarem medidas enérgicas para combater os operadores ilegais que não respeitam a legislação nacional, o que constitui o primeiro e o melhor garante para a proteção dos consumidores.

4.3.4 A ação da Comissão deverá ter como principal objetivo garantir que os Estados-Membros assumam as suas plenas competências e responsabilidades, estabelecendo em toda a UE e para todos os operadores que fornecem este tipo de serviço um quadro normativo que evite os jogos de azar problemáticos e preveja a introdução de limites de idade para aceder a qualquer jogo, a proibição do jogo a crédito para as formas mais perigosas de jogo e apostas – casino em linha, apostas em intervalos (*spread betting*), intercâmbios de apostas (*betting exchange*) – e formas de publicidade dirigidas a menores e a grupos vulneráveis.

<sup>(13)</sup> COM(2010) 673 final, de 22 de Novembro de 2010 – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Estratégia de segurança interna da UE em ação: cinco etapas para uma Europa mais segura.

4.3.5 O CESE solicita à Comissão e aos Estados-Membros que intervenham no seu território com eficácia e determinação contra a oferta ilegal de jogos. Insta os Estados-Membros a adotarem medidas como a «lista negra» e o bloqueio dos sítios ilegais, formas de pagamento seguras e rastreáveis, medidas de bloqueio de operações financeiras ou ainda a proibição absoluta da publicidade ilegal. A este respeito, cabe salientar que a eficácia destas medidas dependerá essencialmente da sua ação conjunta, cujo impacto sobre os operadores ilegais será assim reforçado.

4.3.6 Seria conveniente criar em cada Estado-Membro uma autoridade reguladora com competências específicas para acompanhar de perto e garantir a aplicação das normas europeias e nacionais de proteção dos consumidores e de luta contra o jogo ilegal. A existência de autoridades reguladoras nacionais constitui uma premissa essencial para uma coordenação e uma cooperação administrativa eficazes. Os Estados-Membros terão de velar por que o seu sistema regulamentar, concebido em função das suas especificidades nacionais e do seu quadro normativo, esteja apto a garantir a sua aplicação. O CESE preconiza que cada Estado-Membro confie à sua autoridade reguladora a missão de estabelecer critérios para a emissão de concessões no seu mercado nacional.

4.3.7 Os consumidores da UE deverão ser capazes de distinguir, em cada Estado-Membro, os sítios ilegais dos sítios legais, também para poderem apresentar queixa quando necessário. Neste contexto, o CESE recomenda que cada Estado-Membro obrigue todos os operadores autorizados que fornecem jogos em linha a colocarem no seu sítio Web, em primeiro plano e permanentemente o número de autorização e um rótulo da autoridade reguladora nacional indicando que têm uma licença desse mesmo Estado-Membro.

4.3.8 O CESE solicita a adoção de medidas regulamentares que apresentem as mais amplas garantias de proteção dos menores através de instrumentos adequados que determinem a idade e assegurem o controlo efetivo por parte dos operadores. Os pais deverão ser sensibilizados para os riscos associados à Internet e para a possibilidade de utilizar filtros informáticos em casa. Haverá igualmente que prever garantias para proteger as pessoas vulneráveis que passam muito tempo em casa: reformados, donas de casa e desempregados.

4.3.9 Com a crise atual as pessoas sentem-se cada vez mais atraídas pelos jogos em linha na ilusão de resolverem os seus problemas económicos com ganhos fáceis. Esta atitude comporta, todavia, sérios riscos para o seu equilíbrio psicológico visto provocar dependências e comportamentos obsessivos e compulsivos. Para combater essas patologias, o CESE recomenda que uma parte dos impostos cobrados sobre os jogos seja utilizada para financiar campanhas de sensibilização, medidas preventivas e o tratamento da ludopatia.

4.3.10 É positivo o propósito da Comissão de adotar uma recomendação sobre a publicidade do jogo de azar responsável, embora neste caso fosse preferível uma intervenção mais incisiva e vinculativa, em complemento da diretiva relativa às práticas comerciais desleais, com o fito de fornecer informações corretas aos consumidores. O CESE salienta que a ação neste domínio deverá integrar medidas contra os operadores ilegais, como a proibição da publicidade de operadores que fornecem serviços de jogo de azar sem possuírem uma licença da autoridade reguladora nacional do país de residência do consumidor.

4.3.11 Importa encontrar o equilíbrio adequado entre as exigências de uma expansão controlada do jogo autorizado – para tornar mais atraente para o público a oferta de jogos dentro dos circuitos legais – e a necessidade de reduzir o mais possível a dependência desses jogos.

4.3.12 A publicidade deveria ser mais responsável e regulamentada, sobretudo para proteger os menores, não só porque é extremamente nociva para a saúde, sobretudo mental, mas também por ser enganosa e distorcer a realidade ao incutir no público a ideia de que jogar em linha é «normal», caucionando desse modo comportamentos sociais pouco saudáveis.

4.3.13 Não obstante a existência do projeto Alice Rap <sup>(14)</sup>, o CESE assinala que ainda não estão disponíveis dados fiáveis sobre o número e a variedade de patologias associadas aos jogos de azar. Releva a necessidade de um acompanhamento contínuo e sistemático do fenómeno da dependência e das patologias conexas, para obter dados satisfatórios que permitam ao legislador nacional e à UE adotar medidas eficazes destinadas a combater e prevenir este problema.

#### 4.4 Prevenção da fraude e do branqueamento de capitais

4.4.1 Os problemas associados ao reconhecimento dos operadores do jogo à distância tanto no caso de grandes perdas como de grandes ganhos e que poderiam, por isso, dissimular atividades de branqueamento de capitais deverão ser atenuados com a identificação preventiva dos intervenientes e a criação por cada jogador de uma conta específica destinada exclusivamente ao jogo.

4.4.2 A usurpação de identidade é um problema que atinge grandes proporções que não está ligado apenas aos jogos de azar em linha, mas a todo o sistema de tratamento e de troca de dados que caracteriza o mundo da Internet e da telemática.

<sup>(14)</sup> *Addiction and Lifestyles in Contemporary Europe, Reframing Addictions Project* [Dependência e estilos de vida na Europa contemporânea, Projeto de reenquadramento das dependências].

4.4.3 Os geradores de números aleatórios (*Random Number Generator*) deverão estar sujeitos a rigorosos sistemas de certificação, de modo a responderem ao princípio da não-previsibilidade e a oferecerem, simultaneamente, a certeza de que o evento em questão é o único possível e de que é impossível qualquer manipulação. Tal permite garantir a proteção do jogador e o cumprimento das normas decididas pelos Estados em termos de ganhos.

4.4.4 Para maior segurança do *software* utilizado para jogos de azar em linha, propõe-se uma certificação mínima comum da UE a cargo de entidades externas especializadas que adotem os mesmos parâmetros e as mesmas normas, também para identificar e impedir o jogo ilegal *off-shore*.

4.4.5 Uma forma de proteção do acesso ao jogo poderia ser a identificação dos endereços IP (*Internet Protocol Address*). Com efeito, se alguém acede a um sistema de jogo de um Estado através de sistemas IP de outros países é tecnicamente possível bloquear o jogo.

4.4.6 Sendo o jogo de azar em linha uma realidade sensível a problemas de branqueamento de capitais e a fraude, seria conveniente que a grande quantidade de fluxos e dados registados pelos operadores pudesse ser disponibilizada pelos guardiões da ordem pública, para se proceder ao seu cruzamento com outros dados e facilitar os controlos.

#### 4.5 Desporto e competições manipuladas

4.5.1 A manipulação de resultados em função de apostas constitui um tipo específico de fraude que lesa os interesses das organizações desportivas, dos desportistas, dos consumidores e dos operadores de jogo legais.

4.5.2 A Comissão concorda com a proposta do CESE de definir um quadro destinado a coordenar os esforços de todas as partes interessadas para resolver o problema globalmente e evitar duplicações de recursos. Realça, além disso, a necessidade de reforçar a cooperação entre os operadores de apostas, os organismos desportivos e as autoridades competentes, incluindo as entidades reguladoras do setor do jogo, tanto a nível nacional como internacional.

4.5.3 O CESE reitera a sua proposta de criação de um sistema que não se circunscreva à mera recolha de declarações que denunciam os suspeitos de um dado evento desportivo, mas compreenda medidas preventivas, educativas e coercivas aptas a combater eficazmente o fenómeno.

4.5.4 O CESE acolhe positivamente a iniciativa da Comissão de adotar, em 2014, uma recomendação sobre as melhores práticas em matéria de prevenção e combate à manipulação de resultados associada às apostas, embora não considere suficiente o instrumento regulamentar escolhido. A manipulação de resultados viola o princípio da equidade nas competições desportivas e é criminalizada em todos os Estados-Membros. Mas, apesar disso, tem-se registado um aumento das atividades ilegais ou suspeitas de o serem. É, portanto, forçoso combater com maior determinação as competições manipuladas graças a instrumentos, competências e recursos dos Estados-Membros aproveitando as sinergias entre eles e com a UE.

4.5.5 O CESE insta os Estados-Membros, que ainda não o fizeram, a considerar a corrupção desportiva, as competições manipuladas e a manipulação dos resultados desportivos como crimes que, como tal, devem ser punidos, esperando que a Comissão chegue a um consenso com os Estados-Membros sobre uma definição destas infrações penais.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu – Uma nova abordagem europeia da falência e insolvência das empresas**

[COM(2012) 742 final]

**e sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1346/2000 do Conselho relativo aos processos de insolvência**

[COM(2012) 744 final – 2012/0360 (COD)]

(2013/C 271/10)

Relator: **Pedro Augusto ALMEIDA FREIRE**

Em 12 de dezembro de 2012, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu – Uma nova abordagem europeia da falência e insolvência das empresas*

COM(2012) 742 final.

Em 15 de janeiro de 2013 e em 5 de fevereiro de 2013, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, respetivamente, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União 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 1346/2000 do Conselho relativo aos processos de insolvência*

COM(2012) 744 final – 2012/0360 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 29 de abril de 2013.

Na 490.ª reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 130 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

### 1.1 Conclusões gerais

1.1.1 A Europa atravessa uma crise económica e social grave, cujos efeitos atingem todos os níveis da sociedade.

1.1.2 Favorecer a sobrevivência das empresas figura entre as medidas que a União Europeia definiu para sair do impasse. Os casos de insolvência têm, efetivamente, repercussões que transcendem as consequências negativas para as empresas envolvidas pois afetam globalmente a economia dos Estados-Membros e, mais em particular, o cidadão na sua qualidade de contribuinte, trabalhador e empregador.

1.1.3 O CESE subscreve os objetivos constantes da comunicação da Comissão, ainda que, na sua opinião, a «segunda oportunidade» aí referida deva ser proporcionada aos empresários que aprenderam com os erros passados e capazes de arrancar de novo com base num projeto empresarial repensado.

1.1.4 Aprova igualmente a proposta de regulamento, embora lamentando a sua falta de ambição.

1.1.5 Com efeito, há ainda que levar a cabo diversas reflexões e ações concretas no intuito de preservar os direitos dos

credores, procurando encontrar um equilíbrio entre os interesses dos empresários e dos trabalhadores, favorecer a reestruturação das empresas, impedir a seleção abusiva do foro (*forum shopping*), melhorar a coordenação dos processos de insolvência de grupos de sociedades.

### 1.2 Recomendações relativas à comunicação

1.2.1 O CESE considera interessantes as pistas de reflexão para uma harmonização substancial da legislação sobre a insolvência de empresas, mas lamenta a ausência de resposta eficaz à crise económica e social que atravessam as empresas e os cidadãos europeus.

1.2.2 É mais favorável à ideia de um «recomeço» (*fresh start*, segundo o conceito central do direito americano em matéria de insolvência) do que à ideia de uma «segunda oportunidade» defendida pela Comissão. Convida igualmente a analisar o contributo deste conceito para a legislação europeia em matéria de insolvência.

1.2.3 Considera, da mesma forma, que o trabalhador deveria beneficiar de maior proteção e ser reconhecido como credor privilegiado.

1.2.4 A questão do apoio inapropriado das empresas em dificuldades deve também ser examinada. O CESE sublinha, neste contexto, que esta responsabilidade pode também caber a outras pessoas que não os bancos. Insta, pois, a Comissão a ter devidamente em conta estes parâmetros.

1.2.5 Estima que a penalização do direito de insolvência não é desejável, uma vez que incentivaria a judicialização dos processos de insolvência e prolongaria os prazos de apreciação do processo.

1.2.6 Não considera que o recurso sistemático ao juiz seja a melhor solução. Convida a Comissão a refletir sobre a ideia de criar novas instâncias, por exemplo ligadas ao setor da economia, cuja composição multidisciplinar (económica, financeira, jurídica) permitiria compreender os problemas e agir rapidamente para ajudar as empresas a superar as suas dificuldades financeiras.

1.2.7 Por último, convida a Comissão a considerar as propostas para a harmonização do estatuto de síndico apresentadas na resolução do Parlamento Europeu de 11 de outubro de 2011 <sup>(1)</sup>.

### 1.3 Recomendações relativas à proposta do regulamento

1.3.1 O CESE apoia a proposta de regulamento, ainda que ela se limite às regras processuais e não vise harmonizar as legislações nacionais aplicáveis a casos de insolvência de empresas.

1.3.2 Congratula-se com a obrigação de os Estados-Membros melhorarem as regras de publicação, através de um registo eletrónico, das decisões judiciais relevantes em processos de insolvência transfronteiriços, e a interligação dos registos nacionais de insolvência.

1.3.3 Insta, todavia, a Comissão a velar por que os encargos, custos e prazos para as traduções não atrasem os processos de insolvência, pois a celeridade é indispensável ao seu êxito.

1.3.4 Concorde com a integração dos processos civis de sobre-endividamento, não devendo, porém, essa integração ser desfavorável aos devedores não comerciantes. Com efeito, uma legislação concebida para as empresas, destinada a satisfazer as exigências do comércio, é por natureza menos protetora do que a legislação relativa ao consumo. Recomenda à Comissão que esteja especialmente atenta a esta questão.

1.3.5 Por último, insta a Comissão a garantir que o recurso ao procedimento de delegação para alterar os anexos do regulamento tem em consideração o artigo 290.º do TFUE e o contributo da jurisprudência para a noção de «medidas essenciais».

<sup>(1)</sup> Resolução do Parlamento Europeu de 15 de novembro de 2011 - 2011/2006 (INI).

## 2. Introdução

### 2.1 Objetivo do «Pacote Insolvência»

2.1.1 As iniciativas previstas neste pacote legislativo fazem parte da resposta da UE à crise económica e social que está a afetar as empresas e os cidadãos europeus. O objetivo fixado é favorecer a sobrevivência das empresas e dar uma segunda oportunidade aos empresários que se encontram em situação de insolvência.

2.1.2 O método escolhido pela Comissão Europeia consiste em alterar o Regulamento (CE) n.º 1346/2000 <sup>(2)</sup> do Conselho, de 29 de maio de 2000, o chamado Regulamento da Insolvência, que diz essencialmente respeito às regras de direito internacional privado aplicáveis aos processos de insolvência transfronteiras, e iniciar uma consulta com base numa comunicação intitulada «Uma nova abordagem europeia da falência e insolvência das empresas».

2.1.3 O CESE decidiu tratar ambos os documentos num mesmo parecer.

### 2.2 Proposta de regulamento <sup>(3)</sup>

2.2.1 Dada a obsolescência do Regulamento da Insolvência, de 29 de maio de 2000, e após identificação das cinco principais falhas que este apresenta <sup>(4)</sup>, a Comissão propõe-se rever o referido documento.

### 2.3 Comunicação

2.3.1 A comunicação constata, muito justamente, que a proposta de regulamento de 12 de dezembro de 2012 se limita a atualizar o Regulamento da Insolvência, de 29 de maio de 2000, versando unicamente sobre o reconhecimento e a coordenação das regras processuais aplicáveis a casos de insolvência nacional, sem harmonizar os direitos nacionais aplicáveis aos casos de insolvência de empresas.

2.3.2 A comunicação tenta superar esta falha apresentando uma série de pistas de reflexão para uma harmonização substancial da legislação sobre a insolvência de empresas. Abrange apenas os casos de insolvência transfronteiras.

<sup>(2)</sup> JO L 160 de 30.6.2000, p. 1 e JO C 75 de 15.3.2000, p. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2012) 744 final de 12.12.2012.

<sup>(4)</sup> — âmbito de aplicação demasiado restrito;  
— persistência da seleção abusiva do foro (*forum shopping*) devido à aplicação incoerente da noção de «centro dos interesses principais» do devedor;  
— falta de coordenação entre o processo de insolvência principal e o processo secundário;  
— insuficiente publicidade dos processos de insolvência;  
— vazio jurídico quanto à insolvência de grupos multinacionais;  
— a Comissão baseia-se nas 134 respostas a uma consulta pública lançada em 29 de março de 2012, nas conclusões de um estudo de direito comparado realizado pelas universidades de Heidelberg e de Viena, bem como numa análise de impacto para avaliar os diferentes cenários relativos a opções de reforma, para propor formas de colmatar as referidas cinco lacunas através de uma proposta de regulamento do Conselho relativo aos processos de insolvência.

### 3. Observações na generalidade sobre a comunicação

#### 3.1 *Filosofia da nova abordagem*

3.1.1 A nova abordagem baseia-se na necessidade de dar aos empresários uma segunda oportunidade e de salvaguardar o emprego.

3.1.2 O CESE considera, por seu lado, que a falência das empresas, tal como a criação de empresas, faz parte do ciclo de vida económica e da dinâmica do mercado. Seria, por isso, incorreto considerá-la como um mal a evitar a todo o custo.

3.1.3 Nesta ordem de ideias, o CESE estima que a «segunda oportunidade» referida pela Comissão deve ser proporcionada aos empresários que aprenderam com os erros passados e são capazes de arrancar de novo com base num projeto empresarial repensado.

3.1.4 Salienta também que a falência de empresas pode ter causas internas, como a má gestão, mas também causas externas decorrentes de regulamentação excessiva e desadequada. Assim sendo, o Estado é também parcialmente responsável pelas falências na sua qualidade, quer de legislador, quer de poder adjudicante no âmbito dos contratos públicos <sup>(5)</sup>.

3.1.5 O CESE é mais favorável à ideia de um «recomeço» (*fresh start*, segundo o conceito central do direito americano em matéria de insolvência <sup>(6)</sup>) do que à ideia de uma «segunda oportunidade» defendida pela Comissão. O «recomeço», conceito essencialmente cultural e não jurídico, assume que, em determinadas condições, o devedor pode ser exonerado da responsabilidade pessoal pelas suas dívidas. Assim, evita-se a fase da decisão judicial que declara a falência da empresa e o devedor pode começar novamente outro projeto, sem que seja identificado como falido.

3.1.6 Em contraste com esta atitude, a comunicação faz supor que a «segunda oportunidade» consiste em deixar que o empresário continue a sua atividade. Ora, na opinião do CESE, seria contraproducente manter artificialmente essas empresas, tal qual, no tecido económico dando-lhes uma «segunda oportunidade», quando a experiência mostrou que o modelo escolhido não é viável.

3.1.7 Essas medidas abalariam a confiança dos credores e fornecedores e, em última instância, impediriam uma concorrência sadia entre atores económicos.

3.2 O CESE apoia a abordagem americana do direito em matéria de insolvência e entende que a avaliação do recomeço (*fresh start*) deve ser feita antes mesmo que o juiz intervenha.

<sup>(5)</sup> Por exemplo, a regulamentação relativa à segurança, ao ambiente que pode prejudicar o funcionamento das empresas, mesmo que o seu espírito seja legítimo. Os prazos de pagamento praticados pelo adquirente público, no quadro de contratos públicos, contribuem igualmente para as dificuldades enfrentadas pelas empresas.

<sup>(6)</sup> Thomas H. Jackson, *The Fresh-Start Policy in Bankruptcy Law*, 98 Harv. L. Rev. 1393 (1985); Charles Jordan Tabb, *The Scope of the Fresh Start in Bankruptcy: Collateral Conversions and the Dischargeability Debate*, 59 Geo. Wash. L. Rev. 56 (1990).

### 4. Observações na especialidade sobre a comunicação

#### 4.1 *Para uma harmonização eficaz*

4.1.1 As disparidades entre as legislações nacionais em matéria de insolvência causam desvantagens concorrenciais, sobretudo às empresas com atividades transfronteiras, que podem prejudicar a retoma económica.

4.1.2 Estas disparidades incitam à seleção abusiva do foro (*forum shopping*) e levam, conseqüentemente, a um enfraquecimento do mercado interno.

4.1.3 Por isso, o CESE faz seu o apelo do Parlamento Europeu <sup>(7)</sup> à harmonização de certas áreas da legislação da insolvência.

4.1.4 Solicita igualmente à Comissão que apresente, com base no artigo 50.º, no artigo 81.º, n.º 2, ou no artigo 114.º do TFUE, uma ou mais propostas legislativas para um verdadeiro quadro europeu de insolvência das empresas e que não se limitem a simples regras processuais de direito internacional privado.

4.1.5 Efetivamente, os casos de insolvência têm repercussões que transcendem as conseqüências negativas para as empresas envolvidas pois afetam globalmente a economia dos Estados-Membros e, mais em particular, o cidadão na sua qualidade de contribuinte, trabalhador e empregador.

#### 4.2 *Preservar os direitos dos credores*

4.2.1 Inicialmente orientados exclusivamente para o reembolso dos credores, os processos coletivos passaram progressivamente a ter por objetivo a manutenção da empresa, a conservação do emprego e o apuramento do passivo. Mais recentemente, a tendência legislativa na Europa é de prevenir os problemas das empresas antes da cessação de pagamento.

4.2.2 A abertura de um processo coletivo contra o devedor é uma medida receada pelo credor, que ignora se poderá receber o pagamento das somas devidas. A primeira frustração resulta de que, muitas vezes, a abertura de um processo coletivo obsta a que se avance com uma ação contra o devedor pelas dívidas constituídas antes do despacho inicial e suspende as ações em curso. Cada credor deve, portanto, declarar o seu crédito dentro do prazo legal <sup>(8)</sup>.

4.2.3 A segunda frustração do credor surge em caso de insolvência. Na prática, durante o processo coletivo propõe-se com frequência aos credores que escolham entre um pagamento imediato de um montante muito inferior ao seu crédito e um pagamento faseado da dívida ao longo de um certo período.

<sup>(7)</sup> Resolução do Parlamento Europeu de 15 de novembro de 2011 - 2011/2006 (INI).

<sup>(8)</sup> Os créditos a declarar incluem não só os créditos vencidos ou por vencer constituídos antes do início do julgamento, mas também os créditos constituídos posteriormente quando correspondem a prestações anteriores à data do despacho inicial ou não são considerados necessários ao desenrolar do processo.

4.2.4 O ideal para o credor é, pois, prevenir qualquer situação de insolvência, por exemplo garantindo certas operações quando da celebração do contrato, exigindo a constituição de garantias por um terceiro <sup>(9)</sup> ou exigindo penhores, garantias ou hipotecas sobre os ativos da empresa <sup>(10)</sup>.

#### 4.3 *Dar prioridade aos trabalhadores nos processos de insolvência*

4.3.1 Os trabalhadores estão na linha da frente em caso de falência da empresa onde trabalham. Os seus salários nem sempre são pagos antes do pedido de falência e a sua situação financeira pessoal é difícil durante este período de incerteza.

4.3.2 A abertura de um processo coletivo implica muitas vezes a escolha de um representante dos trabalhadores, cuja missão é verificar as informações sobre os créditos salariais. Constitui, para além das instâncias habituais de representação dos trabalhadores numa empresa, um veículo de informação entre o pessoal, o tribunal e as partes no processo.

4.3.3 As somas devidas aos trabalhadores antes do início do processo coletivo devem ser inscritas no passivo da empresa. Porém, esta medida de ordem geral é, na verdade, muito limitada pelas divergências entre as legislações e as práticas nacionais. A falta de harmonização na ordem dos credores gera uma grande incerteza quanto aos resultados dos processos coletivos para os trabalhadores.

4.3.4 O CESE tem para si que o trabalhador beneficiaria de maior proteção se fosse reconhecido como credor privilegiado e considera, nesse contexto, que uma harmonização da sua proteção seria útil.

#### 4.4 *Prevenir o apoio inapropriado às empresas em dificuldades*

4.4.1 As práticas comerciais de determinadas instituições financeiras podem levar a apoiar empresas que se encontram numa situação irremediavelmente comprometida, criando assim uma aparência de solvabilidade que é nociva para uma sã concorrência no mercado e prejudica a imagem do setor bancário.

4.4.2 O CESE sublinha que a responsabilidade pelo apoio abusivo pode também caber a outras pessoas que não os bancos, inclusivamente ao Estado. Além disso, certos juizes nacionais entendem que certos fornecedores ou clientes da empresa podem igualmente ser considerados responsáveis quando, pela sua atitude, apoiam abusivamente a atividade de uma empresa que sabem estar irremediavelmente comprometida.

4.4.3 Estes parâmetros devem também ser tidos devidamente em conta na harmonização da legislação da insolvência das empresas.

#### 4.5 *O caso particular das falências fraudulentas*

4.5.1 A maioria das falências de empresas deve-se a razões objetivas, sem que haja conduta fraudulenta dos seus dirigentes.

4.5.2 O fenómeno das falências fraudulentas não deve, porém, ser ignorado. Aliás, a Comissão refere-se a elas na sua comunicação <sup>(11)</sup> e propõe distinguir as falências de boa-fé das falências fraudulentas. Em seu entender, o incumprimento in-

tencional ou irresponsável das obrigações legais por parte de um devedor devia ser sancionado civilmente ou mesmo penalmente. Nesse contexto, os processos de liquidação para as falências de boa-fé deviam ser acelerados.

4.5.3 O CESE, por seu turno, está convicto de que a harmonização do prazo de reabilitação e a fixação de um prazo razoavelmente curto seriam apropriadas e, nomeadamente, serviriam os interesses dos trabalhadores, mas tem dúvidas quanto à distinção dos processos de liquidação segundo a honestidade dos dirigentes uma vez que incentivaria a judicialização dos processos de insolvência, conferindo-lhes um caráter penal e prolongando os prazos de apreciação do processo.

4.5.4 Esta penalização do direito de insolvência não é desejável. Na opinião do CESE, a apreciação do eventual caráter fraudulento de uma falência deve decorrer através de um procedimento distinto do processo de insolvência.

### 5. **Observações na generalidade sobre a proposta de regulamento**

5.1 O CESE congratula-se com o alargamento do âmbito de aplicação do regulamento para que inclua os processos híbridos e de pré-insolvência, bem como o processo de perdão da dívida e outros processos de insolvência de pessoas singulares.

5.2 Regozija-se igualmente com o facto de a proposta esclarecer em que circunstâncias se pode elidir a presunção de que o centro dos interesses principais se situa no local da sede estatutária.

5.3 É também positiva a melhoria do regime processual, que clarifica o âmbito de intervenção dos órgãos jurisdicionais competentes para apreciar ações que decorram diretamente do processo de insolvência ou que com eles tenham ligação estreita, como as ações paulianas.

5.4 O facto de os processos secundários deixarem de ser necessariamente processos de liquidação e de a sua instauração poder ser recusada na medida em que não sejam necessários para proteger os interesses dos credores locais contribui também para melhorar o regulamento, assim como a extensão da cooperação entre o processo principal e o secundário.

5.5 Outras ideias interessantes são a obrigação de os Estados-Membros melhorarem as regras de publicação, tornando acessíveis ao público, através de um registo eletrónico, as decisões relevantes dos órgãos jurisdicionais em casos de insolvência transfronteiriços, e a interligação dos registos nacionais de insolvência.

5.6 Todavia, o CESE interroga-se acerca dos encargos, custos e prazos para as traduções, lembrando que a celeridade é indispensável ao êxito do processo.

5.7 Por fim, saúda a obrigação dos órgãos jurisdicionais e dos síndicos de cooperarem no âmbito dos processos de insolvência relativos aos vários membros do mesmo grupo de sociedades, uma vez que esta cooperação lhes permite agir com maior eficácia.

<sup>(9)</sup> Um banco ou o dirigente.

<sup>(10)</sup> Mobiliário, fundo de comércio, marcas, etc.

<sup>(11)</sup> Ponto 3.1: Segunda oportunidade para os empresários em caso de falência de boa-fé. COM(2012) 742 final.

## 6. Observações na especialidade sobre a proposta de regulamento

6.1 O CESE questiona-se sobre a coordenação com o Regulamento (CE) n.º 1215/2012, de 12 de dezembro de 2012<sup>(12)</sup>, que alterou o Regulamento (CE) n.º 44/2001 sobre a competência jurisdicional dos tribunais nacionais e os efeitos dos acórdãos na União Europeia – o chamado «Regulamento Bruxelas I». Em particular, importa saber se o considerando 6 da proposta relativa ao Regulamento da Insolvência esclarece suficientemente o critério de repartição de poderes resultante da jurisprudência no acórdão Gourdain<sup>(13)</sup>. Com efeito, esta jurisprudência parece adotar uma interpretação restritiva, quando certos processos regulados pelo Regulamento Bruxelas I são determinantes para o processo de insolvência. Por exemplo, a eventual utilização de uma cláusula de reserva de propriedade é determinante para definir o volume de ativos do devedor. Isto é importante à luz do objetivo fixado de salvar as empresas em dificuldade, já que a reconstituição dos ativos é essencial para uma recuperação bem-sucedida das empresas nesta situação.

6.2 No atinente à cooperação entre síndicos, a Comissão devia ter proposto alterar o disposto no artigo 31.º, por forma a incentivar mais vigorosamente a adoção de memorandos de acordo entre os síndicos. Na verdade, a diversidade de estatutos dos síndicos nos vários Estados-Membros é um entrave à sua cooperação profissional.

6.3 As trocas de informações entre síndicos e órgãos jurisdicionais devem ater-se essencialmente ao inventário, ao passivo do devedor, à reclamação e verificação de créditos e à liquidação coletiva e coordenada de dívidas que figuram nos planos negociados.

6.4 Por fim, o CESE salienta que a Comissão prevê recorrer ao procedimento de delegação para alterar os anexos do regulamento, ainda que aparentemente neles se tratem medidas essenciais como a noção de processo coletivo ou a lista de pessoas que exercem funções de síndico.

## 7. Observações na especialidade sobre o direito substantivo em matéria de insolvência

7.1 É necessária uma harmonização dos critérios de insolvência. De facto, em alguns Estados-Membros, o processo de insolvência só pode ser aberto relativamente a devedores já insolventes, enquanto, noutros, a insolvência «provável num futuro iminente» é critério bastante.

7.2 As disparidades favorecem a seleção abusiva do foro (*forum shopping*), pelo que deveriam ser suprimidas.

7.3 O imperativo da segurança jurídica também requer uma harmonização das normas que regulam a reclamação de créditos.

<sup>(12)</sup> A entrada em vigor do regulamento foi adiada para 10 de janeiro de 2015, a fim de permitir aos Estados-Membros adaptarem as suas normas para os processos devido à supressão do *exequatur*.

<sup>(13)</sup> Tribunal de Justiça, acórdão Gourdain-Nadler, 22 de fevereiro de 1979.

## 8. Integrar os processos civis de sobre-endividamento

8.1 O CESE apoia esta proposta da Comissão constante de um novo considerando 9<sup>(14)</sup>.

8.2 Os considerandos 9 e 10 do Regulamento da Insolvência, de 29 de maio de 2000, prestam-se facilmente a isso<sup>(15)</sup>.

8.3 É preciso, no entanto que tal integração não seja desfavorável aos devedores particulares. Com efeito, uma legislação concebida para as empresas, destinada a satisfazer as exigências do comércio, é por natureza menos protetora do que o direito dos consumidores. O CESE convida, pois, a Comissão a estar especialmente atenta a esta questão.

8.4 Convida igualmente a Comissão a ponderar uma harmonização do direito de insolvência dos particulares, levando em conta os interesses dos consumidores.

## 9. Harmonizar o estatuto e os poderes dos síndicos

9.1 As disparidades nacionais no tocante ao estatuto e aos poderes dos síndicos afetam o bom funcionamento do mercado interno, complicando os processos de insolvência transfronteiras<sup>(16)</sup>.

9.2 No interesse das empresas e da retoma económica, há que proceder rapidamente a uma harmonização dos aspetos gerais dos requisitos relativos à qualificação e ao trabalho dos síndicos. O CESE junta-se, por conseguinte, ao Parlamento Europeu<sup>(17)</sup> para recomendar as pistas de reflexão seguintes:

- o síndico deve ser nomeado por uma autoridade ou órgão jurisdicional competente de um Estado-Membro, deve ser idóneo e deve possuir as habilitações necessárias ao exercício das suas funções;
- deve ser competente e qualificado para avaliar a situação da entidade do devedor e assumir funções de gestão em nome da empresa;
- deve estar habilitado a utilizar procedimentos com a devida prioridade para a recuperação de fundos devidos às empresas, antes de satisfeitos os direitos dos credores e como alternativa às transferências de créditos;
- o síndico deve ser independente dos credores e das outras partes interessadas no processo de insolvência;
- em caso de conflito de interesses, o síndico deve demitir-se do seu cargo.

<sup>(14)</sup> Considerando 9: «O presente regulamento é aplicável aos processos de insolvência (...), independentemente de o devedor ser uma pessoa singular ou coletiva, um comerciante ou um não comerciante.»

<sup>(15)</sup> Além disso, a legislação de alguns Estados-Membros já o prevê. Na Bélgica, o processo de liquidação coletiva de dívidas visa igualmente os processos aplicáveis aos consumidores (Lei de 5 de julho de 1988). A Alemanha não distingue os processos aplicáveis aos comerciantes dos processos aplicáveis aos não comerciantes (Lei de 5 de outubro de 1994).

<sup>(16)</sup> Efetivamente, o síndico pode ser um funcionário ou uma pessoa singular homologada pelo Estado, designada pelo juiz mas paga pelos credores.

<sup>(17)</sup> Relatório de 11 de outubro de 2011 que contém recomendações à Comissão sobre os processos de insolvência no contexto do direito das sociedades da UE (2011/2006 (INI)).

9.3 A Comissão deve ir, portanto, mais além do previsto no artigo 31.º do projeto de regulamento, que se limita a confirmar a prática e regular a cooperação entre o síndico do processo principal e o síndico do processo secundário.

**10. Estabelecer acordos extrajudiciais que proporcionem um enquadramento e um apoio eficaz às empresas**

10.1 Favorecer os procedimentos por negociação permitiria agilizar os planos de reestruturação das empresas e a torná-los mais eficazes.

10.2 O tempo médio e as taxas de sucesso geralmente observadas na União Europeia são fatores que abonam em favor desta abordagem.

10.3 Além disso, o CESE não considera que o recurso sistemático ao juiz seja forçosamente a melhor solução.

Apoia, pois, a ideia de criar novas instâncias, por exemplo ligadas ao setor da economia, cuja composição multidisciplinar (económica, financeira, jurídica) permitiria agir rapidamente para ajudar as empresas a superar as suas dificuldades financeiras.

10.4 Esse sistema já existe em vários países e poderia ser generalizado a outros Estados-Membros.

10.5 Por último, seria útil que a Comissão publicasse regularmente estatísticas relativas aos casos de insolvência apresentados ao abrigo do Regulamento da Insolvência, para que se possa avaliar a eficácia do sistema.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

**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 – Proteger as empresas contra práticas comerciais enganosas e garantir uma aplicação efetiva das normas – Revisão da Diretiva 2006/114/CE relativa à publicidade enganosa e comparativa**

[COM(2012) 702 final]

(2013/C 271/11)

Relator: **Jorge PEGADO LIZ**

Em 19 de fevereiro de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União 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 – Proteger as empresas contra práticas comerciais enganosas e garantir uma aplicação efetiva das normas – Revisão da Diretiva 2006/114/CE relativa à publicidade enganosa e comparativa*

COM(2012) 702 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 29 de abril de 2013.

Na 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 129 votos a favor e 8 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe como merecedora de uma particular atenção e reflexão a presente comunicação e os seus propósitos.

1.2 O CESE apoia a Comissão no sentido de uma regulamentação mais estrita visando a proibição efetiva e o sancionamento exemplar e dissuasivo de certas práticas agressivas de venda de editores de diretórios de empresas.

1.3 Considerada a aparente urgência de uma tomada imediata de posição sobre esta questão e a estimada importância e gravidade das referidas práticas em termos económicos a nível europeu, o CESE aceita que a Comissão avance de imediato com uma proposta legislativa focada exclusivamente neste assunto, fundamentada em estudo de impacto.

1.4 O CESE entende que para este efeito deveria ser adotado um regulamento quadro, eventualmente desenvolvido por atos delegados, como garantia da maior uniformidade e efetividade da sua aplicação a nível dos Estados-Membros.

1.5 Dada a sua natureza, o CESE entende que a base jurídica adequada não se pode limitar – sem excluir – aos preceitos do Tratado que visam a realização do mercado interno e o seu âmbito de aplicação não se deve circunscrever às transações transfronteiras.

1.6 Por outro lado, o CESE alerta para a necessidade de ter em atenção o caráter transeuropeu de muitas destas práticas, a exigir uma ação coordenada a nível internacional.

1.7 No entanto o CESE entende que a melhor forma de alcançar o objetivo de uma regulamentação coerente e consistente da proibição de práticas comerciais enganosas seria uma revisão conjunta das diretivas 2006/114/CE e 2005/29/CE, simultaneamente para relações B2B e B2C, salvaguardando as especificidades de cada tipo numa matriz comum para o que insta a Comissão a iniciar a curto prazo.

1.8 O CESE incentiva a Comissão a desenvolver e fazer aplicar as medidas complementares de melhor informação e divulgação, maior cooperação entre as autoridades administrativas, plataformas público-privadas e organizações representativas dos *stakeholders*, e aperfeiçoamento dos mecanismos de reação pronta para a cessação das práticas e a indemnização dos prejuízos causados, nomeadamente a imediata criação de um sistema judicial europeu de ações de grupo anunciado há mais de 30 anos e sucessivamente protelado.

1.9 O CESE manifesta a sua disponibilidade para integrar com membros seus os trabalhos futuros nesta matéria para os quais julga poder contribuir com a experiência dos seus membros representantes da sociedade civil organizada especialmente qualificados dos três grupos de interesses que integra.

## 2. Antecedentes e aspetos socioeconómicos da proposta

2.1 No domínio das comunicações comerciais entre as empresas, há regras fundamentais a respeitar imperativamente para que a concorrência não seja distorcida e o mercado funcione. E se elas não são acatadas voluntariamente há que decretá-las e fazê-las aplicar.

2.2 Com a presente comunicação, a Comissão gizou um conjunto de medidas tendo em vista combater certas práticas comerciais enganosas de empresas publicitárias designadamente as decorrentes dos editores de diretórios de empresas.

2.3 O objetivo consiste em assegurar uma melhor proteção às empresas, especialmente, no que concerne às PME, nomeadamente em relação à prática que consiste na solicitação, não desejada nem pedida, da inserção ou atualização de dados num diretório de empresas, aparentemente a título gratuito, sendo posteriormente cobradas taxas anuais não negociadas nem previamente aceites.

2.4 A Comissão, após a realização de uma consulta pública, anuncia a sua intenção de reforçar a Diretiva 2006/114/CE relativa à publicidade enganosa e comparativa, proibindo, explicitamente, práticas como a dissimulação da intenção comercial numa comunicação publicitária e, ao mesmo tempo, reforçar a aplicação das normas nas situações transfronteiriças.

2.5 Segundo a comunicação, acresce ainda:

- a) inexistência de adequadas campanhas de informação relativamente a estas práticas;
- b) ausência de conhecimento sobre os mecanismos adequados para resolver os conflitos os quais são pouco eficazes, morosos e com custos elevados, não garantindo uma compensação adequada e atempada aos danos provocados;
- c) ausência de uma rede centralizada de cooperação entre as autoridades administrativas que monitorize as queixas dos profissionais.

2.6 Para a Comissão, os danos financeiros causados por este tipo de atuação situam-se entre os 1 000 e os 5 000 euros por ano e por empresa afetada.

## 3. Observações ao teor da comunicação

### 3.1 Aspetos substanciais

3.1.1 O CESE, como já referido em anterior parecer, reconhece às comunicações comerciais em geral e à publicidade em

particular, em todas as suas formas, um papel de relevante importância social e económica, bem sumariada pela *International Advertising Association* (IAA), de que se destaca, em particular, a difusão da inovação, a indução da criatividade e do entretenimento, o incentivo à concorrência e o aumento das possibilidades de escolha <sup>(1)</sup>.

3.1.1.1 Contudo, se é certo que algumas empresas publicitárias prevaricam na forma como anunciam os seus produtos e tentam angariar os seus clientes, seria importante que a Comissão realçasse que o facto de muitas queixas de práticas enganosas se encontrarem associadas a empresas com esta atividade não significa que, mesmo no caso particular dos diretórios, não constitua uma atividade legítima e essencial à vida económica das empresas que os utilizam para publicitar a sua atividade.

3.1.2 O CESE reconhece a pertinência e oportunidade da presente comunicação, apesar de centrada fundamentalmente nos problemas decorrentes da angariação de clientes para os diretórios de empresas.

3.1.3 Assinala o correto propósito da Comissão em salientar o carácter transfronteiras deste problema e em querer garantir não só uma regulamentação adequada, mas também que essa regulamentação seja eficazmente implementada e as práticas possam ser monitorizadas, fiscalizadas e eficazmente sancionadas.

3.1.4 Lamenta que a comunicação não tenha sido precedida de um verdadeiro estudo de impacto que permitisse justificar, de forma mais assertiva, as opções propostas, cujos custos e benefícios, aliás, não são claramente identificados e avaliados.

3.1.4.1 Afigura-se, aliás, tardio e, embora se não conheça ainda o seu alcance e teor integral, não suficientemente assertivo para uma escolha fundamentada, o estudo de impacto pré-anunciado pela Comissão na sua reunião com as partes interessadas de 1 de março de 2013.

3.1.5 Acresce que, não só de um ponto de vista da pura hermenêutica jurídica, mas também da maior eficácia e efetiva proteção das empresas, o CESE tem dúvidas de que o caso que fundamentalmente preocupa a Comissão se possa corretamente enquadrar no âmbito da diretiva que se propõe rever.

3.1.5.1 Com efeito, a prática analisada, constituindo uma comunicação comercial em sentido lato, não é uma atividade publicitária, configurando antes uma prática agressiva e fraudulenta de venda, a sediar antes num contexto mais vasto de práticas comerciais desleais ou abusivas e a relevar mesmo do direito penal.

<sup>(1)</sup> JO C 351 de 15.11.2012, p. 6.

3.1.5.2 Com efeito, o conceito de publicidade exclui do seu escopo todo o tipo de comunicações onde não exista, ou não se deduza, a finalidade da promoção de determinados bens ou serviços, ou até mesmo comunicações que ocorram no âmbito de uma relação comercial e que não visem o fornecimento de novos bens ou serviços.

3.1.5.3 Por sua vez, à luz da Diretiva 2005/29/CE, o conceito de prática enganosa é definido como uma prática comercial desleal se contiver informações falsas, sendo inverídicas ou que por qualquer forma, incluindo a sua apresentação geral, induza ou seja suscetível de induzir em erro o consumidor médio, mesmo que a informação seja factualmente correta, em relação a um ou mais elementos e que, em ambos os casos, conduza ou seja suscetível de conduzir o consumidor médio a tomar uma decisão de transação que este não teria tomado de outro modo. Ou seja, a prática enganosa não limita a sua definição à promoção de produtos, podendo abranger situações em que não se deduza a finalidade de promover um produto ou comunicações que ocorram no âmbito de uma relação comercial.

3.1.6 Por outro lado, no Livro Verde sobre as Práticas Comerciais Desleais na Cadeia de Abastecimento Alimentar e não Alimentar entre as Empresas na Europa <sup>(2)</sup>, a Comissão alerta, corretamente, para a possível conflitualidade e sobreposição de uma pluralidade de ações comunitárias, com os mesmos destinatários e regimes semelhantes não articulados, geradora de maior confusão a nível da transposição dos atos jurídicos por parte dos Estados-Membros <sup>(3)</sup>.

3.1.7 O CESE lamenta que a Comissão Europeia não tenha posto até este momento à discussão as várias opções possíveis, e tão pouco as mesmas tenham sido alvo da consulta pública, preferindo, ao invés, escolher uma opção que poderá revelar-se menos vantajosa para as empresas, nomeadamente as PME. Tendo aparentemente a Comissão já decidido qual a opção que vai tomar em outubro próximo, como anunciado, parece relativamente inútil a apresentação de um estudo de impacto com 5 opções, quando a escolha já está, à partida, feita.

3.1.8 Considerada a aparente urgência de uma tomada imediata de posição sobre a questão central dos diretórios, aliás já manifestada em anteriores estudos e resoluções do PE, e estimada importância e gravidade das referidas práticas em termos económicos a nível europeu <sup>(4)</sup>, o CESE aceita que a Comissão avance de imediato com uma proposta legislativa focada exclusivamente neste assunto, designadamente para prevenir os casos em que as empresas sejam alvo de assédio permanente devido à

ameaça de uma ação judicial numa jurisdição estrangeira, com «custos administrativos» crescentes e telefonemas constantes da parte de empresas de cobrança de dívidas, assumindo quase a forma de ameaças.

3.1.8.1 Aliás, não só as PME, mas também os profissionais liberais, as organizações não governamentais, as bibliotecas, os estabelecimentos de ensino privados e até mesmo alguns serviços da administração pública, que têm sido alvo destas práticas, devem, eventualmente, ser abrangidos no seu âmbito, ampliando o conceito de «negociante» de modo a abranger todos os que possam ser alvo destas práticas e não estejam salvaguardados por outros instrumentos legislativos.

3.1.9 No entanto, o CESE considera que a abordagem mais coerente teria consistido em estender o âmbito dos conceitos de práticas comerciais desleais, na modalidade de ações enganosas e agressivas, bem como a respetiva Lista Negra, constante da Diretiva 2005/29/CE, às relações entre empresas.

3.1.10 O alargamento do âmbito desta diretiva teria ainda como efeito positivo uma maior garantia da sua harmonização, evitando que os Estados-Membros fossem forçados a criar novos diplomas ou atos jurídicos para transpor a diretiva, limitando-se, apenas, a estender o escopo dos seus atos internos já existentes sobre as práticas comerciais desleais e garantindo assim que a legislação da UE fosse aplicada corretamente <sup>(5)</sup>.

3.1.11 Por outro lado, a mera alteração da Diretiva 2006/114/CE nos termos ambíguos propostos pela Comissão não garantirá a proteção das PME nas situações referidas pela comunicação. Com efeito, para além de estas práticas constituírem ações agressivas e não enganosas, nos termos da Diretiva 2005/29/CE, as mesmas já decorrem de uma relação comercial previamente estabelecida, não podendo ser enquadradas no quadro da publicidade.

3.1.12 Neste sentido e sem prejuízo do referido no ponto 3.1.8, o CESE defende que a Comissão deverá, em futuro próximo, equacionar o recurso a uma abordagem horizontal, promovendo uma maior coerência nas regras, em matéria de direito da concorrência, propriedade intelectual e industrial, garantindo uma proteção uniforme de todas as práticas comerciais, quer no mercado retalhista quer na generalidade das relações contratuais entre os profissionais, na ótica da Resolução do Parlamento Europeu sobre um mercado de comércio retalhista mais eficaz e justo.

<sup>(2)</sup> COM(2013) 37 final.

<sup>(3)</sup> Recordam-se, aliás, os problemas que ocorreram relativamente à transposição da Diretiva 2005/29/CE, reconhecidos pelo Parlamento Europeu (cf. *State of play of the Implementation of the provisions on advertising in the unfair commercial practices legislation*, IP/A/IMCO/ST/2010-04, PE 440.288).

<sup>(4)</sup> Ver dados fornecidos pela Plataforma Fraude Helpdesk.nl dos Países Baixos.

<sup>(5)</sup> Aliás, o Parlamento Europeu já havia referido, na sua Resolução sobre Práticas Comerciais Desleais e Publicidade Enganosa, ter observado, com alguma preocupação, que vários Estados-Membros haviam desagregado a Lista Negra prevista no Anexo I da Diretiva 2005/29/CE ao transpor a diretiva, gerando maior confusão aos consumidores e às empresas.

3.1.13 Salienta, pois, a necessidade de uma maior coordenação entre as DG JUST, DG COMP, DG MARKT e DG ENTR no âmbito das ações a empreender neste domínio e em futuras propostas políticas e legislativas, no seguimento das prioridades políticas estabelecidas no *Small Business Act*.

3.1.14 Sem prejuízo do referido anteriormente e se outra for a opção da Comissão, o CESE salienta a necessidade de que o conceito de práticas comerciais «mais graves» seja concretamente definido e bem precisado no seu conteúdo para se entender quais as práticas comerciais que, no seu entender, merecem maior proteção relativamente às demais.

3.1.15 Identicamente, o CESE apreciaria que a Comissão avançasse já com uma indicação mais precisa do conjunto de situações que devam ser incluídas na «lista negra», com cuja existência está em total acordo, na medida em que o enunciado de práticas que devam ser consideradas em absoluto ilegítimas seja tão preciso e exaustivo quanto possível e para cuja elaboração a Comissão pode encontrar sustentação suficiente nas respostas ao seu inquérito e nas intervenções de várias partes interessadas na reunião de 1 de março de 2013 <sup>(6)</sup>.

3.1.16 O CESE apreciaria nesse caso também que a Comissão ponderasse a conveniência de ser elaborada uma lista cinzenta de práticas que seriam consideradas ilegítimas atendendo a certas circunstâncias concretas a decidir casuisticamente pela intervenção do juiz.

<sup>(6)</sup> A título de exemplo citam-se as seguintes:

- a) Práticas ocorridas no âmbito de transações em linha em que as informações respeitantes à transação não são fornecidas de modo semelhante a todos os interessados, levando à discriminação de alguns interessados;
- b) Práticas ocorridas em contexto de leilões e vendas *online* (e-bay). Tem sido patente que nestes contextos, por vezes, é mais compensatório o registo enquanto consumidor, pois tal permite o usufruto de um conjunto superior de garantias;
- c) Práticas que pressupõem a apresentação de produtos certificados que não dispõem de qualquer acreditação;
- d) Práticas em que as empresas invocam pertencer a uma autoridade pública, obrigando o profissional a subscrever um determinado serviço ou a adquirir um determinado produto, tendo em vista o suposto cumprimento de normas fiscais ou de segurança;
- e) Práticas que pressupõem a aquisição de bens, em mercado transfronteiriço, sendo o adquirente informado, posteriormente, que a prestação de serviços pós-venda só poderá ser assegurada no país de origem do produto;
- f) Práticas que pressupõem a criação de *websites* comparativos que visam, essencialmente, conduzir o profissional a adquirir determinado produto, apresentando-o como o mais indicado ao seu perfil comercial. Na verdade, em algumas destas ferramentas comparativas, nomeadamente, no setor financeiro, não existe qualquer informação sobre a natureza do *site* e o modelo de financiamento do mesmo;
- g) Práticas de publicidade «escondida» em contexto digital, nomeadamente, através de respostas publicadas em redes sociais, por consumidores/empresas (normalmente, colaboradores da empresa e pagos por esta) para que os profissionais recorram a esta entidade;
- h) Práticas que têm como objeto a utilização de testes comparativos quando os mesmos já se encontram desatualizados, ou são mesmo inexistentes;
- i) Práticas que pressupõem o consentimento implícito do profissional na aquisição de determinado produto ou subscrição de determinado serviço.

3.1.17 De igual modo, o CESE é de opinião que, para além de meras listagens, será necessário reforçar e clarificar as noções de práticas de publicidade enganosa ou de publicidade comparativa ilegítima, de forma a se alcançar um tratamento sistemático num quadro jurídico amplo, garantindo que novas práticas desleais sejam enquadradas na legislação revista.

3.1.18 O CESE, sem embargo do referido no ponto 3.1.8, é de opinião que o quadro jurídico da Diretiva 2005/29/CE deverá oportunamente ser ampliado, em especial no que se refere à equiparação ou extensão, que vem defendendo, da proteção existente para os consumidores a certas micro e pequenas empresas, em condições a definir com precisão e rigor, quando a sua situação for equiparável, como já sucede no ordenamento jurídico de alguns Estados-Membros e é justamente reivindicado pelas associações e organizações representativas destas empresas <sup>(7)</sup>.

3.1.19 Com efeito, o CESE considera que se trata de dois ramos de uma mesma realidade comum e que haveria toda a vantagem em que a revisão da Diretiva 2005/29/CE fosse simultânea e paralela à revisão da presente Diretiva 2006/114/CE pela sua interconexão e complementaridade <sup>(8)</sup>, com base na recente avaliação daquela diretiva <sup>(9)</sup>.

3.1.20 A natureza destas práticas e a forma de atuação das empresas prevaricadoras demonstra a necessidade de um mecanismo judicial coletivo de ação de grupo capaz de garantir eficaz reação e uma acrescida maior proteção dos profissionais na resolução dos conflitos emergentes, não só para fazer cessar as práticas <sup>(10)</sup>, como para garantir a adequada indemnização pelos prejuízos causados.

## 3.2 Aspectos formais

3.2.1 O CESE entende que a Comissão deveria desde já esclarecer qual a base jurídica em que pretende fundar as medidas a tomar, designadamente se apenas as que sustentam a realização do mercado interno ou outras.

3.2.2 Identicamente, o CESE é de opinião que o instrumento jurídico mais adequado para este efeito é o regulamento para garantia de uma maior certeza jurídica e uma harmonização mais efetiva.

<sup>(7)</sup> Esta solução consiste na Opção 5 do estudo de impacto em comparação.

<sup>(8)</sup> De referir como a Áustria constitui um exemplo da compatibilização entre a Diretiva 2006/114/CE e a Diretiva 2005/29/CE, na medida em que, aquando da transposição, substituiu a expressão «consumidor» pela expressão «alvo da prática comercial», garantindo, claramente, que as normas da Diretiva 2005/29/CE também fossem aplicáveis às relações entre profissionais (cf. IP/A/IMCO/ST/2010-04, PE 440.288 referido na nota n.º 3 *supra*).

<sup>(9)</sup> COM(2013) 138 final de 14.3.2013.

<sup>(10)</sup> É por isso imprescindível aditar o futuro instrumento legislativo à lista constante do Anexo I à Diretiva 2009/22/CE.

#### 4. Análise da metodologia

4.1 Relativamente ao calendário proposto, o CESE saúda as etapas definidas pela Comissão, nomeadamente, a criação imediata de uma rede de autoridades para melhorar a aplicação da Diretiva relativa à publicidade enganosa e comparativa e proceder ao intercâmbio de informações.

4.2 Também acolhe favoravelmente a criação de um procedimento de cooperação em matéria de aplicação da legislação, em moldes semelhantes ao previsto no Regulamento n.º 2006/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação da defesa do consumidor, introduzindo-se, assim, quer obrigações de assistência mútua entre os Estados-Membros nesta matéria, quer medidas de identificação das autoridades responsáveis pela execução da legislação, sem prejuízo de opções por plataformas público-privadas, a exemplo do que se passa na Holanda, e do alargamento à cooperação com organizações representativas dos *stakeholders*.

4.3 Sugere assim, e à semelhança do que sucede no âmbito da proteção do consumidor<sup>(11)</sup> e na resolução de conflitos, a criação de uma rede europeia de apoio às PME para a resolução de conflitos transfronteiriços, de modo a encaminhar as empresas vítimas de fraude para os mecanismos legais mais adequados.

4.4 Entende também que devem ser dinamizadas ações de formação e informação, bem como partilha de boas práticas, para todas as empresas com vista a alertá-las para os perigos inerentes.

4.5 Por outro lado, e atento o facto de a maior parte das práticas enganosas ocorrerem em contexto digital, o CESE

considera necessário que seja promovida uma abordagem mais assertiva e adequada da proteção das PME, considerando-se as práticas adotadas pelos Prestadores Intermediários da Internet e as relações contratuais decorrentes de plataformas como o E-Bay ou plataformas criadas especificamente para as transações comerciais entre os profissionais.

4.6 Acresce que a Comissão deverá ter em conta a dimensão internacional destas práticas no âmbito da sua representação junto da OCDE<sup>(12)</sup>. Exortam-se a UE e os Estados-Membros a debaterem com a OCDE o alargamento das suas «Linhas Diretrizes que regem a Proteção dos Consumidores contra as Práticas Comerciais Transfronteiriças Fraudulentas e Enganosas» às relações entre as empresas (B2B).

O CESE propõe que a EUROPOL crie um projeto de investigação consagrado à fraude por comercialização em massa na UE, que afira a dimensão dos prejuízos financeiros e o número de vítimas, assim como o papel dos principais intervenientes transfronteiriços e o eventual investimento de lucros no financiamento de outras atividades ou empreendimentos ilegais.

4.7 Por fim o CESE chama a atenção para a necessidade de a Comissão prever o envelope financeiro indispensável para a concretização das medidas propostas.

4.8 Em relação aos trabalhos futuros, o CESE quer manifestar expressamente a sua disponibilidade para participar com representantes seus nos referidos trabalhos para os quais julga poder contribuir com a experiência dos seus membros representantes da sociedade civil organizada especialmente qualificados dos três grupos de interesses que integra.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

<sup>(11)</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/ecc/contact\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/contact_en.htm)

<sup>(12)</sup> A dimensão internacional do fenómeno é evidenciada pelo International Mass-Marketing Fraud Working Group (IMMFWG) [Grupo de Trabalho Internacional para a Fraude por Comercialização em Massa], rede independente composta por forças de segurança, agências reguladoras e associações de defesa do consumidor de sete países (Austrália, Bélgica, Canadá, Países Baixos, Nigéria, Reino Unido e EUA) e pela Europol. Visa facilitar o intercâmbio multinacional de dados e informações, a coordenação de operações transfronteiriças destinadas a detetar e desmantelar casos de fraude por comercialização em massa e a deter os infratores, bem como reforçar as ações de sensibilização e educação dos cidadãos no domínio da fraude por comercialização em massa de carácter internacional. Ver «Mass-marketing fraud: a threat assessment» [Fraudes ou burlas de comercialização em massa: Avaliação da ameaça], IMMFWG, junho de 2010.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre o estado da União Aduaneira**

[COM(2012) 791 final]

(2013/C 271/12)

Relator: **Jan SIMONS**

Em 21 de dezembro de 2012, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre o estado da União Aduaneira*

COM(2012) 791 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 29 de abril de 2013.

Na 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 139 votos a favor, com 7 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité concorda em linhas gerais com a comunicação da Comissão, pois é defensor de uma União Aduaneira forte, capaz dar um contributo fundamental para a competitividade e o bom funcionamento do mercado interno na União Europeia.

1.2 Recomenda à Comissão que, na elaboração de um plano de ação, tenha explicitamente em conta os estudos e as avaliações internas e externas relativamente ao funcionamento da União Aduaneira que foram realizados ao longo dos últimos três anos.

1.3 O Comité atribui um grande valor à prática de uma política aduaneira única, baseada em procedimentos uniformes, transparentes, eficazes, eficientes e simplificados, que tornem a União Europeia competitiva a nível mundial e que protejam os direitos e a segurança das empresas e dos consumidores europeus, bem como a propriedade intelectual. Deve, simultaneamente, evitar-se que a execução da legislação aduaneira restrinja demasiado os Estados-Membros, para que estes possam continuar a ter em conta a amplitude dos seus fluxos comerciais.

1.4 Em particular, dada a grande importância que a Comissão atribui na sua comunicação à facilitação do comércio, torna-se importante adaptar as capacidades de execução dos serviços aduaneiros aos fluxos comerciais nacionais, nomeadamente a fim de aumentar a eficiência para facilitar a atividade empresarial o mais possível. Neste contexto, será útil no futuro realizar uma harmonização segundo as boas práticas e adotar uma abordagem sistémica dos controlos.

1.5 O Comité gostaria que a comunicação incluisse uma explanação mais aprofundada de ações concretas a curto e médio prazo. Apenas se estabelecem as prioridades para 2013. Em relação aos anos seguintes, já se remete felizmente para a elaboração de um projeto que será apresentado em 2014.

1.6 O Comité solicita que seja dedicada atenção especial aos recursos financeiros que é necessário prever para aumentar a capacidade das alfândegas de combater a fraude e a criminalidade de uma forma mais eficiente em termos de recursos e para inverter o abrandamento dos fluxos comerciais.

## 2. Introdução

2.1 A terceira parte do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE, um dos Tratados de Lisboa), que trata das políticas e ações internas da União, contém dois artigos relativamente curtos e redigidos em termos muito gerais (artigos 26.º e 27.º) relativos ao mercado interno, que é definido como um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições dos Tratados.

2.2 Este tema só surgiu nos Tratados europeus em 1986, com o Ato Único Europeu (artigo 8.º-A do Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia, também designado «Tratado CEE»), que previa a concretização do mercado interno a partir de 1 de janeiro de 1993, que – lamentavelmente – ainda se faz esperar.

2.3 Mais rápido e bem diferente foi, felizmente, o percurso da União Aduaneira, o precursor necessário e elemento essencial para um mercado interno, que, seguindo o exemplo de sucesso da cooperação do Benelux, fora já mencionada no primeiro Tratado CEE (Tratado de Roma) de 1958.

2.4 Nesse Tratado, cerca de 20 artigos estabelecem de forma muito detalhada e com prazos definidos, as ações a adotar para, no prazo de 15 anos – a duração máxima fixada para o período de transição (artigo 8.º, n.º 5) –, abrangendo «a totalidade do comércio de mercadorias», introduzir uma «proibição, entre os Estados-Membros, de direitos aduaneiros de importação e de exportação e de quaisquer encargos de efeito equivalente, bem como a adoção de uma pauta aduaneira comum nas suas relações com países terceiros».

2.5 Assim está estabelecido não só no Tratado de Roma (artigo 9.º do Tratado CEE), mas também, mais de cinquenta anos depois, no Tratado de Lisboa (artigo 28.º do TFUE). No entanto, uma vez que já fora tudo alcançado anteriormente – em 1968, já não havia direitos aduaneiros nas fronteiras nacionais e foi posteriormente adotada legislação relativa às questões aduaneiras e às regras de origem, que levou ao Código Aduaneiro Comunitário de 1992 e à pauta aduaneira comum de 1987 –, no Tratado de Lisboa bastam três artigos muito sucintos sobre a União Aduaneira (artigos 30.º a 32.º do TFUE), em vez dos vinte artigos detalhados do Tratado de Roma.

2.6 Para além das bases jurídicas supracitadas, há instrumentos jurídicos de domínios específicos, nomeadamente os regulamentos relativos ao controlo da aplicação dos direitos de propriedade intelectual, aos precursores de drogas, aos bens culturais, aos controlos das somas em dinheiro líquido e à fiscalização do mercado, bem como legislação destinada a proteger os cidadãos e o ambiente, que regem o controlo da aplicação dessas regras pelas autoridades aduaneiras na União Europeia.

2.7 Tal como estabelece o artigo 3.º do TFUE, a União Aduaneira é da competência exclusiva da União Europeia, descrita no artigo 2.º, n.º 1, do TFUE. A responsabilidade pela execução da legislação aduaneira cabe aos Estados-Membros. (Recorde-se que, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do TFUE, o mercado interno é uma competência partilhada entre a União e os Estados-Membros.)

2.8 O valor acrescentado da União Aduaneira reflete-se, nomeadamente, nos números seguintes da Comissão Europeia: 17 % do comércio mundial passa pelas alfândegas europeias, gerando um volume de negócios anual de 3,3 bilhões de euros.

### 3. Comunicação da Comissão

3.1 Em 21 de setembro de 2012, a Comissão publicou a comunicação em apreço sobre o estado da União Aduaneira a

fim de avaliar, a meio do seu atual mandato, a situação atual, os objetivos alcançados e os desafios para o futuro.

Mais concretamente, a Comissão declara que a publicação da comunicação visa:

- destacar o valor acrescentado e a importância fundamental dos serviços prestados pela União Aduaneira e que são ali-cercos do crescimento, da competitividade e da segurança do mercado único e da União Europeia;
- reconhecer que a União Aduaneira enfrenta desafios que requerem uma resposta a nível europeu;
- apresentar uma linha de atuação que possa responder a esses desafios para que, até 2020, se possa construir uma União Aduaneira mais sólida e mais unida, com um melhor desempenho.

3.2 No âmbito destes objetivos, a Comissão considera a comunicação como um ponto de partida para um debate sobre três elementos importantes:

- Conclusão do processo de modernização iniciado em 2003, através da conclusão e adoção do novo Código Aduaneiro da União e dos respetivos atos delegados e de execução, bem como da sua aplicação eficaz pelos Estados-Membros;
- Identificação e colmatação das lacunas na execução da legislação aduaneira, bem como definição das prioridades a tratar. A este respeito, a Comissão realizou há alguns anos uma autoavaliação interna e, brevemente, será publicada uma avaliação externa sobre o funcionamento da União Aduaneira;
- Alterações à estrutura de governação, a fim de melhorar a eficiência e a eficácia da União Aduaneira. A Comissão tenciona apresentar um projeto sobre esta questão em 2014.

3.3 A Comissão solicita ao Conselho e ao Parlamento Europeu:

- A conclusão sem demora do processo de modernização da União Aduaneira;
- A definição das prioridades da União Aduaneira, em concertação com as partes interessadas, tendo em conta os resultados das recentes avaliações internas e externas e as análises das lacunas;

— A reforma da governação, funções e responsabilidades dos Estados-Membros e da Comissão no que diz respeito à gestão operacional global da União Aduaneira. Neste contexto, uma das medidas de seguimento deveria ser a elaboração de um projeto de reforma, a iniciar em 2014.

3.4 Na sua comunicação, a Comissão afirma que, devido à globalização crescente, os Estados-Membros não são capazes de enfrentar individualmente os desafios inerentes. Considera que a globalização exige uma maior unidade europeia, o que implica uma maior integração.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 O Comité congratula-se com a comunicação da Comissão sobre o estado da União Aduaneira, que surge a meio do seu mandato. Sublinha também a grande importância da União Aduaneira para a UE, em especial para o crescimento, a competitividade e a segurança do mercado interno.

4.2 Observa que a União Europeia tem de enfrentar desafios internos e externos.

4.2.1 Os desafios externos são, nomeadamente, os fluxos comerciais crescentes, cadeias de abastecimento novas e complexas, novas pressões concorrenciais, o aumento da criminalidade, incluindo fraude e atividades terroristas, bem como as expectativas de, por exemplo, outras organizações de aplicação da lei às quais as alfândegas prestam serviços.

4.2.2 Como desafios internos o Comité aponta a ineficiência e a ineficácia resultantes das divergências entre os 27 Estados-Membros, devido, por exemplo, ao desenvolvimento dos seus próprios sistemas de automatização, à aplicação de métodos de trabalho diferentes ou a grandes disparidades entre os níveis de instrução, o que impede uma execução uniforme da legislação europeia pelos Estados-Membros. Esta situação agrava-se ainda mais neste momento de crise económica generalizada.

4.3 O Comité atribui um grande valor à prática de uma política aduaneira única, baseada em procedimentos uniformes, transparentes, eficazes, eficientes e simplificados, que tornem a União Europeia competitiva a nível mundial e que protejam os direitos e a segurança das empresas e dos consumidores europeus, bem como a propriedade intelectual.

4.4 Esta recomendação foi apresentada num parecer recente <sup>(1)</sup> e, dada a sua importância, é aqui reiterada com veemência.

<sup>(1)</sup> JO C 229 de 31.7.2012, pp. 68-71.

4.5 O Comité realça, com a mesma veemência, que é de evitar que a execução da política aduaneira restrinja demasiado os Estados-Membros, para que estes possam continuar a ter em conta a amplitude dos respetivos fluxos comerciais. Neste sentido, o Comité sublinha que os Estados-Membros têm multiplicado os instrumentos de facilitação do comércio, tendo nomeadamente em vista a desmaterialização das formalidades, a simplificação dos processos e a implementação do estatuto de operador autorizado.

4.6 Neste contexto, uma harmonização deve ter por base as boas práticas e não o nível médio europeu.

4.7 O Comité entende igualmente que, se se pretende obter um funcionamento com uma boa relação custo-eficiência e orientado para os resultados, incluindo em termos de rendimento financeiro, e alcançar um progresso real, os controlos devem ser realizados não tanto em cada transação, mas segundo uma abordagem sistémica, com base numa avaliação dos riscos.

4.8 Também o Conselho (Competitividade) de 10 e 11 de dezembro de 2012 salienta, nas suas conclusões, a necessidade de «promover ainda mais a aplicação uniforme da legislação aduaneira e de abordagens modernas e harmonizadas dos controlos aduaneiros, concedendo ao mesmo tempo – sempre que conveniente e tendo em conta as implicações para os operadores e para os Estados-Membros – flexibilidade para as soluções nacionais» <sup>(2)</sup>.

4.9 O Conselho assinala também a necessidade de «reforçar a cooperação com outros organismos, a nível nacional e da UE nas áreas da segurança, saúde, proteção e ambiente, bem como com parceiros internacionais, respeitando a repartição de competências entre a UE e os Estados-Membros neste domínio» <sup>(3)</sup>.

4.10 O Comité concorda igualmente com a opinião da Comissão Europeia de que só será possível continuar a desenvolver a União Aduaneira se for definida uma base para medir e avaliar o seu desempenho.

4.11 Chama também a atenção para o facto de poder haver outros obstáculos alheios aos procedimentos aduaneiros propriamente ditos, como a falta de infraestruturas nas fronteiras externas, que impedem o desenrolar expedito das atividades. Na medida em que estão envolvidos países terceiros, deve privilegiar-se uma resolução conjunta deste problema.

<sup>(2)</sup> Conclusões do Conselho sobre os progressos realizados na execução da estratégia para a evolução da União Aduaneira, 3208.ª reunião do Conselho (Competitividade), Bruxelas, 10 e 11 de dezembro de 2012.

<sup>(3)</sup> *Idem*.

## 5. Observações na especialidade

5.1 O Comité mostra-se preocupado com o crescente desfasamento entre, por um lado, a carga de trabalho cada vez maior e, por outro, a redução contínua do número de funcionários alfandegários. Apesar da automatização de muitas tarefas, a carga de trabalho para os trabalhadores é cada vez maior. Deve ser dedicada uma maior atenção a esta problemática, em que a formação de base e a formação contínua são facetas importantes.

5.2 A longo prazo, o Comité imagina a criação de uma escola superior europeia com cursos de formação aduaneira, a fim de dotar o pessoal das alfândegas dos Estados-Membros do nível de conhecimentos considerado necessário.

5.3 O Comité considera que a segurança da cadeia de abastecimento e a gestão dos riscos são fatores muito importantes para a União Aduaneira. Brevemente, emitirá também um parecer (INT/681, relator: Antonello Pezzini) sobre a comunicação da Comissão relativa a essas questões, publicada recentemente (COM(2012) 793 final).

5.4 O Comité acolhe também favoravelmente as propostas da Comissão para resolver os problemas constatados, resultantes das diferentes abordagens adotadas em matéria de infrações à legislação aduaneira da UE e de cominação de sanções, quanto mais não seja pelo princípio da igualdade. A este respeito, convém não esquecer que a alteração dos regimes nacionais de sanções no âmbito da sua própria legislação aduaneira e penal é uma questão sensível para os Estados-Membros.

5.5 O Comité propõe, como primeiro passo, uma aproximação dos tipos de infração, como já é o caso nos transportes rodoviários <sup>(4)</sup>.

5.6 Regozija-se com a proposta da Comissão de criar uma série de procedimentos generalizados, a incluir na futura legislação, para facilitar o controlo pelos serviços aduaneiros da

aplicação das leis que impõem proibições e restrições às mercadorias importadas e exportadas.

5.7 O Comité preferiria que a Comissão tivesse sido mais concreta na sua comunicação sobre as consequências das suas propostas no âmbito da burocracia e dos encargos administrativos.

5.8 É essencial promover a eficiência das atividades aduaneiras. Importa, pois, desenvolver a cooperação entre as administrações aduaneiras, reforçar os poderes dos intervenientes e definir verdadeiras estratégias europeias antifraude. Poderá também ser conveniente, em determinadas circunstâncias, efetuar uma transferência de funções e atividades dos Estados-Membros a título individual para institutos comuns, eventualmente ligados à Comissão ou aos Estados-Membros no seu conjunto, por exemplo, para realizar grandes poupanças financeiras e/ou facilitar a execução de atividades aduaneiras.

5.9 Além disso, o Comité esperava que a comunicação fornecesse mais informação de fundo. Lamentavelmente, não é esse o caso, o que dificulta uma boa apreciação da comunicação. Felizmente, segundo informações explícitas dos representantes da Comissão, as próximas propostas legislativas já serão acompanhadas de uma avaliação do impacto.

5.10 Tal como a Comissão, o Comité está preocupado com a constatação de que se atingiram os limites da eficiência e da eficácia com a atual gestão da União Aduaneira e, nomeadamente, com os processos comuns. A seu ver, será necessário dispor de um sistema de gestão dos serviços aduaneiros moderno e eficiente para poder continuar a trabalhar eficazmente e com uma boa relação custo-eficiência.

5.11 Além disso, o Comité aponta para a necessidade de, mesmo na atual situação de crise económica, disponibilizar aos serviços aduaneiros recursos financeiros suficientes para, por exemplo, atualizar os sistemas informáticos, a fim de combater devidamente a fraude e a criminalidade.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(4)</sup> Regulamento (CE) n.º 1071/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de outubro de 2009 que estabelece regras comuns no que se refere aos requisitos para o exercício da atividade de transportador rodoviário e que revoga a Diretiva 96/26/CE do Conselho.

**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 – Plano de ação: Direito das sociedades europeu e governo das sociedades – um quadro jurídico moderno com vista a uma maior participação dos acionistas e a sustentabilidade das empresas**

[COM(2012) 740 final]

(2013/C 271/13)

Relator: **Edouard DE LAMAZE**

Em 19 de fevereiro de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União 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 - Plano de ação: Direito das sociedades europeu - Plano de ação: Direito das sociedades europeu e governo das sociedades – um quadro jurídico moderno com vista a uma maior participação dos acionistas e a sustentabilidade das empresas*

COM(2012) 740 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 29 de abril de 2013.

Na 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 135 votos a favor, 1 voto contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente as principais orientações do plano de ação sobre o governo das sociedades.

1.2 O CESE alerta para o risco de um aumento dos custos incorridos pelas empresas cotadas em bolsa para cumprir requisitos regulamentares de conformidade, e lembra que a existência de um mercado financeiro aberto é vital para as empresas. O justo equilíbrio entre medidas legislativas e normas jurídicas não vinculativas – recomendações e códigos do governo das sociedades – dependerá da forma detalhada como cada iniciativa apresentada vier a ser implementada.

1.3 Em particular, relativamente à medida inovadora que representa a obrigação de as sociedades aumentarem a transparência no que respeita às suas políticas de remuneração, o CESE espera que a Comissão estabeleça requisitos razoáveis para não bloquear o desenvolvimento das empresas através de um aumento dos seus custos de funcionamento. Chama a atenção para o facto de que essas novas regras devem proteger o sigilo comercial.

1.4 Em relação à ideia que consiste em conceder direito de voto aos acionistas sobre a política de remuneração, o CESE está em crer que qualquer procura de harmonização ao nível europeu que vá além de um voto consultivo porá em causa os fundamentos do direito das sociedades.

1.5 No âmbito da avaliação de impacto anunciada, o CESE convida a Comissão a examinar rigorosamente o fundamento de cada iniciativa para o caso específico das PME.

1.6 Complementarmente às iniciativas anunciadas, o CESE considera que, na perspetiva de um funcionamento eficaz das empresas, nomeadamente em período de crise, há que salientar a necessidade de reforçar o envolvimento dos trabalhadores.

1.7 O CESE apela, além disso, ao reforço da formação dos administradores e sublinha o interesse de promover o intercâmbio de boas práticas neste domínio.

1.8 Em matéria de direito das sociedades, o CESE considera necessário recentrar as prioridades no projeto de sociedade privada europeia e nas medidas que visam facilitar as transferências de sede dentro da UE. Tanto num caso como no outro, o envolvimento dos trabalhadores deve ser assegurado e reforçado, nomeadamente com base na consulta específica aos parceiros sociais, prevista nos Tratados europeus.

1.9 O CESE não concorda com a ideia de reconhecimento do conceito de «interesse do grupo» que, em última instância, minaria o princípio da independência das pessoas coletivas, em particular as não europeias, dentro do grupo de empresas. Além disso, inquieta-se com a existência de uma lógica que visa fazer prevalecer o interesse do grupo sobre o interesse da filial, que poderia assim ser lesada nos seus interesses.

## 2. Conteúdo da comunicação

2.1 Na esteira da sua Comunicação sobre a Estratégia Europa 2020, na qual defende a melhoria do ambiente empresarial na Europa, a Comissão propõe no seu plano de ação iniciativas destinadas a consolidar o quadro da UE no domínio do governo das sociedades, seguindo duas orientações:

- graças ao reforço da transparência tanto no que respeita aos acionistas e ao público como à empresa: publicação da política de diversidade dos conselhos de administração e da gestão dos riscos não financeiros (riscos estratégicos, riscos operacionais, riscos de conformidade, etc.); melhoria das explicações a prestar pelas empresas em caso de derrogação às recomendações dos códigos do governo das sociedades; divulgação pública das políticas de voto dos investidores institucionais, identificação dos acionistas;
- graças a uma maior participação dos acionistas: controlo da política de remuneração; extensão do seu direito de controlo sobre as transações com partes relacionadas, enquadramento da atividade dos conselheiros; clarificação do conceito de «ação concertada», encorajamento dos trabalhadores para participarem tornando-se acionistas.

2.2 Paralelamente, são anunciadas diversas iniciativas no domínio do direito das sociedades que, por definição, dizem respeito a todas as sociedades anónimas, e não só às sociedades cotadas em bolsa: facilitação das operações transfronteiras (fusões e cisões transfronteiriças e, eventualmente, transferência da sede social), análise do seguimento a dar à proposta de Estatuto de Sociedade Privada Europeia (SPE), campanha de informação sobre os Estatutos da Sociedade Europeia (SE) e da Sociedade Cooperativa Europeia (SCE), medidas orientadas para os grupos de empresas (nomeadamente, reconhecimento do conceito de «interesse do grupo»), codificação do direito das sociedades europeu. Todas estas iniciativas serão objeto de avaliações de impacto *ex-ante*, podendo, nessa sequência, ser modificadas.

## 3. Observações na generalidade

3.1 De modo geral, o CESE acolhe favoravelmente as medidas anunciadas no plano de ação, que no respeitante ao governo das sociedades, salvo uma exceção que será analisada mais adiante, vai mais no sentido de uma consolidação do que de uma revisão profunda do atual quadro.

3.2 O plano de ação parece de algum modo procurar o equilíbrio entre medidas legislativas e normas jurídicas não vinculativas, ou seja, recomendações e códigos do governo das sociedades. O CESE nota que qualquer obrigação adicional em matéria de transparência e, em particular, em matéria de políticas de remuneração terá impacto nos custos de funcionamento das empresas.

3.3 O CESE lamenta que o plano de ação, ainda que pretenda melhorar a participação dos acionistas, não vise também reforçar o envolvimento dos trabalhadores, cuja importância já havia sublinhado na sua resposta ao Livro Verde de 2011 <sup>(1)</sup>. O CESE gostaria de lembrar que, de facto, o direito da UE reconhece que o envolvimento dos trabalhadores no processo de decisão contribui para o desenvolvimento sustentável e para o desempenho da empresa.

3.4 Para além do plano de ação em análise, reconhece que o conceito de participação dos trabalhadores deveria ser precisado e clarificado relativamente aos fundamentos do direito das sociedades, que poderiam ser modificados <sup>(2)</sup>. O CESE é a favor de uma abordagem, envolvendo múltiplas partes interessadas, que corresponda aos desafios com que se debatem as empresas que procuram um desenvolvimento orientado a longo prazo e um compromisso face aos seus trabalhadores e ao seu ambiente. Este tipo de abordagem pressupõe um diálogo social adequado e um ambiente de confiança assente em disposições claras em matéria de informação, consulta e participação, caso as haja. Nesse sentido, o CESE pretende encorajar a exploração de novas vias, como o conceito de «empresa sustentável» <sup>(3)</sup>.

3.5 Na esteira da sua resposta ao Livro Verde de 2011, o CESE assinala igualmente que o bom governo das sociedades depende das competências, nomeadamente nos domínios jurídico e financeiro, dos membros do conselho de administração. Sublinha a necessidade de adaptar a formação destas pessoas ao tipo de empresa, nomeadamente à sua dimensão, e encoraja qualquer iniciativa destinada a promover o intercâmbio de boas práticas neste domínio. Em sua opinião, seria oportuno que a Comissão abordasse este aspeto numa próxima recomendação. Por motivos de transparência e segurança jurídica, nomeadamente para as PME e os seus trabalhadores, as medidas destinadas a completar o direito das sociedades europeu devem evitar qualquer forma de «seleção abusiva do regime», que consista em autorizar o registo de constituição de entidades europeias ou a separação da sede administrativa da sede social da sociedade.

### 3.6 Governo das sociedades

3.6.1 O CESE já por várias vezes lembrou que o governo das sociedades responde à preocupação de assegurar a sobrevivência e a prosperidade da sociedade <sup>(4)</sup>, criando um ambiente de confiança entre os diferentes intervenientes <sup>(5)</sup>. Tal como no direito das sociedades europeu, as iniciativas em matéria de governo devem contribuir para facilitar a vida e o funcionamento das sociedades e contribuir para a sua competitividade.

<sup>(1)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 91.

<sup>(2)</sup> De facto, o direito das sociedades fundamenta-se unicamente nas relações que envolvem os acionistas, o conselho de administração e o executivo.

<sup>(3)</sup> JO C 161 de 6.6.2013, p. 35.

<sup>(4)</sup> JO C 84 de 17.3.2011, p. 13.

<sup>(5)</sup> Direção, representação dos trabalhadores, investidores, poder local e regional.

3.6.2 Tendo em conta a queda registada no número de entrada de novas empresas em bolsa e o aumento do número de saídas da bolsa, o CESE lembra que o acesso ao mercado financeiro é vital para as empresas, sobretudo para as PME. As dificuldades de financiamento com que algumas se deparam neste momento travam consideravelmente o seu desenvolvimento. A fim de assegurar um mercado financeiro aberto, o CESE considera que não se deve agravar mais os já elevados condicionalismos em matéria de governo das sociedades impostos às empresas cotadas em bolsa, e nomeadamente às PME, sob pena de desencorajar ainda mais o acesso à cotação. Assinala, entre outros, o risco de agravamento da assimetria, do ponto de vista da concorrência, existente entre empresas cotadas em bolsa e empresas não cotadas em bolsa, sendo que estas últimas, ao contrário das primeiras, não estão sujeitas às obrigações de transparência e são, em contrapartida, as primeiras a beneficiar das informações divulgadas por estas.

3.6.3 O CESE lamenta que a intenção da Comissão de tomar em consideração as particularidades das PME - em termos de dimensão e de estrutura dos acionistas - seja formulada apenas em termos muito gerais e não tenha uma expressão concreta em cada uma das iniciativas anunciadas.

3.6.4 O CESE salienta, neste contexto, a necessidade de alterar a definição europeia de PME a fim de ter mais em conta as características dos pequenos e médios valores.

3.6.5 Mais do que uma abordagem normativa, o CESE preconiza, na medida do possível, uma abordagem que, primeiro, defina os princípios e, depois, encarregue os Estados-Membros de os adaptar adequadamente em função das características nacionais. Em 2003<sup>(6)</sup>, a Comissão salientou a notável convergência dos códigos nacionais de governo das sociedades. O CESE regista, com satisfação, que a Comissão parece ter adotado esta abordagem em relação aos pontos essenciais do plano de ação, nomeadamente a melhoria das explicações a prestar pelas sociedades que se afastem do código.

3.6.6 Relativamente ao objetivo geral de transparência, o CESE apoia as iniciativas da Comissão que visam generalizar na UE certas regras existentes em alguns Estados-Membros, nomeadamente as que são suscetíveis de promover o desempenho das empresas a longo prazo. A dificuldade deste objetivo parece ser encontrar o ponto de equilíbrio entre os requisitos mínimos de transparência e a necessidade de não prejudicar o crescimento das empresas através de encargos administrativos acrescidos e da divulgação de informação sensível à concorrência.

3.6.7 Tendo em conta que a exigência subjacente à expressão «conformar-se ou explicar-se» está na base dos princípios do governo das sociedades, o CESE concorda com a constatação de que é necessária uma aplicação mais rigorosa e, como tal, felicita a Comissão por tomar uma iniciativa nesse sentido.

3.6.8 O CESE toma nota da intenção da Comissão de reforçar o papel dos acionistas no intuito de conseguir o justo equilíbrio entre os diferentes poderes. Está ciente de que, além dos direitos propostos para permitir uma maior participação dos acionistas, há também deveres que lhes cabem.

3.6.9 Reconhecendo a necessidade de promover o diálogo entre acionistas e emitentes, o CESE confere grande importância à iniciativa destinada a promover o conhecimento das sociedades sobre os seus acionistas, que constitui uma condição prévia. Entende que o futuro instrumento europeu nesta matéria deverá ter em conta as diferenças na legislação sobre a proteção de dados pessoais.

3.6.10 O CESE subscreve igualmente a proposta que visa impor aos investidores institucionais a obrigação de divulgar as suas políticas de voto e, em particular, o seu horizonte de investimento nas empresas a quem compram títulos.

3.6.11 Em relação à ideia que consiste em conceder direito de voto aos acionistas sobre a política de remuneração e o relatório sobre remunerações, o CESE considera que qualquer procura de harmonização ao nível europeu não poderá ir além de um voto consultivo.

### 3.7 *Direito das sociedades*

3.7.1 Entre as diferentes iniciativas anunciadas, o CESE tem uma ordem de prioridades diferente da que é proposta pela Comissão.

3.7.2 Ao contrário da Comissão, o CESE considera importante prosseguir os esforços ligados ao projeto de SPE e tentar encontrar uma posição passível de consenso.

3.7.3 O CESE julga também prioritário facilitar as transferências de sede dentro da UE e considera que a respetiva iniciativa - que apoia sem reservas - deve, ela também, continuar a assegurar e a reforçar as condições necessárias a um envolvimento ativo dos trabalhadores.

<sup>(6)</sup> Cf. a Comunicação «Modernizar o direito das sociedades e reforçar o governo das sociedades na União Europeia - Uma estratégia para o futuro», COM(2003) 284 final.

#### 4. Observações na especialidade

##### 4.1 Governo das sociedades

4.1.1 O CESE reconhece que as sociedades têm necessidade de melhorar a qualidade das explicações que devem prestar quando se afastam dos códigos de governo. Tais esclarecimentos assemelham-se, por vezes, a um puro exercício de retórica quando, pelo contrário, deveriam ser devidamente fundamentados e mencionar, se for caso disso, a solução de substituição encontrada.

4.1.2 O CESE constata, com satisfação, que a Comissão deixa aos Estados-Membros e aos códigos de governo a responsabilidade de precisar as modalidades que permitem melhorar as declarações de práticas de governo.

4.1.3 Como já havia sublinhado num anterior parecer <sup>(7)</sup>, a prestação de explicações adequadas e suficientes é, antes de mais, do próprio interesse da empresa, pois, caso contrário, poderá sofrer sanções do mercado.

4.1.4 Na medida em que a Comissão possa tencionar controlar, ou certificar, a qualidade da informação sobre o governo transmitida aos mercados, o CESE gostaria de precisar que é contra qualquer procedimento vinculativo neste domínio. Além disso, chama a atenção para a dificuldade técnica que tal projeto implicaria, que, tal como a diretiva relativa à revisão legal das contas que institui uma comissão de auditoria, pressuporia a definição, ao nível da UE, de critérios homogêneos aplicáveis a todas as sociedades.

4.1.5 Tal medida poderia acarretar para as empresas encargos administrativos consideráveis em termos de requisitos de transparência das políticas de remuneração e de informações pormenorizadas sobre as remunerações de cada administrador, que neste momento são reguladas por diversas recomendações e códigos nacionais de governo e para as quais a Comissão prevê, no seu plano de ação, a criação de um instrumento vinculativo ao nível da UE. O CESE poderia aceitar uma tal medida na condição de a sua aplicação concreta não aumentar significativamente os custos regulamentares para as empresas, a qual deverá ser objeto de avaliação rigorosa, *a priori*, no estudo de impacto. O CESE alerta também para o risco de a divulgação dos critérios relativos à parte variável da remuneração, para os administradores executivos, violar o «sigilo comercial». Em relação aos montantes permitidos, o CESE frisa quão importante é transmitir aos acionistas informações claras e exaustivas sobre o seu cálculo e os critérios usados na sua determinação.

4.1.6 Um dos pontos que mais dificuldades suscita, na opinião do CESE, é a ideia de um direito de voto dos acionistas sobre a política de remuneração e o relatório sobre remunerações, cujas modalidades devem ser objeto de análise criteriosa. O CESE nota que a Comissão é vaga quanto a esta questão e não precisa o alcance deste voto – consultivo ou vinculativo.

4.1.7 Para além das dificuldades de ordem jurídica e técnica decorrentes da aplicação, um voto vinculativo pressuporia uma transferência de competências do conselho de administração para os acionistas. O CESE não pode apoiar uma tal orientação que modificaria profundamente o direito das sociedades, mesmo que, a seu ver, possa ficar à consideração de cada Estado-Membro a decisão sobre a natureza consultiva ou vinculativa do voto.

4.1.8 O CESE já se pronunciou sobre esta questão no sentido de um voto de aprovação, precisando que a resolução em matéria de política de remuneração proposta aos acionistas na sua assembleia geral deve ser debatida e aprovada previamente por todo o conselho de administração, tal como já acontece na Alemanha <sup>(8)</sup>.

4.1.9 No respeitante à parte variável da remuneração dos administradores executivos, o CESE lembra que a aprovação pelos acionistas na assembleia geral deve incidir tanto no sistema e nas regras aplicadas (critérios de desempenho pré-determinados e mensuráveis) como no próprio montante, pago em aplicação destas regras <sup>(9)</sup>.

4.1.10 No que diz respeito à atividade dos conselheiros, o CESE reconhece a necessidade de um enquadramento mais estrito. Recomenda, em particular, que lhes incumbam as seguintes obrigações: divulgar a sua política de voto (fundamentando as suas recomendações); dar a conhecer o seu projeto de relatório de análise à empresa antes de o transmitir aos investidores (de modo que essa possa fazer os seus comentários); identificar eventuais conflitos de interesses suscetíveis de afetar as suas atividades, nomeadamente ligações que possam ter com a empresa e com os acionistas; e mencionar as medidas destinadas a evitar a ocorrência de conflitos deste tipo.

<sup>(7)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 91.

<sup>(8)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 91.

<sup>(9)</sup> De acordo com as precisões da Comissão na sua recomendação de 2004.

#### 4.2 *Direito das sociedades*

4.2.1 O CESE considera importante prosseguir o projeto de SPE cuja concretização deve ser conforme às disposições do Tratado e ao direito das sociedades aplicado. Em sua opinião, um instrumento uniforme como a SPE, para além de harmonizar as legislações nacionais, também provocaria um efeito de alavanca nas atividades transfronteiriças das PME. O envolvimento ativo dos trabalhadores na SPE segundo as mesmas regras aplicáveis à SE e à SCE é um requisito que, na opinião do CESE, não pode ser aplicado sem desvirtuar o projeto e que constitui uma condição essencial do acordo que importa alcançar.

4.2.2 Da mesma forma, no tocante ao estabelecimento de regras europeias para facilitar as transferências de sede entre Estados-Membros, o CESE esperava mais determinação por parte da Comissão, que é a própria a reconhecer que essa necessidade é real. O CESE insta veementemente a que se tome uma iniciativa nesta matéria, a qual deverá continuar a assegurar e a reforçar as condições de envolvimento dos trabalhadores. Nos termos do artigo 4.º da Diretiva 2002/14/CE e da Diretiva sobre os conselhos de empresa europeus, os trabalhadores devem ser informados e consultados sobre qualquer proposta de transferência.

4.2.3 Em contrapartida, o CESE tem grandes reservas quanto a uma iniciativa europeia no sentido do reconhecimento da

noção de «interesse de grupo», reconhecimento esse que, em última instância, minaria inevitavelmente o princípio da independência das pessoas coletivas, em particular as não europeias, dentro do grupo de empresas. Apesar da prudência e da moderação da Comissão, o CESE inquieta-se com a existência de uma lógica que visa fazer prevalecer o interesse do grupo sobre o interesse da filial, que poderia assim ser lesada nos seus interesses. Todavia, caso persista nesta orientação, a Comissão terá de começar a trabalhar na elaboração de uma definição jurídica comum, ao nível europeu, do conceito de «grupo de sociedades», tarefa deveras sensível e difícil face à diversidade de conceitos existentes nos Estados-Membros sobre esta matéria.

4.2.4 Dada a amplitude do plano de ação, o CESE não considera que seja prioritário concluir até finais do ano a codificação do direito das sociedades, tarefa essa que, por definição, exige muito tempo.

4.2.5 Além disso, o CESE duvida que a codificação possa ser feita sem alterações, tanto mais que a Comissão pretende colmatar os vazios jurídicos e eliminar a sobreposição involuntária de diretivas.

4.2.6 Por último, o CESE alerta para a dificuldade desta tarefa, na medida em que as diretivas em causa, que contêm uma série de opções, já foram, na sua maioria, transpostas para o direito nacional.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

**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 – Plano de ação «Empreendedorismo 2020» Relançar o espírito empresarial na Europa**

[COM(2012) 795 final]

(2013/C 271/14)

Relator: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Correlator: **Ronny LANNOO**

Em 18 de março de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão – Plano de ação «Empreendedorismo 2020» Relançar o espírito empresarial na Europa*

COM(2012) 795 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 29 de abril de 2013.

Na 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 61 votos a favor, 8 votos contra e 13 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 A Europa enfrenta enormes desafios e nenhum Estado-Membro pode deixar de contribuir com espírito crítico para a resolução dos problemas que a crise económica e financeira tem evidenciado. Um dos maiores problemas, o desemprego, seja ele de que tipo for e independentemente que partes da sociedade atinja, exige esforços comuns e concertados dos Estados-Membros, que devem estar alinhados numa estratégia comum com aplicações distintas, em função das características e valências de cada país.

1.2 É neste enquadramento que a Comissão Europeia propôs o «Plano de ação Empreendedorismo 2020» como forma de fomentar uma cultura de empreendedorismo e de inovação que possibilite o relançamento das economias e a criação de um verdadeiro «espírito empreendedor europeu», capaz de mobilizar a sociedade para a concretização de objetivos que a todos dizem respeito.

1.3 O presente parecer analisa a mais-valia da criação do «Plano de ação Empreendedorismo 2020», um compromisso realista para relançar o espírito empresarial e empreendedor enquanto instrumento verdadeiramente europeu para ajudar a superar a crise, centrado no investimento em ações específicas e políticas estruturadas de curto, médio e longo prazo, suficientemente eficientes para alterar a atual situação, mediante o reforço e a promoção de uma atitude empreendedora e mobilizadora da sociedade em torno da inovação e do crescimento

económico. Esta política deve estimular a criação de todos os tipos de empresas, bem como de independentes, artesãos, profissões liberais, empresas familiares, cooperativas e empresas da economia social.

1.4 O CESE acredita que o empreendedorismo tem de ser visto pela sociedade, não como algo que pode resolver todos os problemas mas antes como uma ajuda à mudança comportamental necessária à criação de uma cultura de inovação, busca do conhecimento e de oportunidades de negócio, com vista ao crescimento económico sustentado e ao bem-estar social em todas os tipos de empresas.

1.5 O CESE teme que o *Multianual Financial Framework* aprovado pelo Conselho Europeu fragilize a aplicação do «Plano de ação Empreendedorismo 2020» e que este fique apenas como um conjunto de boas intenções sem sustentabilidade financeira.

1.6 O CESE alerta e convida o Parlamento Europeu a refletir sobre a necessidade de se alocarem os recursos necessários para a implementação do plano, de forma substancial e sustentável e lembra que os Fundos Estruturais podem desempenhar um papel importante neste contexto.

1.7 O CESE recorda a necessidade de se dotarem os diferentes «atores» no terreno com meios para disseminar e divulgarem as melhores práticas de empreendedorismo, independentemente da sua origem (pública ou privada) ou área de atividade.

1.8 O CESE recomenda que o «Plano de ação Empreendedorismo 2020» seja implementado pela Comissão Europeia e Estados-Membros, em estreita colaboração com as diferentes organizações representativas das PME, dada a sua abrangência e importância no contexto europeu.

1.9 O CESE concorda que as políticas de promoção do empreendedorismo têm de se coordenar com as políticas de ensino, envolvendo a comunidade dos professores e começando a divulgar o conceito desde os primeiros anos da escolaridade. Apela igualmente a que estas políticas sejam coordenadas tanto ao nível nacional como ao nível europeu a fim de garantir uma aplicação harmoniosa das medidas propostas.

1.10 O CESE defende que, à semelhança de outras comemorações análogas, a Comissão deveria decretar um dos próximos 2 anos como o «Ano Europeu do Empreendedorismo», promovendo iniciativas conjuntas e dando assim um «boost» ao conceito de «empreendedorismo europeu». Esta proposta não põe em causa a realização do «EU Entrepreneurship Day» referido no documento.

1.11 O CESE insta a Comissão a criar uma quarta área de intervenção destinada a reforçar as ações de acompanhamento, aconselhamento e assistência prestadas às empresas, nomeadamente às mais pequenas, graças às organizações intermediárias.

1.12 O Comité solicita à Comissão, ao Parlamento e ao Conselho que, partindo das experiências reunidas por vários Estados-Membros, concebam e apliquem sistemas destinados a apoiar os idosos que queiram exercer uma atividade independente durante a sua reforma e simplificar o quadro da sua atividade.

## 2. A proposta da Comissão

2.1 O CESE entende que as três áreas de intervenção imediata, que pretendem contribuir para a criação sustentada de um espírito empresarial e empreendedor na Europa, são ajustadas mas têm de ser acompanhadas de medidas específicas, aplicadas de forma local numa perspetiva «europeia» e orientada para os mercados globais. Apesar de conceptualmente adequadas, o CESE exorta a Comissão para a necessidade da sustentabilidade financeira das ações a desenvolver.

As áreas de intervenção imediata estão bem definidas:

- (a) Desenvolver o ensino e a formação no domínio do empreendedorismo para apoiar o crescimento e a criação de empresas.
- (b) Criar condições gerais propícias aos empresários, eliminando os atuais obstáculos estruturais existentes e apoiando-os nas fases cruciais do ciclo de vida das empresas, não esquecendo a importância que o financiamento tem no processo.

- (c) Promover uma cultura do empreendedorismo/empresarial na Europa e favorecer a emergência de uma nova geração de empreendedores.

Dito de outra forma, intervir na preparação e formação das pessoas; facilitar as condições propícias ao empreendedorismo; promover o conceito com base nas condições entretanto criadas.

Reafirmamos que o conceito está bem definido, precisando por isso, os Estados-Membros, de um compromisso conjunto e de uma clarificação sobre a sustentabilidade financeira do plano.

## 3. Observações gerais e comentários

3.1 O empreendedorismo é por si só um conceito já definido e assumido como um fator diferenciador das sociedades desenvolvidas e que deve marcar positivamente a cultura vigente <sup>(1)</sup>.

3.2 A mudança comportamental da sociedade europeia face ao empreendedorismo faz-se recorrendo à divulgação das boas práticas e casos de sucesso existentes, conjugados com noções fundamentais associadas à cultura empreendedora, tendo presente que o investimento a fazer deve centrar-se na valorização do riquíssimo capital humano da Europa. Os recursos do *Multi Financial Framework* deverão ter em conta esta necessidade de promover e disseminar, junto das organizações e representantes das PME dos diferentes Estados-Membros, as boas práticas existentes.

3.3 Para a mudança comportamental necessária, há conceitos que são importantes e que não estão devidamente evidenciados no documento. As questões da propriedade intelectual e dos direitos de autor são exemplo disso pelo que o CESE exorta a Comissão a incluir estes conceitos, essenciais para o cumprimento dos objetivos gerais do documento <sup>(2)</sup>, na conceção das ações programáticas a desenvolver. O CESE clama por uma posição firme da Comissão Europeia e dos Estados-Membros junto das entidades que organizam o comércio mundial nestes domínios.

3.4 Apesar das boas intenções do documento, este é algo vago quanto à forma de execução e monitorização das políticas a fomentar pelos Estados-Membros. O CESE entende que deve ser tido em conta que muitas destas políticas só serão eficazes se os Estados-Membros tomarem parte ativa no processo de mudança cultural o que, no estado atual das economias, nos parece difícil concretizar sem que haja recurso a meios financeiros oriundos dos programas europeus. O CESE reforça ainda que a implementação do *Entrepreneurship Action Plan 2020* será tanto mais eficiente quanto mais se envolverem os diversos representantes das PME, garantindo assim a participação dos atores relevantes para as questões a abordar e para a mudança comportamental necessária.

<sup>(1)</sup> JO C 48 de 15.2.2011, p. 45.

<sup>(2)</sup> JO C 68 de 6.3.2012 p. 28., *Intellectual Property Rights (IPR) must persevere in their traditional role of driving innovation and growth* (Direitos de propriedade intelectual: Encorajar a criatividade e a inovação).

3.5 O CESE vê com preocupação a inexistência de um orçamento específico para a aplicação das ações do plano pelo que questiona a sua eficácia dada a ausência de um plano orçamental exequível que dê resposta às propostas referenciadas. O CESE lembra que os Fundos Estruturais podem ter um papel crítico no sistema pelo que convidamos a Comissão e os Estados-Membros a usarem os Fundos de forma adequada à promoção do empreendedorismo no próximo quadro comunitário de referência. A monitorização e a avaliação das ações deverão ser contempladas na aplicação dos Fundos Estruturais.

3.6 O CESE defende que à semelhança de outras comemorações análogas, a Comissão deveria decretar um dos próximos 2 anos como o «Ano Europeu do Empreendedorismo», promovendo iniciativas relevantes e conjuntas para a promoção do conceito de «empreendedorismo europeu».

3.7 O CESE congratula-se com os esforços que venham a ser feitos pela Comissão no sentido de estimular a eliminação da burocracia na criação e desenvolvimento das empresas e exorta os Estados-Membros a adotarem medidas comuns que protejam o mercado europeu face à concorrência desleal de outros países ou regiões.

3.8 O CESE chama a atenção para a necessidade de os Estados-Membros assumirem nos seus programas de promoção do empreendedorismo, a criação de medidas específicas nos sistemas de Segurança Social que permitam aos empreendedores, níveis de proteção semelhantes aos trabalhadores em geral, contribuindo assim para uma maior segurança para quem faz do «risco» a mola impulsora do sucesso das suas iniciativas.

3.9 O CESE defende a criação de uma equipa virtual de «embaixadores do empreendedorismo», utilizando histórias de sucesso reais para ajudar a melhorar a imagem do empreendedor e empresário, de modo a alterar positivamente as perceções da sociedade nestes domínios. Estas equipas seriam utilizadas para difundir os valores do empreendedorismo e promover iniciativas comuns. A Comissão já deu o primeiro passo neste sentido publicando todos os anos, por ocasião da semana europeia das PME, a brochura «*Secret of Success*», que inclui empresários-embaixadores presentes nos Estados-Membros, sendo igualmente de referir a iniciativa «*Start up Europe*» no âmbito da agenda digital.

#### 4. Observações específicas

##### 4.1 Promover o empreendedorismo e educação para o empreendedorismo

4.1.1 O CESE concorda e reforça que o investimento na promoção e ensino do empreendedorismo é crucial para alcançar os objetivos propostos de mudança cultural necessária na sociedade. O CESE entende que é fundamental que esta promoção se faça logo nos primeiros anos da escolaridade.

O CESE lembra no entanto que o conceito de empreendedorismo existe em diversos setores da sociedade e em diferentes fases da vida dos cidadãos. Assim, o empreendedorismo deverá ser promovido com esta noção abrangente. A sociedade civil é normalmente incubadora de empreendedorismo social crucial para o desenvolvimento do conceito geral de empreendedorismo. O CESE recomenda que esta noção seja reconhecida e apoiada.

4.1.2 Existem por todos os Estados-Membros um conjunto assinalável de boas práticas que podem e devem ser divulgadas e aplicadas em função das características e necessidades de cada país. A correta divulgação e promoção destas iniciativas podem ajudar a criar um ambiente favorável à perceção sobre a importância do empreendedorismo e da cultura empresarial. Será importante que o *Multi Financial Framework* disponibilize recursos suficientes para que as autoridades e diversos representantes das PME divulguem e promovam estas boas práticas.

4.1.3 Conceptualmente, a facilitação da promoção de boas práticas nestes domínios são bem vistas pelo CESE mas chama-se a atenção para a necessidade de sempre se ter em conta as especificidades de cada Estado-Membro, no sentido de se adaptarem as medidas em face das características de cada país.

4.1.4 O CESE lembra que as valências já existentes da *Entreprise Europe Network* (EEN) podem ser canalizadas para promover e informar os Estados-Membros sobre o plano de ação. Para potenciar este trabalho deverá promover-se a colaboração da EEN com as várias organizações envolvidas no processo da promoção do empreendedorismo, particularmente as ligadas às PME. Tenha-se em atenção que o dinamismo da rede EEN é diferente nos vários países.

##### 4.2 Promover uma cultura empreendedora

4.2.1 O CESE concorda com políticas de mobilização da sociedade em torno do empreendedorismo com base em modelos de sucesso e casos já validados. Os bons exemplos tendem a ser copiados pela sociedade e esta é uma forma eficiente de criar uma noção positiva do espírito empreendedor e uma maior autoconfiança junto dos vários *targets*.

4.2.2 É no entanto, absolutamente necessário que se promova a cultura do empreendedorismo junto dos jovens desde muito cedo, como já foi referido. Há uma relação causa-efeito nos «*targets*» em que se faz a promoção do empreendedorismo e da inovação. Os jovens motivam-se e reagem bem aos estímulos da promoção de uma cultura e ambiente favoráveis à «criação de algo» da sua própria autoria e responsabilidade, entusiasmando-se com os «*achievements*» que são verdadeiramente seus. Quanto mais cedo se imergirem os jovens em projetos em que podem aprender de forma prática a serem empreendedores e se mostrarem bons exemplos de cultura empreendedora e de cooperação entre indivíduos que partilham objetivos e valores comuns, melhores serão os resultados no futuro. É por isso que

o papel dos professores é fundamental para a alteração de comportamentos pelo que o CESE defende iniciativas que ajudem esta comunidade a divulgar e promover o conceito. Um bom exemplo de programa mobilizador para o empreendedorismo e que envolve os professores é o F1 in Schools <sup>(3)</sup>. O CESE lembra também as conclusões do relatório «*Entrepreneurship in education*» que dá uma panorâmica das diferentes estratégias aplicadas na Europa para promover a educação para o empreendedorismo <sup>(4)</sup>.

4.2.3 O CESE sublinha que não existe uma cultura uniforme de empreendedorismo, mas sim culturas diferentes que variam consoante a dimensão, a natureza e o setor de atividade. Assim, as ações de promoção devem, por um lado, abranger todos os tipos de empresas e evitar privilegiar um modelo único. Por outro, devem destinar-se aos parceiros das empresas, nomeadamente os bancos, os poderes públicos e os meios de comunicação, para que estes tenham em conta estas diferenças culturais nas informações que facultam e nas suas escolhas políticas.

4.2.4 O CESE sublinha e recomenda às instituições europeias e aos Estados-Membros que tenham em conta a necessidade de proteger e preservar a diversidade das formas de empresa na ótica da plena valorização e realização do mercado único e do modelo social europeu. Com efeito, todas as formas de empreender são expressão de uma parte da história europeia, sendo cada uma delas portadora da nossa memória e das nossas diferentes culturas empresariais <sup>(5)</sup>. Também com vista a uma completa formação e promoção do empreendedorismo europeu, há que explicitar e valorizar num plano de ação europeu a diversidade e o pluralismo das formas de empresa.

### 4.3 Promover um ambiente de negócios friendly

4.3.1 A necessidade de evidenciar junto dos vários públicos que a criação de empresas resulta do esforço de uma comunidade, que reconhece, aprecia e está disposta a receber o valor acrescentado criado pelo empresário e empreendedor, parece ser óbvia. No estado atual das economias, é ainda mais crucial que o papel destes seja percecionado de forma construtiva por todos.

4.3.2 Feita a correta promoção da cultura empreendedora, é também necessário que se criem condições verdadeiramente sustentáveis e estáveis, sobretudo do ponto de vista legislativo, para quem quer investir e arriscar desenvolver uma ideia, um conceito, um negócio.

4.3.3 O CESE recorda que, embora seja essencial promover a criação de novas empresas ou facilitar a transmissão das em-

presas em risco de encerramento ou falência, não é menos essencial apoiar as empresas já existentes. Entre a criação e o encerramento, todo o ciclo de vida da empresa requer políticas específicas associadas a uma melhor regulamentação com vista a gerar postos de trabalho e atividades económicas sustentáveis, inovação e competitividade no mercado interno e numa economia globalizada.

4.3.4 Os Estados-Membros têm de, em definitivo, harmonizar positivamente as condições para a captação de condições ótimas para o desenvolvimento dos negócios e das atividades empresariais e sociais tendo em conta as mais variadas formas de estruturas empresariais. Mais uma vez, os exemplos de sucesso como são as diferentes formas de participação coletiva no capital das empresas ou a própria associação em cooperativas, podem servir de mote para as mudanças que os Estados-Membros deverão promover <sup>(6)</sup>.

4.3.5 O CESE defende que a informação sobre as condições de criação de empresas deva ser mais clara e harmonizada entre os Estados-Membros para que as condições equitativas sejam fator facilitador do espírito empreendedor. Também é importante assegurar o acesso a serviços de apoio que tenham em conta os diferentes tipos de empresa. Também é importante assegurar o acesso a serviços de apoio que tenham em conta os diferentes tipos de empresa.

4.3.6 O CESE concorda que a questão do financiamento é uma questão europeia que tem de ser tratada de forma muito cuidadosa por todos os Estados-Membros. A liquidez financeira é limitada e neste contexto quem mais sofre é o pequeno empreendedor que pretende iniciar determinado projeto. Torna-se por isso imperativo reforçar os mecanismos de financiamento que suportam este tipo de iniciativas, de que são exemplo os sistemas de garantia mútua ou as linhas de crédito bonificado, esquemas essenciais para os pequenos empreendedores que não conseguem financiamento nos mercados ditos «normais» <sup>(7)</sup>.

4.3.7 O CESE concorda assim que se reforcem os instrumentos de suporte aos projetos inovadores e de grau de risco diretamente proporcional ao grau de inovação integrada. Resulta também daqui correta a opção por reforçar o apoio financeiro à experimentação, à demonstração e à implementação de novas tecnologias, desde logo pelo seu efeito multiplicador na sociedade.

4.3.8 Num período particularmente complexo para as empresas, o CESE revê-se na política de facilitação da transmissão de empresas pois estas operações devem ser vistas como oportunidades de relançamento de setores da economia, capazes de dinamizar o mercado de trabalho.

<sup>(3)</sup> <http://www.f1inschools.com>

<sup>(4)</sup> [http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/documents/thematic\\_reports/135EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/documents/thematic_reports/135EN.pdf)

<sup>(5)</sup> JO C 318 de 23.12.2009, p. 22.

<sup>(6)</sup> JO C 191 de 29.6.2012, p. 24.

<sup>(7)</sup> JO C 181 de 21.6.2012, p. 125 e JO C 351 de 15.11.2012, p. 45.

4.3.9 Igualmente importante nesta matéria é a qualidade da legislação em vigor em face do enquadramento do mercado interno. Há ainda muito trabalho a fazer por parte dos Estados-Membros mas o caminho é irreversível.

4.4 Recusar o estigma do «falhanço»: «Falhar» não pode ser o fim de um caminho mas, se tiradas as devidas conclusões, pode e deve ser encarado como uma fase de crescimento

4.4.1 Muito se fala da cultura «americana» ou «anglo-saxónica» face ao insucesso e às «segundas oportunidades». O CESE concorda que tem de haver um esforço da sociedade em geral para olhar para os empreendedores de uma forma diferente, no que diz respeito à sua capacidade de resiliência face aos primeiros insucessos. Assim, o CESE chama a atenção para a necessidade de se criarem mecanismos que permitam a quem tem espírito empreendedor e queira de facto criar algo inovador, ser persistente nas suas opções. O «falhanço» de uma primeira tentativa de criar algo pode e deve ser visto como uma oportunidade de melhoria e capacitação para novos projetos empreendedores, nomeadamente pelo sistema financeiro, não devendo ser considerado o «fim de um caminho». O CESE também entende que o exagero de promoção de uma determinada cultura, também pode ser contraproducente, devendo sempre imperar o bom senso e o equilíbrio.

#### 4.5 Reforçar o apoio às PME e outros representantes

4.5.1 O CESE concorda que as regras para as empresas devem ser simples e claras para todos os que pretendem ter voz ativa no seu processo de criação e desenvolvimento. O CESE revê-se no esforço da Comissão e dos Estados-Membros no sentido de se minimizarem todas as questões burocráticas associadas à criação e modernização de empresas. A criação de uma empresa, seja de cariz industrial, de serviços ou tecnológico, deve ser um processo simples, rápido mas ao mesmo tempo, suficientemente sustentado para evitar exageros ou mal entendidos, quer para quem cria as empresas quer para as entidades reguladoras.

4.5.2 O CESE concorda com o anúncio da Comissão sobre a criação de um grupo de trabalho para analisar as necessidades específicas dos empreendedores das profissões liberais, relativamente a questões como a simplificação administrativa, a internacionalização e acesso ao financiamento. O CESE lembra ainda que o princípio da subsidiariedade e a função específica dos profissionais liberais em muitos Estados-Membros deve ser tida em conta para encorajar o desenvolvimento de um «*European Charter of liberal professions*» análogo ao chamado «*EU Charter of Small Enterprises*».

4.5.3 O CESE concorda com a existência de mecanismos de aconselhamento e assistência às empresas mas chama a atenção

para a necessidade de criação de equipas multidisciplinares e conhecedoras do mercado e das suas especificidades, pelo que lembra a possibilidade de utilizar a experiência acumulada de ex-empresários e empresários mais experientes, com disponibilidade para ajudar com a transmissão do seu conhecimento, os «novos» empreendedores, possibilitando um diálogo profícuo entre gerações. Para tal, o CESE considera importante que estas atividades não sejam apenas baseadas no voluntariado, mas sim sustentadas em incentivos que permitam a mentores e empreendedores partilharem os proveitos da criação do valor gerado. Esta é também uma forma de integrar pessoas que ainda estão com capacidade de ajudar a sociedade mas que já não estão de forma completamente ativa no mercado de trabalho.

4.5.4 As redes de colaboração entre as PME devem ser encorajadas uma vez que reforçam consideravelmente a viabilidade das PME graças a economias de escala (partilha dos custos ligados ao marketing, às aquisições ou a outros serviços comuns, cooperação entre entidades que produzem bens ou serviços complementares, possibilidade de inovar e de aceder a mercados internacionais).

4.5.5 Além dos esforços de simplificação administrativa e de acompanhamento de novos empresários, o CESE insiste na importância essencial do aconselhamento (orientação e tutoria) prestado pelas organizações de empresas. Na ausência deste apoio, as PME, em particular as microempresas, não podem por si só aceder ao financiamento e aos fundos da UE nem tão pouco inovar, desenvolver a sua competitividade ou aplicar as medidas prioritárias da Estratégia Europa 2020, apesar de serem diretamente afetadas. O CESE lamenta que o reforço da ação de orientação/tutoria das organizações de empresas não figure no plano de ação. O Comité solicita que seja criada uma quarta área de intervenção destinada a reforçar as ações mencionadas graças ao apoio das organizações intermediárias. Tais ações devem dirigir-se, sobretudo, às empresas mais pequenas.

#### 4.6 Apoio a grupos específicos

4.6.1 O CESE concorda com esforços específicos para mobilizar grupos da sociedade que são cada vez mais importantes no esforço comum para a concretização de objetivos desta natureza.

4.6.2 O CESE concorda com políticas de mobilização dos grupos referidos no Plano (desempregados, mulheres, idosos, jovens, inválidos-*disabled* e migrantes) para os temas do empreendedorismo, criação de empresas e valor para a sociedade. A promoção e disseminação das boas práticas existentes por parte destes grupos podem permitir uma abordagem mais completa e a implementação de políticas adequadas. O CESE concorda com a identificação destes grupos enquanto mobilizados da sociedade para estes temas e defende políticas de fomento dos valores do empreendedorismo e da inovação junto destes de forma a estimular a sua participação neste desafio europeu.

4.6.3 O CESE chama, em particular, a atenção das instituições para a tendência crescente de os idosos reformados encetarem ou regressarem a uma nova atividade independente. Este fenómeno deve-se, nomeadamente, à extensão da esperança de vida, aos progressos registados na área da saúde e à necessidade de complementar os rendimentos devido ao impacto da crise no valor das pensões recebidas. O Comité solicita à Comissão, ao Parlamento e ao Conselho que, partindo das experiências reunidas por vários Estados-Membros, concebam e apliquem sistemas destinados a apoiar os idosos que queiram enveredar por esta via e simplificar o quadro da sua atividade

Bruxelas, 23 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à segurança geral dos produtos e que revoga a Diretiva 87/357/CEE e a Diretiva 2001/95/CE do Conselho**

[COM(2013) 78 final – 2013/0049 (COD)]

(2013/C 271/15)

Relator-geral: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Em 25 de fevereiro e 12 de março de 2013, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à segurança geral dos produtos e que revoga a Diretiva 87/357/CEE e a Diretiva 2001/95/CE do Conselho*

COM(2013) 78 final – 2013/0049(COD).

Em 12 de fevereiro de 2013, a Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos trabalhos sobre esta matéria.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), designou relator-geral Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER e adotou, por 120 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE concorda com a Comissão no que se refere a estabelecer um quadro jurídico, com um elevado nível de proteção dos consumidores, que estabelece a obrigação de os produtos de consumo serem seguros.

1.2 O Comité considera que o regulamento é o instrumento jurídico apropriado para a consolidação de textos jurídicos existentes, adaptando-os ao novo quadro legislativo para a comercialização de produtos. O regulamento estabelecerá o mesmo nível de segurança em todos os países da UE, definindo critérios comuns.

1.3 Dado que o regulamento é o único instrumento que permite uma adoção de medidas uniforme e prevê um apoio para idênticos níveis de risco a todos os países da UE, convém que esta proposta seja expressa em termos que possam ser interpretados com o mesmo alcance em todos os Estados-Membros.

1.4 O CESE considera que, dada a importância da normalização para garantir a segurança dos produtos, a Comissão deveria reforçar o apoio à participação dos consumidores no CEN (Comité Europeu de Normalização) e outros organismos similares.

1.5 No tocante à plena realização do mercado interno, o Comité considera, por um lado, que a proposta representa uma medida de proteção muito importante para os consumidores ao reduzir os riscos de lesões e morte, restabelecendo a confiança e, por outro lado, que é necessária transparência e lealdade nas transações comerciais, de forma que quem pretenda produzir e vender produtos perigosos não disponha de uma

vantagem desleal em relação aos concorrentes que aceitem os custos associados aos produtos seguros.

## 2. Introdução

2.1 A proteção da segurança dos consumidores pressupõe que os bens e serviços ao seu dispor sejam de molde a, em condições normais ou previsíveis de utilização, não apresentarem riscos para a segurança dos consumidores, devendo, caso contrário, poder ser retirados do mercado mediante procedimentos rápidos e simples. Este constitui um dos princípios fundamentais da política europeia de proteção dos consumidores desde o seu programa preliminar de 1975 <sup>(1)</sup>. Na sequência da Resolução do Conselho de 23 de junho de 1986 <sup>(2)</sup> relativa à defesa e promoção dos interesses dos consumidores, fomentou-se uma nova orientação no domínio da harmonização técnica e da normalização <sup>(3)</sup>.

2.2 A primeira diretiva relativa à segurança geral dos produtos, aprovada em 1992 <sup>(4)</sup>, foi substituída pela Diretiva 2001/95/CE do Parlamento e do Conselho, de 3 de dezembro de 2001 <sup>(5)</sup>, que entrou em vigor em 15 de janeiro de 2002, tendo como prazo-limite de transposição para o direito nacional a data de 15 de janeiro de 2004. O CESE pronunciou-se na devida altura a esse respeito <sup>(6)</sup>, aprovando a abordagem proposta pela Comissão, não obstante algumas reservas em relação a determinados aspetos.

<sup>(1)</sup> Resolução do Conselho, de 14 de abril de 1975, relativa a um programa preliminar da Comunidade Económica Europeia para uma política de proteção e informação dos consumidores. JO C 92 de 25.4.1975, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO C 167 de 5.7.1986, p. 1.

<sup>(3)</sup> Com base na Resolução do Conselho de 7.5.1985, JO C 136 de 4.6.1985, p. 1.

<sup>(4)</sup> JO L 228 de 11.8.1992, p. 24.

<sup>(5)</sup> JO L 11 de 15.1.2002, p. 4.

<sup>(6)</sup> JO C 367 de 20.12.2000, p. 34.

2.3 Com a criação do Sistema de Alerta Rápido para produtos não alimentares perigosos (RAPEX), estabeleceu-se a circulação de informação entre a Comissão e as autoridades dos Estados-Membros sobre medidas adotadas pelas autoridades dos Estados-Membros e pelos operadores económicos em relação a produtos que apresentam um risco grave para a saúde e a segurança dos consumidores, a fim de fazer frente a eventuais «situações de urgência». A Comissão aprovou em 2004 <sup>(7)</sup> orientações específicas para assegurar o funcionamento adequado do sistema RAPEX.

2.4 Embora os 27 Estados-Membros tenham transposto a diretiva para os respetivos sistemas jurídicos, nem todos seguiram as mesmas modalidades de aplicação. Alguns atos de transposição apresentam discrepâncias, nomeadamente:

- em matéria de avaliação da segurança, questão prevista no artigo 3.º da diretiva;
- em matéria de rastreabilidade – alguns Estados-Membros conferiram um carácter obrigatório à indicação, no produto ou na respetiva embalagem, da identidade e do endereço do produtor (ou importador), enquanto para outros essa informação é facultativa;
- por outro lado, em determinados Estados-Membros, a notificação pelos produtores é exigida apenas em caso de risco conhecido, não havendo qualquer obrigação de notificação quando o produtor «*deveria ter conhecimento*» do risco com base nas informações disponíveis.

### 3. Proposta da Comissão

3.1 A proposta de regulamento em apreço faz parte do chamado «Pacote da Segurança dos Produtos e Fiscalização do Mercado», que também inclui uma proposta de regulamento único relativo a uma fiscalização do mercado e um plano de ação plurianual para a fiscalização do mercado abrangendo o período 2013-2015.

3.2 A proposta de regulamento tem por objetivo completar o quadro jurídico da segurança dos produtos de consumo e da respetiva comercialização adotado nos últimos anos relativamente a produtos não alimentares fabricados, com exceção de alguns produtos, como seja o caso das antiguidades. Exige-se que os produtos de consumo sejam «seguros», estabelecendo determinadas obrigações para os operadores económicos. Preveem-se igualmente disposições sobre a elaboração de normas em prol do requisito de segurança geral. A proposta da Comissão tem por base jurídica o artigo 114.º do TFUE, que se aplica às medidas de estabelecimento e funcionamento do mercado interno e serve de fundamento para o exercício de competências partilhadas da União e dos Estados-Membros.

3.3 A Comissão muda de instrumento legislativo, apresentando uma proposta de regulamento em lugar de uma diretiva,

com o fito de estabelecer o mesmo nível de segurança em todos os países da UE e de harmonizar a legislação neste domínio, definindo para o efeito uma série de critérios comuns, sob reserva da legislação setorial. A proposta de regulamento estabelece normas claras e detalhadas que serão aplicáveis de modo uniforme e simultâneo em toda a União.

3.4 A Comissão pretende manter um elevado nível de proteção da saúde e da segurança dos consumidores, racionalizando e simplificando o funcionamento do sistema de segurança e a sua interação com outra legislação da União.

3.5 A proposta pretende revogar as Diretivas 87/357/CE e 2011/95/CE, cujo conteúdo fica repartido pelas duas propostas de regulamento em fase de elaboração. Assim, as disposições relativas à fiscalização do mercado e ao sistema RAPEX, atualmente constantes da Diretiva relativa à segurança geral dos produtos (DSGP), foram incluídas na nova proposta de regulamento, que passa a constituir um documento único sobre a fiscalização do mercado, reunindo todas as disposições neste domínio num só instrumento e fazendo do RAPEX o sistema de alerta apropriado para os produtos que apresentam riscos.

3.6 Por outro lado, a proposta em apreço define as obrigações fundamentais dos operadores económicos afetados (fabricantes, importadores, distribuidores) envolvidos na cadeia de abastecimento de produtos de consumo, visto que não estão sujeitos a requisitos correspondentes ao abrigo da legislação de harmonização setorial da União. Por conseguinte, a sua função passa a cingir-se a uma aplicação em situações não regulamentadas a nível setorial ou que apresentem um carácter residual em relação a elas.

3.7 Parte-se do princípio geral de que todos os produtos de consumo não alimentares têm de ser seguros quando colocados ou disponibilizados no mercado da União. As obrigações mais pormenorizadas dos operadores económicos aplicam-se apenas aos operadores que não estão sujeitos a obrigações equivalentes estabelecidas na legislação de harmonização aplicável a um setor de produtos específicos.

3.8 A proposta ganhou em simplicidade devido à introdução de uma ligação clara com a legislação setorial específica e à simplificação das normas. Partir-se-á do princípio de que os produtos de consumo que cumprirem a legislação de harmonização setorial da União, que visa assegurar a saúde e a segurança das pessoas, são seguros também ao abrigo da presente proposta de regulamento.

3.9 Por outro lado, a secção das definições foi atualizada em função do Novo Quadro Legislativo para a Comercialização de Produtos. Ademais, simplificou-se significativamente o processo para identificar as normas europeias existentes ou para solicitar a elaboração de novas normas europeias suscetíveis de gerar a presunção de que um produto é seguro, alinhando-o com o novo quadro geral para a normalização europeia.

<sup>(7)</sup> Decisão 2004/418/CE da Comissão (JO L 151 de 30.4.2004, p. 84).

3.10 As obrigações dos operadores económicos abordam, nomeadamente, questões relacionadas com a rotulagem, a identificação dos produtos, medidas corretivas a tomar em caso de produtos não seguros e informação das autoridades competentes.

3.10.1 A proposta exige também que os operadores económicos possam identificar os operadores que lhes tiverem fornecido o produto e a quem o forneceram. A Comissão tem competência para adotar medidas que exijam que os operadores económicos estabeleçam ou adiram a um sistema eletrónico de rastreabilidade.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 O CESE defende a existência de uma regulamentação que assegure aos consumidores um elevado nível de proteção da saúde e de segurança, em especial dos produtos, considerando que a proposta da Comissão pode contribuir para o efeito, mas preconiza que se tenham em conta as considerações aventadas no presente parecer no intuito de a clarificar.

4.2 O CESE chama a atenção para o facto de o conteúdo da exposição de motivos da proposta não ser depois integralmente retomado no articulado. Com efeito, nos considerandos da proposta mencionam-se questões como o facto de a nova proposta se aplicar a todas as técnicas de venda, incluindo as vendas à distância, que depois se omitem no corpo do texto. Por isso, tendo em conta o instrumento jurídico proposto – que requer uma uniformização prévia dos critérios para assegurar uma interpretação homogénea em todos os países da UE –, seria recomendável incluir pelo menos uma referência a tais questões no articulado da proposta de regulamento.

4.2.1 No entender do CESE, a proposta de regulamento é pertinente e proporcionada, visto que se trata do único instrumento que permite uma adoção de medidas uniforme e prevê um nível de apoio idêntico a todos os Estados-Membros para idênticos níveis de risco. Constitui o meio adequado para revogar as Diretivas 87/357/CEE e 2011/95/CE quando se mantenha o nível de proteção estabelecido em ambas em relação ao nível de segurança exigido.

4.2.2 Isto propicia a certeza jurídica do mercado e dos consumidores, o que, a par da simplificação das medidas, permitirá reduzir os custos financeiros da adoção da proposta. Caberá a todos os países da União interpretar os seus termos com o mesmo alcance.

4.2.3 Deve assinalar-se claramente que o âmbito de aplicação da proposta de regulamento é delimitado de acordo com a legislação setorial da União. Como tal, também seria aconselhável que no artigo 1.º se destacasse o carácter «geral» e transversal

da proposta em relação à demais legislação setorial em matéria de segurança dos produtos de consumo.

4.3 À semelhança da diretiva, a proposta de regulamento exige que os produtos de consumo sejam «seguros». Estabelece determinadas obrigações para os operadores económicos e contém disposições sobre a elaboração de normas em prol do requisito geral de segurança. Todavia, o articulado não contém qualquer referência ao «princípio da precaução» por que se deve reger a segurança dos produtos e que cabe mencionar expressamente nas suas disposições.

#### 4.4 Definições constantes da proposta

4.4.1 No que se refere às definições constantes da proposta, o CESE considera que algumas deviam ser revistas dado que, ou por questões terminológicas, de tradução ou pelas diferentes tradições jurídicas dos Estados-Membros, podem causar, no futuro, problemas na aplicação do regulamento.

4.4.2 A noção de produtos «seguros» é apropriada e contempla os vários aspetos que permitem ajuizar a sua segurança em relação a características de que o consumidor deverá estar ciente, como a respetiva duração, natureza e composição. Todavia, haveria que especificar que os «produtos» em causa são «fabricados» ou «manufaturados».

4.4.3 Da mesma forma, os termos «[condições de utilização] normais» e «razoavelmente previsíveis» podem gerar confusão, pois o critério de razoabilidade dá potencialmente azo a que se inclua neste contexto todo e qualquer produto, mesmo não sendo seguro, desde que utilizado de forma adequada.

4.4.4 Conviria porventura substituir o termo «normal» por «habitual» ou, eventualmente, associá-lo – dada a sua ambiguidade – ao consumidor a que se destina o produto. Para o efeito, recomenda-se substituir o termo referido por «produto não seguro», já que tal permitiria unificá-lo com o conceito constante da Diretiva em matéria de responsabilidade civil decorrente dos produtos defeituosos<sup>(8)</sup>. Seria aconselhável proceder a uma tal unificação de regime jurídico nos Estados-Membros, embora no âmbito em causa o conceito de produto seja mais lato.

4.4.5 No respeitante ao termo «mandatário», note-se que a referência implícita a um mandato poderá gerar conflitos no futuro em países que exijam que se subscreva um contrato de mandato prévio. Conviria, por isso, substituir «mandatada por escrito» por «incumbida por escrito», deixando assim margem aos Estados para escolherem a fórmula contratual mais adequada ao respetivo enquadramento jurídico nacional, ao mesmo tempo que se evita a possibilidade de suscitar eventuais problemas futuros de carácter contratual.

<sup>(8)</sup> JO L 210 de 7.8.1985, p. 29.

4.4.6 Quanto à definição de «risco grave», seria preferível alargá-la a todo e qualquer tipo de «exposição, contingência ou perigo», por ser mais intuitiva para os consumidores, ou seja, associar o «risco grave» à necessidade de realizar uma ação imediata e à adoção de medidas no momento em que se toma conhecimento dos riscos.

## 5. Observações na especialidade

5.1 A proposta de regulamento dá uma importância particular à necessidade de uniformizar e de simplificar as obrigações que competem aos operadores económicos, o que o CESE persegue em pleno, dada a confusão prevaiente tanto entre os operadores económicos como entre as autoridades nacionais.

5.2 No artigo 4.º caberia acrescentar a frase «nos termos estabelecidos pelo presente regulamento», visto que o conceito de segurança pode não ser coincidente com as disposições estabelecidas noutras normas setoriais.

5.3 Há que clarificar, no articulado, o âmbito da proposta no que se refere à inclusão dos serviços no âmbito de aplicação do regulamento. Não obstante, o CESE espera que a Comissão apresente uma proposta completa sobre a segurança dos serviços na UE.

5.4 Em relação à menção de «consumidores vulneráveis», referida no artigo 6.º, alínea d), importaria precisar se tal conceito assenta num critério geral (idade, saúde, etc.) ou se depende das características do produto (informação insuficiente). O CESE estima que, para conferir maior coerência ao direito da União, há que utilizar conceitos autónomos comuns a todo o direito da União e não definir conceitos para cada proposta legislativa

5.5 O artigo 6.º, n.º 2, alínea h), alude ao nível de segurança com que os consumidores podem razoavelmente contar. Haveria que especificar melhor a noção de «razoabilidade», precisando-a «em termos da natureza, composição e destino dos produtos», a fim de conferir maior segurança jurídica ao texto.

5.6 O CESE considera que os consumidores têm direito a dispor de informações claras e precisas sobre a origem dos produtos, devendo estes conter sempre uma indicação específica da sua proveniência, cumprindo o disposto no direito da União.

5.7 Conviria igualmente rever a formulação desta disposição, precisando que os fabricantes e importadores devem «assegurar» o cumprimento das obrigações nela estabelecidas.

### 5.8 Obrigações dos fabricantes e demais operadores

5.8.1 A proposta de regulamento estabelece regras quanto à elaboração da documentação por parte dos fabricantes e aos procedimentos que terão de efetuar em nome da segurança dos consumidores, as quais o Comité reputa pertinentes.

5.8.2 Estas obrigações específicas consistem em realizar testes por amostragem dos produtos existentes no mercado, investigar as reclamações e conservar um registo das mesmas, dos produtos não conformes e das recolhas de produtos, assim como a obrigação de manter os distribuidores informados dessa monitorização.

5.8.3 Não obstante, a proposta não especifica as modalidades concretas da sua realização, competindo a cada Estado-Membro definir as medidas que deve tomar (como a eventual criação de um registo especial). Seria preferível harmonizar tais procedimentos, a fim de haver um sistema de alerta que mantenha o mercado devida e atempadamente informado, permitindo a adoção de medidas eficazes antes de se causarem danos.

### 5.9 Documentação técnica

5.9.1 A obrigação de informar os consumidores deve referir-se apenas às questões associadas à utilização e à natureza dos produtos e não ser alargada à denominada documentação técnica. Esta pode conter dados relativos a segredos comerciais e outra informação confidencial dos fabricantes que devem estar à disposição das autoridades, definindo-se para tal normas comuns claras que não constam da proposta.

5.9.2 Uma vez que o texto parece apontar no sentido de responsabilizar o fabricante por danos eventualmente causados por um produto não seguro, seria mais correto definir que o conteúdo da documentação técnica terá uma validade de dez anos. Por uma questão de clareza, conviria substituir, no artigo 8.º, n.º 6, a expressão «os fabricantes devem assegurar» por «os fabricantes serão responsáveis por assegurar», dado que esta formulação se coaduna melhor com a obrigação que sobre eles recai. O mesmo se deve aplicar, *mutatis mutandis*, aos importadores e à sua responsabilidade, assim como à obrigação de conservarem a documentação técnica por um período de dez anos, à semelhança dos demais operadores económicos.

5.9.3 Para os consumidores poderem exercer sem quaisquer entraves o seu direito a informação sobre um determinado produto, seria aconselhável que, no artigo 8.º, n.º 7 – que impõe ao fabricante a obrigação de indicar um único endereço para contacto –, esta possibilidade não fosse dispendiosa para o consumidor, sob pena de dar a impressão de comportar uma penalização implícita para quem a ela recorra.

5.10 No atinente aos produtos que não possuem a aparência do que são, o CESE solicita o nível máximo de proteção, destacando em particular os produtos com aparência de brinquedos, que deveriam estar sujeitos às normas dispostas na Diretiva relativa à segurança dos brinquedos para se alcançar um nível elevado de proteção dos menores.

5.11 O CESE é favorável à rastreabilidade dos produtos ao longo de toda a cadeia de abastecimento, pois tal ajuda a identificar os operadores económicos e a adotar medidas corretivas eficazes contra produtos não seguros, quer se trate de recolhas orientadas quer de retiradas.

5.12 Quanto às normas europeias que conferem presunção de conformidade, o CESE entende que a proposta em apreço melhorará o funcionamento atual do sistema, embora importasse clarificar as disposições transitórias e a presunção de conformidade para reforçar a segurança jurídica.

5.12.1 Dada a importância da normalização, o CESE considera que os organismos europeus de normalização devem dotar-se dos recursos necessários para aumentar a sua produtividade e garantir uma qualidade elevada. É igualmente necessária uma representação mais eficaz dos consumidores.

5.13 Em princípio, as regras em matéria de atos delegados afiguram-se razoáveis, apesar de não parecer lógico conceder a delegação por um tempo indefinido. Além disso, os atos delegados não deverão dizer respeito a questões essenciais nem ultrapassar o âmbito do ato em causa, cabendo utilizá-los sobretudo antes da comercialização dos produtos perigosos. Por

isso, é aceitável a adoção de atos delegados nos casos referidos no artigo 15.º, n.º 3, alínea a), da proposta, ao passo que os casos contemplados na alínea b) da mesma disposição já são questionáveis.

5.14 No tocante às sanções, importa reiterar que o CESE é partidário de uma harmonização dos tipos de infração e das sanções a aplicar, por exemplo, em função da infração cometida <sup>(9)</sup>, uma vez que apenas a mera exortação genérica a que as sanções sejam eficazes, dissuasivas e proporcionadas pode dar azo a distorções no funcionamento do mercado.

5.14.1 Por último, o CESE considera que os Estados-Membros devem dispor de meios de indemnização e mecanismos de recursos adequados e eficazes junto dos tribunais competentes, tendo em vista o cumprimento das disposições do regulamento no interesse geral dos consumidores.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(9)</sup> Tal comoprevisto no Regulamento (CE) n.º 1071/2009 (JO L 300 de 14.11.2009, p. 51).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à fiscalização do mercado de produtos e que altera as Diretivas 89/686/CEE e 93/15/CEE do Conselho, 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 1999/5/CE, 2000/9/CE, 2000/14/CE, 2001/95/CE, 2004/108/CE, 2006/42/CE, 2006/95/CE, 2007/23/CE, 2008/57/CE, 2009/48/CE, 2009/105/CE, 2009/142/CE e 2011/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, e os Regulamentos (UE) n.º 305/2011, (CE) n.º 764/2008 e (CE) n.º 765/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho**

[COM(2013) 75 final – 2013/0048 (COD)]

(2013/C 271/16)

Relator-geral: **Jacques LEMERCIER**

O Conselho, em 8 de março de 2013, e o Parlamento Europeu, em 12 de março de 2013, decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à fiscalização do mercado de produtos e que altera as Diretivas 89/686/CEE, 93/15/CEE, 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 1999/5/CE, 2000/9/CE, 2000/14/CE, 2001/95/CE, 2004/108/CE, 2006/42/CE, 2006/95/CE, 2007/23/CE, 2008/57/CE, 2009/48/CE, 2009/105/CE, 2009/142/CE e 2010/65/UE do Conselho, e os Regulamentos (UE) n.º 305/2011, (CE) n.º 764/2008 e (CE) n.º 765/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho*

COM(2013) 75 final – 2013/0048 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 12 de fevereiro de 2013.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, na 490.ª reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio) designar relator-geral Jacques Lemerrier e adotou, por 116 votos a favor, com 2 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité acolhe favoravelmente as disposições da proposta de regulamento. As disposições atuais aplicáveis à fiscalização do mercado e ao controlo dos produtos estão demasiado dispersas por numerosos textos de teor diferente, o que dificulta desnecessariamente a tarefa das autoridades de fiscalização e dos fabricantes, bem como das associações de consumidores e das organizações de trabalhadores. O Comité verifica com apreço que as anteriores disposições verticais serão revogadas para serem reagrupadas num regulamento horizontal, único e reforçado.

1.2 O Comité manifesta o seu acordo com a base jurídica, mas considera necessário que se remeta igualmente para o artigo 12.º do TFUE, onde se estabelece que a defesa dos consumidores é uma política transversal que deve ser «[tomada] em conta na definição e execução das demais políticas e ações da União».

1.3 O instrumento proposto é um regulamento. O Comité entende que esta é a forma mais adequada para facilitar a cooperação e os intercâmbios entre Estados-Membros e entre estes e a UE. Na sua opinião, o pacote proposto pela Comissão cumpre as exigências de proporcionalidade e de subsidiariedade impostas pelos Tratados. Os Estados-Membros retêm a plena responsabilidade de vigiar os seus mercados e efetuar controlos

nas fronteiras externas da UE, e devem ser eles a assegurar o financiamento dessas atividades.

1.4 O CESE concorda com a afirmação da Comissão de que os produtos que circulam na UE devem satisfazer os requisitos necessários a um elevado nível de proteção dos interesses públicos, como a saúde e a segurança em geral, a saúde e a segurança no local de trabalho, a proteção dos consumidores, a proteção do ambiente e a segurança pública.

1.5 O Comité é de opinião de que o respeito dos segredos de fabrico ou dos sigilos comerciais não pode obstar à emissão de alertas nos casos em que a saúde ou segurança dos utilizadores pode ser afetada por um dos componentes do produto em causa. Assim sendo, os órgãos de fiscalização e de controlo devem continuar a respeitar a prática corrente do sistema RAPEX, que consiste numa avaliação prévia do interesse público em comparação com os interesses privados.

1.6 Os membros ou empregados dos órgãos de fiscalização e das alfândegas devem dar provas de honestidade e independência e devem estar protegidos contra pressões ou eventuais tentativas de corrupção exercidas no desempenho das suas funções. As pessoas que assinalam defeitos ou riscos relativamente a um produto devem beneficiar de proteção, nomeadamente contra processos judiciais, e a sua identidade deve permanecer confidencial.

1.7 O Comité apela à inclusão, na proposta de regulamento, de uma base jurídica para uma base de dados pan-europeia relativa a lesões, que deveria ser considerada como um terceiro pilar do sistema da UE de troca de informações relativas ao mercado, complementar ao sistema RAPEX e ICSMS.

1.8 Por fim, o Comité gostaria de ser um dos destinatários dos relatórios periódicos que a Comissão publicará de cinco em cinco anos para acompanhar a execução do regulamento.

## 2. Introdução: propostas da Comissão

2.1 Nem a melhor legislação possível em matéria de segurança dos produtos e de harmonização das regras do mercado interno seria suficiente para proporcionar garantias absolutas de segurança aos consumidores, no que respeita aos produtos de consumo, ou aos trabalhadores, no que se refere aos produtos destinados a utilização profissional.

2.2 Como o demonstram os escândalos ocorridos recentemente, as fraudes praticadas para aumentar os lucros ou reduzir os custos de produção continuam a ser muito comuns na Europa. Além disso, os produtos importados nem sempre cumprem as normas europeias e podem entrar em concorrência desleal com os produtos de origem europeia.

2.3 A fiscalização dos mercados e o controlo da conformidade dos produtos são funções cruciais e exigem a intervenção de serviços e de recursos humanos qualificados (alfândegas, serviços técnicos, inspeções, etc.) no território dos diferentes Estados-Membros.

2.4 A Diretiva 2001/95/CE, relativa à segurança geral dos produtos, cuja transposição deveria ter sido concluída em 2004, o Regulamento (CE) n.º 765/2008, que entrou em vigor em 2010, relativo à «acreditação e fiscalização do mercado», assim como as diretivas e decisões de harmonização setorial, permitiram efetuar progressos consideráveis neste domínio. No entanto, as disposições em matéria de fiscalização do mercado encontram-se dispersas e sobrepõem-se umas às outras, o que gera confusão entre as regras de fiscalização propriamente ditas e as obrigações dos agentes económicos, complicando assim as tarefas destes, assim como as dos legisladores e dos funcionários nacionais.

2.5 A Comissão propõe que se clarifique o enquadramento regulamentar da fiscalização do mercado, reunindo as disposições pertinentes num único instrumento jurídico horizontalmente aplicável a todos os setores. O novo regulamento sobre a fiscalização do mercado de produtos seria acompanhado por um plano de ação plurianual para a fiscalização do mercado, que abrangeria o período entre 2013 e 2015.

2.6 Esta medida constitui uma das principais iniciativas da Agenda do Consumidor Europeu e do Ato para o Mercado Único I e II. Além disso, cumpre as exigências do Novo Quadro Normativo.

2.7 Importa determinar, segundo as mesmas regras em cada país, se os produtos que são introduzidos no mercado, incluindo os provenientes de países terceiros, são seguros e podem ser introduzidos no mercado único ou se é necessário proceder à sua retirada do mercado e à sua proibição, caso sejam perigosos ou não conformes.

2.8 Todavia, a fiscalização do mercado e os controlos de conformidade não são suficientemente eficazes e muitos produtos não conformes conseguem entrar no mercado, devido sobretudo à falta de coordenação entre as autoridades de fiscalização nacionais e à falta de qualidade e fiabilidade das informações trocadas.

2.9 Assim, compete à UE intervir para garantir uma melhor coordenação das iniciativas e tornar mais eficaz a fiscalização transnacional do mercado, a fim de proteger os cidadãos. A Comissão considera que esse direito a intervir resulta do disposto nos artigos 114.º (bom funcionamento do mercado único), 168.º, n.º 1, (proteção da saúde), e 169.º, n.º 1, (defesa dos consumidores), do TFUE. Pretende ainda simplificar o enquadramento jurídico aplicável e eliminar as ambiguidades existentes.

2.10 É necessário simplificar o procedimento RAPEX, assim como adotar um regulamento sobre a segurança dos produtos que substitua a diretiva relativa à segurança geral dos produtos e um novo regulamento sobre a fiscalização que substitua as disposições atualmente dispersas por vários textos de níveis diferentes.

2.11 A melhoria da coordenação e da eficácia das ações de fiscalização e controlo deve ser levada a cabo não só pelo procedimento normal de avaliação da legislação, mas também através dos inquéritos Eurobarómetro sobre a perceção dos consumidores, dos sistemas de informação GRAS-RAPEX e ICSMS, e da definição de indicadores que possibilitem a avaliação pelos pares. Serão racionalizados os procedimentos de notificação pelos países e criado um sistema único de notificação para a totalidade dos produtos.

2.12 Serão também reforçados os controlos nas fronteiras e suspensa a circulação de todos os produtos suspeitos até que a autoridade de fiscalização possa avaliar com maior precisão o estatuto dos mesmos.

2.13 Serão introduzidas melhorias no sistema de notificação RAPEX no que se refere aos prazos de notificação e à pertinência das informações sobre os riscos dos produtos notificados.

2.14 A Comissão poderá adotar medidas restritivas relativamente aos produtos perigosos, as quais serão de aplicação direta caso as medidas de urgência normais se mostrem insuficientes ou inadequadas.

2.15 O Ato para o Mercado Único prevê um plano de ação plurianual em matéria de fiscalização do mercado. Esse plano deve incidir nos setores em que a coordenação da Comissão traga um verdadeiro valor acrescentado e permita introduzir melhorias consideráveis.

2.16 O plano de ação plurianual é o principal instrumento da intervenção a nível da UE e visa promover o aprofundamento da comunicação e da cooperação. Os meios informáticos facilitarão o acesso às informações sobre melhores práticas disponibilizadas pelos inquiridos e pelos estudos armazenados no sistema. Serão identificadas as necessidades existentes e disponibilizados instrumentos de formação, assistência técnica e consultoria.

2.17 A Comissão definirá uma abordagem comum para os controlos documentais e técnicos dos exames efetuados em laboratório. A coordenação reforçada das ações e dos programas conjuntos contribuirá para uma maior eficácia da fiscalização.

2.18 A partilha de recursos permitirá criar sinergias e evitar duplicações desnecessárias. Os dados recolhidos pelas autoridades nacionais serão conservados na base do Sistema de Gestão Integrada dos Processos (ICSMS), que é administrada pela Comissão, a qual disponibilizará os meios e a formação necessários para tirar pleno partido de todo o potencial da base de dados.

2.19 Todas as partes interessadas devem ser informadas e consultadas com regularidade e flexibilidade.

2.20 O relatório elaborado pela Comissão nos termos do Regulamento (CE) n.º 765/2008 permite informar as instituições e as partes interessadas, assim como avaliar os processos de acreditação, fiscalização e controlo do mercado financiados pela União Europeia.

2.21 Importa reforçar os meios e prerrogativas dos serviços aduaneiros, assim como o controlo dos produtos que entram nas fronteiras externas da União e do Espaço Económico Europeu, o que requererá recursos suplementares, nomeadamente formação e instrumentos técnicos.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité acolhe favoravelmente esta iniciativa destinada a reforçar a fiscalização e o controlo da segurança dos produtos introduzidos no mercado, quer sejam de origem comunitária ou provenham de países do EEE ou de países terceiros. Esta é uma das principais iniciativas do Ato para o Mercado Único, na medida em que garante uma maior segurança dos produtos e que está conforme à nova abordagem.

3.2 O Comité observa, todavia, que os procedimentos de informação e consulta dos atores económicos e sociais continuam a ser demasiado vagos. Seria preferível definir, em diferentes níveis, um enquadramento mais flexível e adequado, sem agravar ou introduzir novos procedimentos burocráticos.

3.2.1 As empresas interessadas têm uma grande expectativa quanto às informações jurídicas e técnicas, que podem proporcionar a segurança jurídica indispensável para decidirem sobre o investimento no fabrico ou comercialização de um dado produto. A informação recolhida pelos diversos órgãos de fiscali-

zação e de controlo deve ser acessível a essas empresas no que diz respeito aos produtos que sujeitem a controlo ou a uma avaliação da conformidade.

3.2.2 Os consumidores e os trabalhadores aspiram legitimamente a ter garantias quanto à inocuidade dos produtos existentes no mercado e que são por estes consumidos ou utilizados nos respetivos trabalhos. Têm o direito a ser informados sobre as iniciativas levadas a cabo a nível nacional, europeu ou setorial, para garantir que a sua saúde e segurança não sejam ameaçadas.

3.2.3 O Comité tem consciência de que a confiança na segurança dos produtos é um aspeto determinante para o bom funcionamento do mercado único e a livre circulação das mercadorias, e que essa confiança pode ter um impacto positivo em termos de crescimento e de emprego.

3.3 Na sua opinião, a fiscalização e controlo, especialmente nas fronteiras externas da UE, são essencialmente da responsabilidade dos Estados-Membros. A União deve assegurar a coordenação e as medidas indispensáveis para uma ação eficaz a nível da UE e para a normalização dos produtos. Esta fiscalização e controlo têm um impacto nas empresas e acarretam encargos significativos tanto para os Estados-Membros como para os operadores económicos, que são responsáveis pelo cumprimento das regras (normalização, normas europeias). O Comité convida os Estados-Membros e a Comissão a levarem devidamente em conta, nas suas atividades, os encargos administrativos que serão imputados às empresas, especialmente às PME, para não dificultar a sua situação económica num período de crise e de elevado desemprego.

3.4 A livre circulação dos produtos não alimentares abrangidos pelo projeto de regulamento não deve ser prejudicada pelo laxismo ou inadequação do enquadramento regulamentar ou da qualidade dos meios e dos controlos. Assim, importa que os Estados-Membros e a Comissão dotem a execução do regulamento de meios de fiscalização e de controlo dos recursos suficientes para garantir a sua plena eficácia. Apesar de reconhecer que os orçamentos estão atualmente em processo de restrição, o Comité entende que os interesses públicos em causa exigem que sejam envidados todos os esforços possíveis para garantir que os produtos defeituosos ou perigosos não põem em risco a saúde e segurança dos consumidores nem o ambiente. O bom funcionamento do mercado interno é indispensável à recuperação económica e à criação de novos empregos.

3.4.1 Neste contexto, o Comité considera que o atual sistema de fiscalização e controlo do mercado apresenta lacunas e carências graves. É necessário reforçar a cooperação entre os órgãos nacionais competentes, a Comissão e as outras partes interessadas. É igualmente necessário organizar consultas periódicas. As organizações de consumidores ou de trabalhadores devem apelar à consagração do direito a serem alertadas, juntamente com uma garantia de imunidade, relativamente a determinados produtos. Os órgãos competentes, as autoridades de fiscalização, os organismos técnicos de certificação, os serviços aduaneiros e os serviços de luta contra a fraude devem cooperar e partilhar as informações recolhidas, de modo a evitar duplicações desnecessárias e prevenir o desperdício de recursos, reforçando assim a eficácia dos controlos realizados.

3.5 A eficácia do Sistema de Intercâmbio Rápido de Informações (RAPEX) depende da rapidez do envio das notificações e da pertinência das informações técnicas disponibilizadas sobre os produtos suspeitos. As linhas diretrizes definidas para a gestão do RAPEX devem ser continuamente atualizadas e ser suficientemente claras, de modo que não subsistam dúvidas quanto ao caráter e ao teor das informações a notificar. No âmbito dessas linhas diretrizes, importa estabelecer critérios que permitam identificar os riscos graves e, conseqüentemente, definir claramente as medidas que devem ser adotadas, nomeadamente a suspensão provisória, a exigência de alterações técnicas ou a proibição pura e simples.

3.6 Mesmo os riscos moderados ou não verificados cientificamente deveriam ser sujeitos a notificação através do RAPEX, de modo a prever medidas de execução, como a eventual suspensão provisória, em conformidade com o princípio da precaução, ou outras medidas que se mostrem adequadas, nomeadamente a introdução de exigências suplementares em matéria de informação ou alerta dos consumidores/utilizadores, para além das exigências habituais em matéria de rotulagem dos produtos.

3.7 Nos casos em que, por existência de risco comprovado, a Comissão preveja a adoção de atos de execução aplicáveis a um produto ou categoria de produtos, com vista a instaurar condições uniformes de controlo desses produtos, o Comité gostaria que as organizações de consumidores, de empregadores e de trabalhadores fossem consultadas e que a sua opinião fosse tida em conta, na medida do possível. Convém assinalar que estas organizações podem rapidamente difundir as disposições adotadas pela Comissão junto dos seus membros, o que dará um contributo importante para que estes os compreendam e implementem com celeridade.

3.8 No que diz respeito ao Fórum que reúne a Comissão e os Estados-Membros, recém-criado pela nova proposta de regulamento, o Comité constata que as organizações da sociedade civil seriam convidadas a título consultivo a integrar os subgrupos setoriais eventualmente criados pelo Fórum. O CESE considera que, apesar do caráter consultivo destas organizações, os seus pontos de vista e propostas devem ser devidamente ponderados e tidos em conta, na medida do possível, já que estas organizações desempenham um papel ativo junto dos consumidores e dos meios económicos e sociais que representam.

3.9 Este princípio deve aplicar-se também nos casos em que, face a determinados riscos, as autoridades de fiscalização de um Estado-Membro lançam um alerta para os riscos de certos produtos e divulgam, eventualmente, os meios necessários para os evitar. Nesses casos, as autoridades devem cooperar com os operadores económicos para evitar os riscos de certos produtos, mas também com as organizações da sociedade civil competentes, que podem contribuir com os seus conhecimentos e os seus canais de informação junto dos seus membros.

3.10 Por fim, o Comité entende que a proposta em análise responde, de forma geral, às exigências do Novo Quadro Normativo (nova abordagem) e às dos princípios da subsidiariedade

e da proporcionalidade. O CESE concorda também com a base jurídica na qual as DG responsáveis fundamentaram a sua proposta. Além disso, refere o artigo 12.º do TFUE, onde se dispõe que a defesa dos consumidores «[será tomada] em conta na definição e execução das demais políticas e ações da União.»

#### 4. Observações na especialidade

4.1 O Comité continua preocupado com as possíveis divergências na interpretação da regulamentação entre um país e outro. A ação da União deve ter por objetivo tornar as interpretações e as práticas verdadeiramente uniformes, para assegurar a segurança jurídica dos operadores e a segurança dos utilizadores.

4.2 Preocupa-o também a aplicação das disposições relativas à confidencialidade, por exemplo, em matéria de segredos de fabrico, que podem obstar à prestação de melhores informações sobre os componentes ou produtos perigosos que potencialmente afetem a saúde, a segurança dos cidadãos e a qualidade do ambiente. Os interesses públicos em causa sobrepõem-se geralmente aos interesses privados, que gozarão de uma proteção abusiva se o conceito de confidencialidade for entendido de forma demasiado absoluta. Deve haver em todas as circunstâncias uma boa circulação de informação entre os órgãos de fiscalização e controlo dos Estados-Membros e os da UE. Convém, no entanto, respeitar os dados pessoais protegidos pela lei e não pôr em causa as investigações em curso.

4.3 Nos termos do regulamento, as autoridades publicam num sítio Web especializado informações sobre os produtos perigosos e os riscos que comportam, bem como sobre eventuais medidas de prevenção e sobre as decisões tomadas para os operadores. O CESE solicita que a publicação junto do público não seja entravada por uma noção excessiva de confidencialidade quanto ao sigilo comercial, em casos em que esteja em causa a saúde e segurança dos utilizadores. Esta é, aliás, uma prática que a Comissão já segue na gestão do sistema RAPEX e que deve ser mantida.

4.4 O Comité insiste nos requisitos de independência e transparência dos órgãos de fiscalização e controlo, cujos funcionários devem estar protegidos contra qualquer ingerência ou tentativa de corrupção ocorrida no exercício das suas funções. Estes agentes devem ser imparciais e receber todas as queixas formuladas por consumidores, utilizadores ou respetivas organizações, dando-lhes seguimento se for caso disso. Os laboratórios de controlo devem igualmente funcionar com plena independência, assim como os órgãos responsáveis pela emissão de rótulos de normalização, que são indispensáveis para que os decisores nas empresas e os consumidores possam fazer as suas escolhas.

4.5 O Comité entende que a proposta de regulamento deveria também incluir disposições para a criação de uma base de dados pan-europeia relativa a lesões, que abranja todos os tipos de lesão. Essa base de dados serviria para:

— ajudar as autoridades fiscalizadoras do mercado a tomar decisões mais bem informadas sobre os riscos;

- servir de base a medidas preventivas e campanhas de sensibilização do público e permitir que os responsáveis pela normalização elaborem normas de melhor qualidade relativas aos produtos;
- ajudar os fabricantes a ajustar a conceção de novos produtos de modo a incluir aspetos relativos à segurança;
- avaliar a eficácia das medidas preventivas e definir prioridades para a conceção das políticas.

4.5.1 Por conseguinte, o Comité sugere:

- a inclusão na proposta de uma disposição, atualmente em falta, contemplada no Regulamento (CE) n.º 765/2008, que compele os Estados-Membros a investigarem acidentes e danos na saúde que se suspeite terem sido provocados por esses produtos;
- a criação de uma base jurídica para a base de dados europeia relativa a lesões, segundo a qual a Comissão Europeia apoiaria a coordenação da recolha de dados dos Estados-Membros, bem como o funcionamento eficaz da base de dados.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

**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 – Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do Fundo Social Europeu, no período 2014-2020**

[COM(2013) 83 final]

(2013/C 271/17)

Relator: **Oliver RÖPKE**

Em 18 de março de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União 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 – Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do Fundo Social Europeu, no período 2014-2020*

COM(2013) 83 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 23 de abril de 2013.

Na 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 160 votos a favor, 3 votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE saúda o Pacote de Investimento Social da Comissão e a mudança de paradigma a ele associada, que encara a tónica acrescida no investimento social não apenas como um fator de custo mas também como investimento no futuro, no crescimento e no emprego, que pode contribuir significativamente para atingir os objetivos da Estratégia Europa 2020 e representa um elemento central do modelo social europeu.

1.2 O investimento social específico não só garante o progresso social como reforça a competitividade. Especialmente numa época com taxas de desemprego dramáticas e inéditas e com níveis de pobreza crescentes, o investimento no Estado social assume, além do mais, um papel central no reforço da coesão social, na inclusão social e na luta contra a pobreza e a exclusão social.

1.3 O mercado de trabalho é a chave central para enfrentar a evolução demográfica e para a consolidação sustentável das contas públicas. O CESE considera que o investimento social elevado e direcionado melhora de forma sustentável as oportunidades de emprego dos cidadãos. Por esta razão, o Pacote de Investimento Social pode prestar um contributo importante para a mudança do curso político para aumentar o crescimento e o emprego, se for colocado em prática de forma sistemática.

1.4 O CESE concorda com a Comissão em que a conceção das políticas sociais é, essencialmente, da responsabilidade dos Estados-Membros e que cada país tem de encontrar o seu equilíbrio próprio de sustentabilidade e adequação do seu sistema social e da organização dos serviços sociais. Dada a acentuada disparidade entre os países, a Comissão deve desempenhar um

papel importante na partilha de abordagens comprovadas e inovadoras entre os Estados-Membros e todas as partes interessadas.

1.5 O CESE congratula-se com o reconhecimento expresso na comunicação do importante papel da economia social, das empresas sociais, da sociedade civil e dos parceiros sociais para a aplicação do Pacote de Investimento Social. Neste contexto, o CESE subscreve sem reservas a exigência de um envolvimento essencial dos parceiros sociais e das partes interessadas da sociedade civil organizada a nível dos Estados-Membros e no processo de coordenação do Semestre Europeu.

1.6 O CESE solicita à Comissão que apresente um plano para a aplicação concreta do Pacote de Investimento Social, para apoiar os Estados-Membros nas medidas necessárias e na partilha entre os países, os parceiros sociais, as organizações da economia social, as organizações não governamentais, a sociedade civil organizada e os prestadores dos serviços sociais. Estes intervenientes possuem os conhecimentos técnicos necessários nos domínios do investimento social, da inovação social e da promoção do emprego.

1.7 Contudo, o CESE critica o facto de a questão do financiamento do Pacote de Investimento Social ter, em larga medida, ficado por responder. Sem uma alteração da política unilateral de cortes da despesa, não parece realista que as propostas sejam executadas com êxito. Embora uma melhor utilização dos fundos europeus estruturais e de investimento, bem como uma maior eficiência e uma gestão criteriosa das medidas sejam bem-vindas, serão largamente insuficientes para realizar a desejada mudança de curso.

1.8 Assim, o CESE reitera a sua opinião de que é indispensável explorar novas fontes de receitas para os orçamentos públicos. Neste sentido, há que referir medidas como a alteração e o alargamento das bases tributárias, o encerramento dos paraísos fiscais, o fim das ruinosas práticas de concorrência fiscal e o combate à evasão fiscal como contributos de diferentes tipos de capacidades.

1.9 Neste contexto, em particular, o CESE reitera novamente o seu pedido de um programa europeu de relançamento da economia e de investimento da ordem de 2 % do PIB. Isto permitiria financiar um pacote de investimento social que permita, na prática, uma mudança das prioridades políticas mais favorável ao investimento social, bem como o reforço e a modernização da política social nos Estados-Membros, apesar da pretendida consolidação orçamental. Para que o Pacote de Investimento Social possa ser posto em prática com êxito é necessário um financiamento suficiente, caso contrário não passará de mera declaração de intenções.

1.10 O CESE solicita à Comissão que a tónica acrescida no investimento social se reflita também no processo de coordenação do Semestre Europeu. Esta nova ênfase deverá ser expressamente tida em conta nas recomendações específicas por país, bem como na próxima Análise Anual do Crescimento (2014). A Comissão deverá apresentar rapidamente propostas concretas neste sentido. Convém clarificar que o reforço do investimento social está em consonância com uma consolidação orçamental «diferenciada e favorável ao crescimento».

## 2. O Pacote de Investimento Social a favor do crescimento e da coesão

2.1 Um dos objetivos da Estratégia Europa 2020 é tirar pelo menos 20 milhões de pessoas da situação de pobreza até 2020. As profundas consequências da crise e a necessidade de relançar o crescimento deram origem a uma série de iniciativas da Comissão que têm como objetivo a manutenção e a criação de emprego, as transições fáceis entre empregos e uma ativação económica em geral <sup>(1)</sup>.

2.2 Em 20 de fevereiro de 2013, a Comissão publicou o seu tão aguardado Pacote de Investimento Social, composto por uma comunicação «Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do Fundo Social Europeu, no período 2014-2020»), uma recomendação da Comissão intitulada «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade» e por sete documentos de trabalho dos serviços da Comissão.

2.3 Este pacote propõe melhorar o investimento social no contexto do Semestre Europeu e racionaliza a governação e a

apresentação obrigatória de relatórios da União e dos Estados-Membros, no esforço de alcançar os objetivos da Estratégia Europa 2020 no domínio das políticas sociais, de emprego e de educação.

2.4 A Comissão constata que, na sequência da crise que se prolonga na Europa desde 2008, em muitos Estados-Membros aumentou a pobreza, bem como a exclusão social e do mercado de trabalho para muitos cidadãos da União, tendo alcançado novos máximos, em especial entre os grupos mais vulneráveis. Na sua comunicação, a Comissão solicita aos Estados-Membros que atribuam maior importância ao investimento social e assegurem a melhor utilização possível dos recursos existentes.

2.5 No entender da Comissão, o investimento social ajuda os cidadãos, reforça as suas capacidades e qualificações e favorece a sua participação na sociedade e no mercado de trabalho. Isto gera maior prosperidade, relança a economia e contribui para que a UE saia da atual crise mais forte, mais unida e mais competitiva.

2.6 Logo, os sistemas previdenciais cumprem uma função tripartida: investimento social para um futuro melhor, proteção social em fases difíceis da vida e, principalmente, estabilização das economias nacionais.

2.7 Para isso, a Comissão solicita que se tomem medidas que garantam que os sistemas de proteção social têm em conta as necessidades das pessoas em fases críticas da vida. Para o conseguir, a Comissão reclama a adoção de medidas preventivas sob a forma de investimentos tão atempados quanto possível, em vez de reparar as consequências posteriormente, o que se revela mais oneroso. Por esta razão, é importante investir nas crianças e nos jovens.

2.8 Na recomendação da Comissão aos Estados-Membros, a formulação de orientações clarifica mais especificamente este aspeto. A Comissão considera que um vasto leque de medidas diferentes permitirá realizar os investimentos para prevenir a pobreza e a exclusão infantil e defender os interesses das crianças.

2.9 No âmbito das «Formas de aumentar a eficiência das políticas sociais», a Comissão solicita na sua comunicação que os recursos financeiros sejam utilizados de forma mais eficaz, a fim de garantir a sustentabilidade e a adequação da segurança social e melhorar as políticas sociais, que deverão basear-se em elementos concretos. Para o conseguir, os Estados-Membros devem simplificar a gestão dos serviços, orientar melhor as prestações e, ao mesmo tempo, sujeitá-las a condições como, por exemplo, a participação em ações de formação.

<sup>(1)</sup> Pacote de Emprego, Pacote para o Emprego dos Jovens, iniciativa da UE «Oportunidades para a Juventude» e comunicação «Repensar a Educação».

2.10 A comunicação insta repetidamente os Estados-Membros a reforçarem a participação de todas as partes interessadas, designadamente os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil, na melhoria das políticas sociais no âmbito da Estratégia Europa 2020.

### 3. Observações na generalidade sobre o Pacote de Investimento Social

3.1 A crise económica e financeira, com as suas consequências profundas para o crescimento, o emprego e a coesão económica e social, domina há quase cinco anos a agenda política da União Europeia. Embora, a princípio, os Estados-Membros tenham reagido com políticas anticíclicas e de estabilização económica, os pacotes de resgate bancário, acima de tudo, deram origem a um aumento considerável do endividamento público. As tentativas dos governos de consolidarem as finanças públicas, numa conjuntura de abrandamento económico, apenas através da redução da despesa, são consideradas, em geral, como falhadas. Assim, a comunicação da Comissão sobre o investimento social traz uma nova perspetiva para a luta contra a crise, nomeadamente de que, apesar de o investimento social implicar, a curto prazo, certos custos, acarreta, a médio e longo prazo, ganhos de bem-estar para a sociedade e um aumento da receita das contas públicas, que permitem ainda diminuir significativamente os custos sociais no futuro.

3.2 Por esta razão, o CESE saúda expressamente o Pacote de Investimento Social da Comissão e a mudança de paradigma que uma agenda previsional representa para as instituições da UE. A Comissão solicita expressamente aos Estados-Membros que atribuam maior importância ao investimento social, que modernizem e reforcem as suas políticas sociais e que utilizem mais eficazmente os recursos disponíveis. A política social terá de ser mais sólida. Desta forma, a Comissão parece corrigir os erros dos últimos anos e deixar de encarar o investimento social apenas como um fator de custo. Pelo contrário, estes investimentos reforçam as qualificações e as capacidades dos cidadãos, aumentam as suas possibilidades na sociedade e no mercado de trabalho e, conseqüentemente, o seu bem-estar, fomentam o crescimento e ajudam a UE a sair da crise mais forte e mais competitiva. Assim, o Pacote em análise poderá representar uma das mais importantes iniciativas de política social dos últimos anos, se for efetivamente executado de forma coerente e ambiciosa. Para isso, é necessário um apoio sustentável por parte da Comissão Europeia.

3.3 Contudo, a conceção das políticas sociais cabe essencialmente aos Estados-Membros. A diversidade das condições e circunstâncias nacionais requer que cada Estado-Membro encontre o seu próprio equilíbrio em matéria de sustentabilidade e adequação do seu sistema social, dado que não existe um modelo único para todos. A Comissão deveria elaborar uma compilação dos melhores exemplos de boas práticas, incluindo a adjudicação de contratos públicos e a liberdade de escolha de serviços sociais como formas de estimular os prestadores de

serviços de interesse geral, bem como incentivar os Estados-Membros a configurar os seus sistemas sociais de forma inovadora e eficiente, colocando a tónica no emprego e na ativação económica, por forma a alcançar o objetivo de combate à pobreza da Estratégia Europa 2020.

3.4 Numa época em que a UE regista taxas de desemprego inéditas e níveis de pobreza crescentes, o papel do Estado social é fundamental para enfrentar os desafios que se colocam. O investimento bem direcionado na proteção social e no Estado social poderia resolver problemas estruturais e criar emprego. As potencialidades podem ser mais bem aproveitadas se for adotada uma estratégia ativa e tão ampla quanto possível de inclusão e participação, do máximo possível da população, e se todos os Estados-Membros puserem em prática as recomendações de 2008 relativas à inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho.

3.5 Embora até aqui as prestações sociais fossem consideradas sobretudo como «custos» e se reclamasse a redução dos orçamentos sociais, a comunicação poderia, em certa medida, representar uma mudança de curso político, tanto a nível da UE como em alguns Estados-Membros. O CESE já tinha assinalado, anteriormente, que existe uma grande necessidade de investimento – inclusivamente social – que pode ser benéfico para o emprego, para travar a pobreza e combater a exclusão social. Para isso, é necessário mobilizar o investimento, tanto público como privado, e realizar reformas <sup>(2)</sup>.

3.6 O CESE saúda também a abordagem ao investimento social, expressa na comunicação da Comissão, baseada no ciclo de vida e nas necessidades, que pode contribuir para aumentar as oportunidades individuais e a coesão social, bem como o desenvolvimento económico, considerando-a uma nova visão e uma nova lógica de intervenção. Reforçar o investimento social tem efeitos positivos, sobretudo a médio e longo prazo. Contudo, também não devem ser negligenciados os efeitos positivos a curto prazo. A experiência demonstra que o investimento em políticas sociais melhores, baseadas em factos, têm resultados positivos e rápidos numa diversidade de situações <sup>(3)</sup>.

3.7 Além dos efeitos no mercado de trabalho, o investimento social também tem uma função determinante no reforço da coesão e da inclusão sociais, bem como na luta contra a exclusão social e a pobreza. A profunda crise económica que grassa na Europa agravou de forma dramática a situação social de muitas pessoas. Para contrariar estes desenvolvimentos é indispensável mudar o curso político no sentido de reforçar o investimento social.

<sup>(2)</sup> JO C 11 de 15.1.2013, p. 65-70.

<sup>(3)</sup> O «*Housing First*» (Primeiro a Casa), também designado «*rapid re-housing*» (concessão rápida de um alojamento), é uma medida originária das políticas sociais dos Estados Unidos, para responder ao problema dos sem-abrigo, que há alguns anos se aplica também com êxito na Áustria, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Portugal e Reino Unido como alternativa aos sistemas tradicionais de centros de alojamento de emergência e de alojamento temporário.

3.8 Neste contexto, a Comissão devia precisar e limitar as suas exigências relativamente a uma «condicionalidade» das prestações sociais. Assim, pode ser conveniente, por exemplo no âmbito das políticas ativas do mercado de trabalho, condicionar a assistência a um determinado objetivo, como a participação em ações de formação, mas este princípio não pode, de maneira nenhuma, aplicar-se em geral a todas as medidas de política social (por exemplo, o acolhimento de crianças). As prestações sociais devem ser consideradas direitos com critérios previsíveis, para os quais tem de ser garantida a segurança jurídica.

3.9 A recomendação e os documentos de trabalho publicados com a comunicação refletem os principais domínios em que se deve aplicar a «nova lógica» de investimento social. A Comissão deve agora encetar um diálogo com todas as partes interessadas, sobre a forma de aplicar na prática a lógica do investimento social nestas prioridades temáticas, e apresentar um plano para aplicar a sua comunicação, com orientações que ajudem os Estados-Membros.

3.10 O CESE congratula-se com o facto de a Comissão reconhecer expressamente o importante papel da economia social, das empresas sociais e da sociedade civil na aplicação do Pacote de Investimento Social<sup>(4)</sup>. Além de contribuírem com experiência e recursos adicionais, participam com frequência diretamente na realização concreta dos objetivos políticos, por exemplo através da prestação de serviços sociais. Para apoiar estas tarefas, importa melhorar e simplificar o acesso aos fundos públicos e ao capital privado. A inclusão de prioridades temáticas para o investimento social e do investimento como apoio, no âmbito da política de coesão da UE para o período 2014-2020, são propostas de louvar. Estas devem ser tidas em conta nas negociações sobre os programas, a realizar entre as autoridades nacionais e a Comissão Europeia – com a participação de representantes da sociedade civil.

3.11 Na opinião da Comissão, a inovação é um elemento vital da política de investimento social, uma vez que as políticas sociais exigem uma adaptação constante a novos desafios. As empresas privadas respaldadas por contratos públicos desempenham, por isso, um papel fundamental como alternativa e complemento do setor público.

3.12 Segundo a Comissão Europeia, os Estados-Membros devem recorrer em maior medida a abordagens de financiamento inovadoras, nomeadamente mediante a participação do setor privado ou a utilização de obrigações de investimento social (*Social Investment Bonds*), que podem permitir realizar economias orçamentais significativas<sup>(5)</sup>. No entanto, as obrigações de investimento social são muito controversas e é necessário investigar em pormenor as suas consequências. Além disso, importa especificar os domínios potencialmente adequados a

um «financiamento inovador». De qualquer maneira, o CESE sublinha que estes instrumentos não devem, em caso algum, levar à comercialização da política social. O Estado não deve fugir às suas responsabilidades em matéria de política social.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 Infelizmente, nos próximos anos espera-se – em grande medida devido aos pacotes de consolidação orçamental nos Estados-Membros da UE – a continuação da espiral económica e social descendente, bem como uma dinâmica de abrandamento económico. Por esta razão, importa promover um crescimento económico sustentável através do reforço da procura (interna), por exemplo melhorando a integração das mulheres do mercado de trabalho. O crescimento dos serviços sociais e da economia social, que demonstraram a sua resiliência precisamente durante a crise, também tem aqui um papel fundamental.

4.2 O Pacote de Investimento Social pode contribuir significativamente para isso. Assim, o desenvolvimento dos serviços sociais tem um impacto maior sobre o emprego que qualquer outra forma de intervenção financeira pública. Além do mais, é necessário investir em serviços sociais para dar resposta à procura cada vez maior e às crescentes necessidades sociais. Os objetivos de emprego da Estratégia Europa 2020 preveem, além do combate ao desemprego (dos jovens) e da maior integração laboral dos idosos, sobretudo o aumento da taxa de emprego das mulheres.

4.3 Importa reconhecer que o apoio do Pacote de Investimento Social para os principais domínios políticos de inclusão social, de saúde e de serviços sociais deveria incluir também prestações sociais facilmente acessíveis, comportáveis e de qualidade para os grupos sociais desfavorecidos, como as pessoas com deficiência e o número crescente de pessoas que vivem em situação de pobreza extrema. Estas prestações sociais aumentam as oportunidades de estas pessoas viverem em condições dignas e de encontrarem e manterem um emprego.

4.4 O exemplo da guarda de crianças mostra precisamente que o investimento bem direcionado permite conciliar o progresso social e económico com um reforço da competitividade. Reforçar o investimento na guarda de crianças e nos serviços sociais em sentido lato (assistência a idosos, formação, cuidados, serviços para pessoas com deficiência, apoio ao domicílio e serviços de acolhimento, etc.), por um lado, melhora a «qualidade da localização» e, por outro, contribui significativamente para aumentar a participação na atividade económica das mulheres e das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, como as pessoas com deficiência, e para aliviar as contas públicas, a médio e longo prazo. Como a Comissão reconhece, é

<sup>(4)</sup> COM(2013) 83 final, p. 5.

<sup>(5)</sup> COM(2013) 83 final, pp. 6 e 7.

necessário assegurar que este investimento se adequa às necessidades específicas de uma pessoa e não de um grupo, para conseguir um apoio individual e os melhores resultados possíveis <sup>(6)</sup>. Além disso, o CESE considera que é necessário prevenir todos os tipos possíveis de problemas sociais, independentemente da idade das pessoas afetadas. Assim, a prevenção devia ser uma abordagem global da política social que se aplicaria a todos os grupos sociais e não apenas às crianças.

4.5 O mercado de trabalho é a chave central para enfrentar a evolução demográfica e para a consolidação sustentável das contas públicas. Por esta razão, é de louvar que a Comissão exija a melhoria da participação no mercado de trabalho, inclusivamente através de políticas ativas do mercado de trabalho e do reforço da inclusão social. Se se aproveitar melhor o potencial de emprego existente, é possível manter, em grande medida, estável o rácio entre os contribuintes e os beneficiários das prestações, apesar do acentuado aumento do número de pessoas idosas <sup>(7)</sup>. No entanto, o CESE reitera a sua opinião de que o investimento social também se deve destinar aos grupos sociais para quem o benefício das prestações sociais não resulta numa ativação para o mercado de trabalho.

4.6 Além do mais, o investimento social e a melhoria das políticas sociais não têm apenas efeitos importantes na política de emprego. Uma aplicação coerente da política de inclusão social nos Estados-Membros e a luta constante contra a pobreza aportam vantagens decisivas a toda a sociedade e fomentam a paz e a coesão social.

4.7 A mudança de curso delineada na comunicação constitui também um importante contributo para a consolidação sustentável das contas públicas. A promoção do crescimento inclusivo e um aumento claro das taxas de emprego até 2020 permitirão criar uma margem de manobra adicional nos orçamentos nacionais dos 27 Estados-Membros da UE num montante que poderá ascender a 1 bilião de euros <sup>(8)</sup>.

4.8 Quanto à mudança das prioridades políticas e sua integração no Semestre Europeu, delineadas na comunicação, há questões fundamentais que continuam em aberto. O CESE saúda a fiscalização mais rigorosa, mas tem consciência de que a orientação da Análise Anual do Crescimento 2013 continua a incluir as prioridades do ano anterior. Na opinião do CESE, deveria colocar-se uma tónica acrescida no investimento social nas recomendações específicas por país para o segundo semestre. Na próxima Análise Anual do Crescimento (2014) deverá ser expressamente tido em conta o investimento social, e os problemas sociais deverão ser integrados no próximo Semestre Europeu. Além disso, no decurso do semestre convém clarificar expressamente que o reforço do investimento social está em

consonância com uma consolidação orçamental «diferenciada e favorável ao crescimento».

4.9 As considerações relativas ao financiamento das medidas ofensivas em matéria de investimento social e à alteração dos regimes fiscais, tecidas na comunicação, são lamentavelmente decepcionantes e representam um atraso relativamente ao Pacote de Emprego, em que a Comissão tinha recomendado não só a redução dos encargos sobre o rendimento do trabalho, mas também o aumento dos impostos sobre o património. Mas só depois de garantido o financiamento se poderá concretizar com êxito a mudança de rumo anunciada pelo Pacote de Investimento Social.

4.10 No entanto, a questão do financiamento do Pacote de Investimento Social continua, em larga medida, por responder. Embora uma melhor utilização dos fundos estruturais e de investimento europeus, nomeadamente do FSE, possa representar importantes instrumentos de financiamento, serão largamente insuficientes para realizar a desejada mudança de rumo político. Pelo contrário, o CESE reitera a sua exigência de que, além de aumentar a eficiência e a gestão criteriosa da despesa pública, é indispensável explorar novas fontes de receitas para os orçamentos públicos. Neste contexto, será também necessário ter em conta os possíveis contributos das várias formas de rendimento e de património <sup>(9)</sup>. Simultaneamente, os recursos disponíveis também deveriam ser mais bem utilizados.

4.11 O CESE assinala que esta lógica de investimento social também poderá ser alcançada alterando e melhorando as políticas nos aspetos em que estas se revelaram ineficientes. Nestes casos, não será necessário investimento adicional. O CESE insta a Comissão a fornecer informações e esclarecimentos sobre novas políticas sociais que sejam melhores para o consumidor final e cujos custos sejam equivalentes ou inferiores.

4.12 O CESE defende há muito que importa não olhar apenas para a despesa mas também reforçar a receita pública, por exemplo mediante a alteração e o alargamento das bases tributárias, a aplicação de um imposto sobre as transações financeiras, o encerramento dos paraísos fiscais, o fim das práticas de concorrência fiscal e a adoção de medidas para combater a evasão fiscal <sup>(10)</sup>. Precisamente à luz do Pacote de Investimento Social e dos desafios a ele associados, o CESE sublinha estas exigências, bem como a necessidade de um programa europeu de relançamento da economia e de investimento da ordem dos 2 % do PIB <sup>(11)</sup>. Embora o referido pacote apresente opções adequadas, faltam propostas para uma espécie de pacto de investimento social, de modo a não se ficar apenas pelas declarações de intenções mas a pôr em prática a nova orientação política.

<sup>(6)</sup> COM(2013) 83 final, p. 8.

<sup>(7)</sup> COM(2012) 55 final, Livro Branco da Comissão intitulado «Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis», p. 6.

<sup>(8)</sup> Ver o documento temático do CPE n.º 72, de novembro de 2012: «1 000 billion Euros at stake: How boosting employment can address demographic change and public deficits». (Um bilião de euros em jogo: Como estimular o emprego pode resolver a evolução demográfica e os défices públicos)

<sup>(9)</sup> Ver JO C 143 de 22.5.2012, pp. 94-101, ponto 4.3, e JO C 306 de 16.12.2009, pp. 70-75, ponto 3.4.2.

<sup>(10)</sup> Ver JO C 143 de 22.5.2012, pp. 23-28, ponto 6.1.3.1.

<sup>(11)</sup> Ver JO C 133, de 9.5.2013, p. 77-80, ponto 3.2.4.

4.13 Além de exigir que os Estados-Membros reforcem o envolvimento dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada, o que o CESE apoia sem reservas, a Comissão deverá apresentar rapidamente propostas concretas para o seu envolvimento reforçado e contínuo no processo de coordenação do Semestre Europeu. Trata-se também, e acima de tudo, de uma maior concentração no investimento social e na inclusão ativa. Este envolvimento será essencial e permitirá exercer uma influência efetiva na conceção das políticas.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O *Presidente*  
do *Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES) para registo dos dados das entradas e saídas dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia**

[COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD)]

**sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que diz respeito à utilização do Sistema de Entrada/Saída (EES) e ao Programa de Viajantes Registados (RTP)**

[COM(2013) 96 final – 2013/0060 (COD)]

**e sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Programa de Viajantes Registados**

[COM(2013) 97 final – 2013/0059 (COD)]

(2013/C 271/18)

Relator-geral: **Cristian PÎRVULESCU**

Em 14 de março e em 16 de Abril de 2013, o Parlamento Europeu e, em 27 de março de 2013, o Conselho decidiram nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES) para registo dos dados das entradas e saídas dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia*

COM(2013) 95 final - 2013/0057 (COD)

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que diz respeito à utilização do Sistema de Entrada/Saída (EES) e ao Programa de Viajantes Registados (RTP)*

COM(2013) 96 final - 2013/0060 (COD)

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Programa de Viajantes Registados*

COM(2013) 97 final - 2013/0059 (COD).

Em 19 de março de 2013, a Mesa do Comité decidiu incumbir 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 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), designou relator-geral Cristian Pîrvulescu e adotou, por 125 votos a favor, 4 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Introdução

1.1 A proposta legislativa faz parte do pacote «próxima geração de controlos de fronteira», uma iniciativa estratégica do programa de trabalho da Comissão para 2012. Segundo a Comissão Europeia, este pacote «dá resposta a dois desafios importantes que estão interligados: como controlar eficientemente os fluxos e a circulação dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas do espaço Schengen, como um todo, e como garantir que a passagem de fronteiras é rápida e simples para o crescente número de viajantes frequentes regulares, que constituem a grande maioria das pessoas que passam as fronteiras».

1.2 A Comissão, na Comunicação – Preparar as próximas etapas da gestão das fronteiras na União Europeia, de 13 de

fevereiro de 2008, propôs o estabelecimento de um Sistema de Entrada/Saída (EES).

1.3 Esta proposta foi aprovada no âmbito do Programa de Estocolmo, que o Conselho Europeu adotou em dezembro de 2009 e que reafirmou o potencial de um Sistema de Entrada/Saída (EES) que permita aos Estados-Membros partilhar dados de modo eficaz, garantindo simultaneamente a proteção dos dados.

1.4 As conclusões do Conselho Europeu de 23 e 24 de junho de 2011 apelaram a que os trabalhos sobre as «fronteiras inteligentes» fossem acelerados. Em resposta, a Comissão adotou, em 25 de outubro de 2011, uma nova comunicação sobre as diversas opções e a via a seguir.

1.5 O Comité Económico e Social Europeu elaborou uma série de pareceres pertinentes para a implementação dos dois sistemas complementares <sup>(1)</sup>. Os referidos pareceres destacaram o valor acrescentado dos compromissos e dos instrumentos da UE para fazer frente aos desafios da crescente mobilidade transfronteiras. A UE tem um papel e uma responsabilidade fundamentais na garantia da coordenação entre os Estados-Membros. Tendo em conta os recentes desafios no âmbito da mobilidade e da migração, o CESE tem defendido os princípios da proporcionalidade e da eficácia. Tem igualmente promovido a importância fulcral de garantir a proteção dos direitos fundamentais na conceção e na implementação de políticas e programas.

## 2. Observações na generalidade

2.1 Tendo em conta o aumento que se prevê na mobilidade nas fronteiras da UE, há que acelerar os esforços para criar sistemas fiáveis e eficazes de gestão e controlo das fronteiras.

2.2 O CESE saúda a abordagem subjacente do pacote «fronteiras inteligentes», que visa alcançar o equilíbrio adequado entre a necessidade de incentivar a mobilidade e de apaziguar as preocupações com a segurança, que parecem ter aumentado em toda a UE nos últimos anos.

2.3 O CESE reconhece o valor acrescentado do compromisso, da gestão e do investimento ao nível da UE e espera que os Estados-Membros coordenem esforços para garantir uma implementação bem-sucedida dos programas previstos.

2.4 O Comité deseja salientar que a identidade da União Europeia está, implícita e explicitamente, associada a abertura e interligação, não só a nível interno como além-fronteiras. A UE é um espaço cultural, social, político e económico dinâmico, e a mobilidade transfronteiras é crucial para manter a sua relevância na cena internacional. Tendo isso em mente, as instituições da UE e os Estados-Membros deverão assegurar-se de que os novos sistemas não afetam as viagens e a vontade de viajar para a UE dos nacionais de países terceiros.

2.5 Do mesmo modo, deverá dedicar-se bastante atenção à perceção do público em relação aos dois sistemas e ao seu funcionamento, explicando devidamente as regras aos nacionais de países terceiros. A UE e os Estados-Membros deverão colaborar com as autoridades dos países terceiros para garantir que os potenciais viajantes têm acesso a informações e apoio, sobretudo no tocante aos seus direitos. O pacote carece de uma dimensão de comunicação devidamente financiada.

2.6 O CESE convida todos os intervenientes e instituições pertinentes a terem em conta os direitos fundamentais no desenvolvimento e implementação dos dois sistemas. Apesar da natureza bastante técnica dos dois sistemas, estes terão um impacto significativo nos direitos fundamentais e liberdades dos cidadãos, bem como de todos os nacionais de países terceiros que viajem para a UE. O CESE congratula-se com a atenção dada às questões da proteção de dados/proteção da privacidade e espera que a proteção de todos os direitos fundamentais seja objeto da atenção devida e de controlo adequado.

2.7 O CESE chama a atenção para as diferenças significativas entre os enquadramentos e capacidades institucionais dos diversos Estados-Membros, muitos dos quais aplicam uma versão própria dos dois sistemas. Uma transformação a tal escala, envolvendo um número significativo de instituições e pessoas, é um desafio, chegando a ser arriscada. As instituições implicadas deverão garantir que a transição não afeta, de modo algum, os viajantes.

2.8 Tendo em conta experiências anteriores, o CESE gostaria ainda de chamar a atenção para o problema dos custos e respetiva estimativa. Os referidos sistemas são extremamente dispendiosos e importa assegurar que as despesas sejam proporcionais e eficazes. Além disso, as estimativas iniciais devem ser o mais exatas possível.

2.9 O CESE gostaria que fosse feita uma reflexão mais aturada sobre a diferenciação dos viajantes, dado tratar-se de um aspeto fundamental do programa político das «fronteiras inteligentes». Na prática, a diferenciação pode resultar numa quase discriminação. O acesso ao Programa de Viajantes Registados (RTP) dependerá do estatuto, rendimento, línguas e instrução. Este risco pode ser atenuado se as autoridades pertinentes integrem uma perspetiva inclusiva dos tipos de atividades e filiações admissíveis dos potenciais viajantes.

2.10 O CESE assinala a inexistência de dados pertinentes e específicos em matéria de mobilidade. Além da ausência de dados exatos sobre os viajantes de curta duração que acabam por ultrapassar o período de estada autorizada, faltam dados qualitativos que poderiam ajudar a compreender este fenómeno. A política não deve contar apenas com os dados quantitativos que serão recolhidos depois de os sistemas serem implementados. São necessários mais recursos para investigar os abusos do sistema atual.

2.11 O CESE encoraja a UE e os Estados-Membros a darem a devida atenção à formação do pessoal que trabalha diretamente com os viajantes, sobretudo funcionários consulares e guardas de fronteira. Estes devem ser muito bem formados e capazes de ajudar os viajantes ao longo de procedimentos tecnicamente difíceis e psicologicamente sensíveis.

<sup>(1)</sup> JO C 88 de 11.4.2006, pp. 37–40, JO C 128 de 18.5.2010, pp. 29–35, JO C 128 de 18.5.2010, pp. 80–88, JO C 44 de 11.2.2011, pp. 162–166, JO C 376 de 22.12.2011, pp. 74–80, JO C 299 de 4.10.2012, pp. 108–114.

2.12 Embora reconheça as vantagens de recolher dados biométricos, o CESE assinala o impacto que a recolha de impressões digitais tem nos viajantes regulares e não regulares. O impacto psicológico prejudica a motivação para viajar e, em termos gerais, o relacionamento dos indivíduos com a sociedade anfitriã. Além disso, tradicionalmente, a recolha de impressões digitais está associada a atividades criminosas e a práticas policiais. O CESE apela a que se analise mais a fundo a recolha de dados biométricos como parte dos dois programas e possíveis formas de reduzir os seus efeitos adversos.

### 3. Observações na especialidade

3.1 O CESE considera que o direito à informação deve ser respeitado, especialmente no que se refere à utilização dos dados pessoais. Os nacionais de países terceiros devem ser postos ao corrente dos seus direitos. Em determinadas situações, as barreiras linguísticas podem obstar ao exercício deste direito. Os atuais e futuros bancos de dados em matéria de justiça e assuntos internos (JAI) deveriam garantir automaticamente a não discriminação em relação aos nacionais de países terceiros, a qual deve ser estreitamente associada à garantia da observância dos princípios da proteção dos dados (direito à informação, meios eficazes de recurso e consentimento para o processamento dos dados), prestando especial atenção às categorias vulneráveis de nacionais de países terceiros.

3.2 O CESE considera que é necessário um quadro mais preciso dos bancos de dados e dos sistemas de informação no domínio da justiça e dos assuntos internos. A Comissão deveria fornecer com regularidade, possivelmente todos os anos, um relatório de monitorização das atividades de todos os sistemas que comportam intercâmbio de dados e de informações nos domínios das políticas de justiça e de assuntos internos, indicando que informações foram trocadas e com que finalidade.

3.3 A UE deveria incentivar os governos nacionais a apoiar convenientemente as instituições incumbidas da monitorização e a verificar as responsabilidades relativas ao sistema de entrada e de saída.

3.4 O CESE regozija-se pelo facto de a concessão de acesso ao Programa de Viajantes Registados (RTP) passar progressivamente de uma abordagem centrada no país para uma abordagem centrada no indivíduo. Recomenda que, por norma, se entreviste o requerente, sobretudo quando forem necessários certos esclarecimentos. O CESE chama igualmente a atenção para a lógica da definição de perfis (automatização das decisões) e da extrapolação de dados através de bases de dados relativas à Justiça e Assuntos Internos e às fronteiras inteligentes e consi-

dera que a utilização potencial da raça, da etnia de ou outros dados sensíveis como base do controlo estatístico dos dados é dificilmente compatível com os princípios de não discriminação, o direito derivado e as obrigações em matéria de direitos fundamentais.

3.5 O CESE defende uma definição mais alargada de viajantes frequentes que abranja qualquer atividade cultural, económica e social. Encoraja os Estados-Membros a terem plenamente em conta a diversidade da vida social. Convém evitar conceder tratamentos preferenciais a categorias socioprofissionais.

3.6 Os nacionais de países terceiros podem solicitar nos consulados, nos centros comuns para a apresentação de pedidos e nos pontos de passagem de fronteira a sua inscrição no RTP. Esta possibilidade é útil para o candidato mas é, também, um desafio em matéria de gestão. Todo o pessoal envolvido deveria ser corretamente formado e informado acerca do funcionamento dos sistemas.

3.7 O CESE considera que o procedimento de declaração de apoio/acolhimento poderá ser complicado. A ser mantida, esta declaração deveria prever, pelo menos, um formato minimalista e padronizado para todos os Estados-Membros, de modo a que estes não se sirvam dela como meio de dissuasão.

3.8 Por princípio, a emissão de documentos de acompanhamento necessários para completar um pedido de inscrição no RTP não deveria acarretar custos inúteis e excessivos para o requerente nem para as organizações envolvidas. Os custos para os requerentes e as organizações de apoio deveriam ser calculados no âmbito de avaliações intermédias.

3.9 O Comité sugere que o prazo para que as autoridades competentes tomem uma decisão se limite a 25 dias e propõe que as autoridades sejam encorajadas a fazê-lo com a maior brevidade possível.

3.10 É necessário clarificar os critérios utilizados para fundamentar a rejeição de um pedido de inscrição no RTP. Não resulta claro com que bases é avaliado o nível de ameaça para a ordem pública, a segurança pública e a saúde pública, o que abre a porta a decisões arbitrárias. A avaliação em questão vai ser feita por milhares de pessoas que possuem experiências e formações muito diversas e que dispõem de informações muito variadas relativamente ao viajante, suas atividades e país de origem. Além disso, mencionar como critério de rejeição a ameaça para as relações internacionais de um Estado-Membro é algo de discutível.

3.11 É muito importante que os requerentes cujos pedidos hajam sido indeferidos (pedido não admissível/rejeitado) possam efetivamente recorrer da decisão. O CESE incentiva a Comissão e os Estados-Membros a ajudar as pessoas que desejam exercer o seu direito de recurso.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de alteração da Proposta da Comissão COM(2011) 607 final/2 – Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Conselho**

[COM(2013) 145 final – 2011/0268 (COD)]

**e sobre a Proposta de alteração à Proposta COM(2012) 496 da Comissão – Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho**

[COM(2013) 146 final – 2011/0276 (COD)]

(2013/C 271/19)

Relator-geral: **Mário SOARES**

Em 25 de março de 2013, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 164.º e 177.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de alteração da Proposta da Comissão COM(2011) 607 final/2 – Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Conselho*

COM(2013) 145 final – 2011/0268 (COD)

e a

*Proposta de alteração à Proposta COM (2012) 496 da Comissão – Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho*

COM(2013) 146 final – 2011/0276 (COD).

Em 16 de abril de 2013, a Mesa do Comité decidiu incumbir 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 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), designou relator-geral Mário SOARES e adotou, por 135 votos a favor, 3 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 Apesar das reservas que manifesta sobre os montantes e o modo pelo qual é conseguido o financiamento das iniciativas de Emprego e Garantia Juvenis, o CESE concorda com a Comissão quanto à necessidade de modificar, na linha da proposta apresentada, os Regulamentos do Parlamento e do Conselho relativos ao Fundo Social Europeu e aos fundos estruturais.

1.2 O CESE sublinha a necessidade de as políticas agora decididas contribuir para o crescimento e a criação de emprego de qualidade e estável e reforçarem a coesão social.

1.3 O CESE lamenta que o financiamento da Iniciativa para o Emprego dos Jovens não seja o resultado de um reforço das verbas da União, mas resulte de uma subtração do envelope orçamental global para a coesão, que já é inferior ao disponível para o período 2007-2013.

1.4 O CESE está convicto de que o valor atribuído de 6 000 milhões de euros é insuficiente face à magnitude do problema e à urgência de o ultrapassar.

1.5 Uma vez que a crise ainda não terminou nem se iniciou a criação de emprego, o CESE propõe maior flexibilidade na fixação da percentagem de desemprego juvenil com acesso aos fundos atribuídos, de modo a poder avaliar a evolução da situação do desemprego juvenil, ou, em alternativa, que ela seja fixada em 20 %.

1.6 O CESE recomenda que o limite de idade para aceder à Garantia para a Juventude se eleve aos 30 anos, em particular nos países que apresentam maiores índices de desemprego juvenil.

1.7 Por último, o CESE exorta os Estados-Membros a não reduzirem o compromisso financeiro para a promoção do emprego juvenil nos fundos consignados na proposta do quadro financeiro plurianual e a aceitarem a sugestão da Comissão de utilizar recursos adicionais para alcançar o objetivo de erradicar um problema que está colocando em jogo o futuro de uma geração de jovens europeus.

## 2. Elementos essenciais da proposta da Comissão

2.1 Na sequência da decisão do Conselho Europeu de 28 de fevereiro de 2013 de criar uma Garantia para a Juventude, a Comissão apresenta duas propostas: uma que altera a Proposta da Comissão COM(2011) 607 final/2 – Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Conselho (COM(2013) 145 final); e outra que altera a proposta COM(2012) 496 da Comissão – Regulamento do Parlamento e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas a diversos fundos e que revoga o Regulamento CE n.º 1083/2006 do Conselho (COM(2013) 146 final).

2.2 Estas propostas destinam-se a prover o financiamento da Iniciativa para o Emprego dos Jovens, no quadro da «Garantia para a Juventude», a qual visa assegurar a todos os jovens até 25 anos uma oferta de trabalho condigna ou uma educação contínua ou um estágio profissional nos quatro meses subsequentes ao fim dos estudos ou a ficarem desempregados.

2.3 O financiamento total previsto para o período 2014-2020 é de 6 000 milhões de euros sendo 3 000 milhões a título do investimento do Fundo Social Europeu e 3 000 milhões a título de uma dotação específica destinada à Iniciativa para o Emprego dos Jovens no quadro da sub-rubrica 1.b: «Coesão económica, social e territorial».

2.4 O financiamento previsto destina-se às regiões NUTS 2 que, em 2012, tenham tido uma taxa de desemprego juvenil (15 a 25 anos) superior a 25 %.

## 3. Observações na generalidade

3.1 A dramática situação do desemprego juvenil que se verifica em vários Estados-Membros justifica amplamente a iniciativa decidida pelo Conselho em 28 de fevereiro de 2013 de criar uma Garantia para a Juventude que, por diversas vezes e formas, tem sido reivindicada pelos parceiros sociais e organizações da sociedade civil.

3.2 Segundo a Comissão Europeia, há 7 500 milhões de jovens NEETs <sup>(1)</sup> na União, o que representa 12,9 % dos jovens europeus entre os 15 e os 24 anos. Muitos não completaram os estudos secundários e abandonaram precocemente a escola; muitos são imigrantes ou pertencem a setores sociais mais desfavorecidos. Porém, em alguns países há uma deterioração da situação dos jovens da classe média (novos pobres) que ainda não completaram os estudos e correm o risco de não lhes dar continuidade.

3.3 Em anteriores pareceres, o CESE sublinhou os índices catastróficos que regista o desemprego juvenil na UE e solicitou a todas as partes interessadas a adoção de medidas urgentes, eficazes e definitivas para acabar com este círculo vicioso que coloca em perigo o futuro de toda uma geração <sup>(2)</sup>. Este não é só um problema concreto para as pessoas envolvidas como uma ameaça à coesão social na UE, que, a prazo, poderá comprometer o crescimento económico e a competitividade da Europa.

3.4 O CESE defende que as políticas agora decididas devem contribuir para a recuperação do crescimento e a criação de emprego de qualidade, estável e com as garantias e a proteção que historicamente contribuíram para a construção do modelo social europeu e para a coesão social. Ao mesmo tempo reafirma a importância da plena participação dos interlocutores sociais e organizações da sociedade civil no planeamento, execução e monitorização dessas políticas.

3.5 Na verdade, a Iniciativa para o Emprego dos Jovens, incorporada na Garantia para a Juventude, só funcionará se existir um estímulo correspondente na vertente «procura do mercado de trabalho» (ou seja, se existir crescimento económico). Para além disso, a educação, os estágios profissionalizantes e a melhoria de competências de milhões de jovens com poucas perspetivas de integração no mercado laboral comportam em si enormes riscos.

3.6 O CESE observa com preocupação que o Conselho Europeu veja as dificuldades económicas da Europa como essencialmente um problema de consolidação orçamental, sem tentar sequer quantificar os custos de oportunidade ou os efeitos negativos subsequentes, como o desemprego juvenil em massa, a desilusão e o desespero <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> NEETs: refere-se a jovens que não estudam nem trabalham e têm baixos níveis de educação e formação.

<sup>(2)</sup> Ver em particular o parecer do CESE sobre o tema «Ajudar à transição dos jovens para o emprego», JO C 161, de 6.6.2013, p. 67-72.

<sup>(3)</sup> O custo da não integração dos jovens no mercado laboral, quer pelas transferências sociais excessivas, quer pelos impostos que não se recolhem, excede os 150 000 milhões de euros.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 Uma vez que as modificações dos regulamentos apresentadas pela Comissão visam adaptar o atual regulamento do Fundo Social Europeu e o regulamento mais geral dos diferentes fundos europeus à decisão do Conselho Europeu de 7 e 8 de fevereiro, as observações seguintes não dizem respeito às propostas da Comissão, mas aos pressupostos decididos pelo Conselho.

4.2 Num quadro de crise como a que vivemos, o CESE não pode deixar de lamentar que o Conselho proponha um orçamento da União para o período 2014-2020 inferior ao do período anterior, o que se reflete negativamente nos recursos necessários para afrontar a atual situação.

4.3 Decorre desta decisão que o financiamento proposto para o combate ao desemprego juvenil não seja um acréscimo orçamental, mas uma subtração de verbas destinadas a outras rubricas – 3 000 milhões do Fundo Social Europeu e 3 000 milhões da política de coesão.

4.4 De igual modo, o montante global atribuído de 6 000 milhões de euros, disperso por sete anos, é manifestamente insuficiente <sup>(4)</sup>.

4.5 A fixação da data de 2012 para determinar a percentagem de desemprego juvenil (25 %) passível de beneficiar dos

fundos agora atribuídos não tem em conta a evolução da crise nem a atual recessão e pode descurar situações dramáticas que possam ocorrer nesse período. O CESE é, pois, de opinião que deve haver maior flexibilidade para poder avaliar a evolução da situação do desemprego juvenil ou, preventivamente, que se baixe a percentagem para o valor de 20 %.

4.6 Por outro lado, o CESE recomenda que o limite de idade para beneficiar da Garantia para a Juventude se eleve até aos 30 anos, de molde a permitir o acesso a ela aos jovens que saiam mais tarde da universidade ou se encontrem numa fase de transição entre a formação e o emprego. Tal situação é particularmente importante para os países que apresentam maiores índices de desemprego juvenil.

4.7 O CESE apoia a decisão de isentar do cofinanciamento por parte dos Estados a dotação específica para o Emprego dos Jovens (3 000 milhões de euros), bem como a de excecionar os recursos afetados à Iniciativa para o Emprego dos Jovens da reserva de desempenho correspondente a 5 %.

4.8 Finalmente, e reafirmando que, apesar das observações acima referidas, esta iniciativa deve ser apoiada, o CESE defende que ela deve converter-se numa medida estrutural das políticas ativas de emprego e não se limitar a ser um instrumento para enfrentar a presente crise económica <sup>(5)</sup>.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(4)</sup> Segundo a OIT que, de um modo ainda que cauteloso, saudou esta iniciativa, as necessidades financeiras para poder esperar alterações significativas nesta situação seriam da ordem dos 21 000 milhões de euros.

---

<sup>(5)</sup> Por uma questão de coerência com parecer do CESE sobre o tema «Ajudar à transição dos jovens para o emprego» JO C 161, de 6.6.2013, p. 67-72, a Iniciativa para o Emprego dos Jovens deverá estar ligada ao Semestre Europeu.

**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 – CARS 2020: Plano de Ação para uma Indústria Automóvel Competitiva e Sustentável na Europa**

[COM(2012) 636 final]

(2013/C 271/20)

Relator: **Virgilio RANOCCHIARI**

Correlatora: **Monika HRUŠECKÁ**

Em 8 de novembro de 2012, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – CARS 2020: Plano de Ação para uma indústria automóvel competitiva e sustentável na Europa*

COM(2012) 636 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais, que emitiu parecer em 12 de março de 2013.

Na sua 490.<sup>a</sup> reunião plenária, de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 147 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com o empenho da Comissão Europeia, em particular o do seu vice-presidente Antonio TAJANI, comissário para a Indústria, que quis avaliar a situação da indústria automóvel ouvindo todas as partes interessadas presentes no grupo de alto nível CARS 21 e, em seguida, com base nos resultados desta consulta, decidiu lançar um plano de ação para lutar contra a difícil situação do setor e possibilitar a sua recuperação.

1.2 O plano de ação constante na comunicação CARS 2020 apresenta reflexões e recomendações que o CESE subscreve totalmente sobre pelo menos três dos quatro pontos muito importantes, nomeadamente a participação no financiamento da investigação, a legislação inteligente de molde a não agravar os custos do setor e a posterior internacionalização do próprio setor. Quanto ao quarto ponto, o CESE apoia as sugestões da Comissão no que toca a antecipar a adaptação mas tem dúvidas quanto aos processos de reestruturação da produção.

1.3 Trata-se de uma estratégia ambiciosa que procura conciliar luta contra as alterações climáticas e maior necessidade de competitividade ou, por outras palavras, viaturas cada vez mais competitivas e sustentáveis e que vençam o desafio da concorrência interna e externa cada vez mais agressiva, assegurando que esta transição é feita de uma forma socialmente aceitável.

1.4 Este resultado só pode ser alcançado através de uma política económica e comercial comum, que recorra a todos os meios disponíveis a nível europeu e adote, com a máxima

urgência, as medidas preconizadas, superando divisões que até agora têm impedido de atacar a crise com prontidão e de forma coordenada e revendo, se necessário, algumas orientações, ou eventualmente decisões, que possam obstar à realização do plano e, por conseguinte, da desejável retoma do setor.

1.5 Um primeiro problema, que poderíamos definir como filho dos tempos que correm, diz respeito à escassez de fundos para complementar os poucos investimentos que tanto construtores como fornecedores de componentes deverão afetar à investigação, desenvolvimento e inovação para cumprir as metas que a Comissão fixou para os próximos anos. O problema é ainda mais grave para as PME e outras empresas associadas e frequentemente dependentes que operam no setor.

1.6 O CESE revê-se na opção da Comissão de evitar a concessão de incentivos «*technology specific*», isto é, reservados a uma única tecnologia com a exclusão de todas as outras. Todavia, esta decisão não deve significar que os incentivos a curto ou médio prazo (por exemplo, metano, GPL, última geração de motores de elevada eficiência) devam criar obstáculos ao desenvolvimento a médio ou longo prazo, como as viaturas elétricas e a hidrogénio.

1.7 Relativamente aos regulamentos sobre as emissões de CO<sub>2</sub>, o CESE considera que só uma abordagem baseada na avaliação do ciclo de vida (*life cycle assessment* – LCA) pode contribuir para mitigar a pegada ambiental global produzida pelo automóvel.

1.8 A comunicação sublinha, uma vez mais, que a indústria automóvel europeia atravessa um significativo processo de reestruturação (com possível encerramento de fábricas) que se refletirá no emprego, mas não analisa nem fornece dados precisos sobre o principal fenómeno que está na origem desta situação, isto é, a capacidade de produção estruturalmente excedentária na Europa. Se bem que faltem dados sobre a dimensão do fenómeno, os analistas do setor calculam que a capacidade excedentária se situa entre três e cinco milhões de viaturas. O CESE solicita à Comissão que avance rapidamente com um estudo mais pormenorizado com dados mais precisos em matéria de emprego e de capacidade excedentária e sobre o custo da capacidade subutilizada.

1.9 A posição da Comissão, que deseja desempenhar apenas um papel complementar em relação às empresas, aos Estados e às regiões, revela-se por isso demasiado derrotista, sobretudo porque não encontrar solução comum para o problema pode comprometer um outro objetivo fixado no próprio documento e que é o de «melhorar a competitividade nos mercados mundiais». O CESE considera, por isso, que a questão do excesso de capacidade de produção não pode ser tratada de forma dispersa, sendo necessário, ao invés, um guia que coordene todo este processo.

1.10 O CESE, ao mesmo tempo que lamenta que este aspeto do problema tão importante do ponto de vista social não seja convenientemente tratado, solicita à Comissão Europeia que se incumba desta tarefa, exercendo o seu direito de iniciativa, elaborando orientações e recolhendo boas práticas do passado que tenham permitido evitar despedimentos. Em seu entender, ela pode e, dada a urgência, deve assumir o papel de coordenação e possivelmente apoiar também financeiramente uma vasta operação de reestruturação que, não sendo devidamente gerida, poderá desestabilizar muitas regiões da Europa com graves repercussões para o emprego do setor. O CESE recomenda veementemente que os órgãos de poder regional e local sejam associados a qualquer plano de reestruturação.

1.11 Para que esta operação seja bem-sucedida e para manter a indústria transformadora do setor na Europa, é necessário incrementar um diálogo social aberto e construtivo, pois só assim será possível assegurar um justo equilíbrio entre as várias componentes do plano de ação, dando prioridade ao capital humano seja em termos de requalificação dos trabalhadores, seja na gestão dos despedimentos quando a supressão de postos de trabalho se revelar inevitável. O mesmo é válido para as indústrias associadas que enfrentam os mesmos problemas graves.

1.12 A curto prazo, seria necessário estabelecer um quadro europeu para medidas de entrelaçamento social, socorrendo-se, para tal, dos ensinamentos da crise de 2008-2009, a fim de evitar distorções do mercado de trabalho na UE. O papel dos parceiros sociais é primordial neste período de transição.

1.13 Em suma, o CESE entende que a UE deve reforçar toda a sua política industrial e, em particular, a respeitante ao setor da indústria transformadora. Não será possível cumprir os ob-

jetivos da Estratégia Europa 2020 sem um aparelho industrial forte e competitivo, que é a base do desenvolvimento económico da União. É necessário lançar mão de políticas proativas que apoiem a inovação e o desenvolvimento e transformem os problemas passados em oportunidades futuras. A indústria automóvel necessita de uma política industrial orientada para o crescimento sustentável e não apenas para a reestruturação da produção, bem como de investimento em capital e em recursos humanos cada vez mais bem preparados e qualificados. Tecnologias, processos, conceção – tudo deve concorrer para que a indústria europeia volte a ser o líder mundial da indústria automóvel. A concorrência mundial enfrenta-se apostando no desenvolvimento e na inovação. O eventual encerramento de fábricas não basta certamente para resolver o problema.

## 2. Introdução

2.1 Para melhor se compreender e avaliar o plano de ação em apreço, é necessário revisitar o trabalho que o precedeu, as experiências realizadas e os progressos obtidos a partir da primeira edição do CARS 21.

2.2 Em janeiro de 2005, o então vice-presidente da Comissão e comissário europeu para a Indústria, Günter VERHEUGEN, criou um grupo de alto nível CARS 21, feliz acrónimo que sintetizava o título *Competitive Automotive Regulatory System for the 21st Century*.

2.3 Era objetivo desta iniciativa definir uma política e, por conseguinte, elaborar legislação europeia capaz de aumentar a competitividade do setor, obrigado a competir com uma concorrência mundial cada vez mais forte. Tratava-se de uma iniciativa bastante oportuna dada a importância do setor automóvel<sup>(1)</sup>, que emprega cerca de 12 milhões de pessoas na Europa (com fábricas em 19 Estados-Membros), investe anualmente em I&D mais de 28 mil milhões de euros, tem uma balança comercial positiva de cerca de 90 mil milhões de euros e gera uma receita fiscal nos Estados-Membros superior a 430 mil milhões de euros, ou seja quase 4 % do PIB europeu.

2.4 Os trabalhos do CARS 21 ficaram concluídos em dezembro de 2005 com um documento que enumerava dezoito recomendações e estabelecia orientações que a Comissão deveria ter seguido ao elaborar as suas propostas legislativas. A política normativa deveria assegurar um quadro favorável e fiável da indústria através do princípio da regulamentação inteligente, que verifica em relação a cada proposta a relação custo-benefício, com uma cuidadosa avaliação de impacto na indústria e na sociedade em geral, com o reconhecimento dos prazos mínimos necessários para qualquer inovação técnica e a fixação de objetivos a longo prazo, associando sempre todas as partes interessadas.

2.5 Na realidade, aquelas recomendações nem sempre foram aplicadas de forma concertada por todas as direções da Comissão e as demais instituições europeias mas, no geral, as indicações do CARS 21 revelaram-se extremamente úteis tanto para a indústria como para os outros parceiros do setor.

<sup>(1)</sup> Com estas palavras, pretende-se abarcar todo o setor da indústria automóvel: construtores, fornecedores de componentes, distribuidores e serviços pós-venda. Os produtos incluem os veículos de passageiros, os veículos comerciais ligeiros e pesados, e os veículos motorizados de duas, três e quatro rodas.

2.6 Em 2010, perante a necessidade de veículos cada vez mais «limpos» e eficientes e com uma crise sem precedentes do mercado europeu, o vice-presidente da Comissão e comissário da Indústria, Antonio TAJANI, chamou precisamente a atenção para o facto de ser conveniente propor uma nova versão do CARS 21, introduzindo algumas modificações à luz dos resultados obtidos.

2.7 De facto, a versão anterior, embora bem recebida, não deixou de suscitar algumas críticas pela sua composição, que no entender de alguns, não abrangia todas as partes interessadas, reservando um grande fatia aos construtores, mas, sobretudo, não tinha envolvido todos os comissários europeus potencialmente ligados à política legislativa do setor.

2.8 Na versão atual houve, pois, o cuidado de associar todos os possíveis interessados públicos e privados: oito comissários europeus, nove Estados-Membros e representantes das outras instituições da UE, como o CESE e o Comité das Regiões. Relativamente ao setor privado, para além dos construtores europeus, foram envolvidos no processo outros representantes do setor automóvel – fabricantes de componentes, reparadores, fornecedores de combustíveis, sindicatos, ambientalistas, associações e movimentos que apoiam as novas tecnologias para motores – no total, cerca de quarenta participantes no grupo de alto nível, assistidos por «xerpas» e por peritos.

2.9 Os trabalhos começaram com uma primeira reunião do grupo de alto nível, em novembro de 2010, e prosseguiram com vários encontros que culminaram com um relatório final discutido e aprovado em junho de 2012.

2.10 Trata-se de uma iniciativa da maior importância e há que reconhecer à Comissão, especialmente à DG Empresa, que coordenou os trabalhos, o mérito de ter elaborado, com profissionalismo e eficácia, um documento que obteve o consenso de todos os participantes.

2.11 É para estas experiências e para este último documento que, como declarou o vice-presidente TAJANI, remete a comunicação sobre o plano de ação CARS 21 sobre a qual o CESE se deve pronunciar.

### 3. A comunicação da Comissão - CARS 2020: Plano de Ação

3.1 O plano de ação apresentado na comunicação articula-se em torno de quatro pilares fundamentais:

- Investir nas tecnologias de ponta e financiar a inovação;
- Melhorar as condições de mercado e a aplicação de regulamentação inteligente;

- Melhorar a competitividade nos mercados mundiais;
- Antecipar a adaptação e reduzir os efeitos sociais dos processos de reestruturação da produção.
- Para cada um destes quatro pontos estão previstas iniciativas que serão monitorizadas por um grupo de alto nível, **CARS 2020** (com os mesmo intervenientes do CARS 21), que se reunirá todos os anos de maneira informal, estando igualmente previstas reuniões de peritos sobre temas respeitantes à competitividade do setor automóvel.

#### 3.2 Investir nas tecnologias de ponta e financiar a inovação

A Comissão tenciona:

- continuar a colaborar com o BEI para garantir financiamentos para a I&D do setor;
- colaborar com a indústria para elaborar uma iniciativa europeia para veículos limpos no âmbito do programa-quadro **Horizonte 2020** <sup>(2)</sup>;
- realizar os objetivos de redução das emissões de CO<sub>2</sub> dos veículos ligeiros, incluindo os modelos comerciais, até 2020;
- apoiar o desenvolvimento de um novo ciclo de ensaio de condução para medir consumos e emissões mais próximas das condições reais de condução;
- continuar a desenvolver esforços no domínio da segurança rodoviária, de acordo com os objetivos das suas «**orientações políticas para 2011-2020**» <sup>(3)</sup>;
- elaborar uma estratégia sobre combustíveis alternativos e apresentar uma proposta legislativa sobre as infraestruturas necessárias à sua utilização.

#### 3.3 Melhorar as condições do mercado interno e a aplicação de regulamentação inteligente

A Comissão tenciona:

- desenvolver um diálogo com as partes interessadas com vista a um acordo de autorregulamentação sobre a distribuição dos veículos na Europa;
- definir orientações sobre os incentivos financeiros concedidos pelos Estados-Membros para promover veículos limpos de baixo consumo;

<sup>(2)</sup> «Horizonte 2020» (COM(2011) 808 final e COM(2011) 809 final, de 30 de novembro de 2011, é uma proposta-quadro para financiar a investigação e a inovação durante o período de 2014-2020 no valor de 80 mil milhões de euros.

<sup>(3)</sup> COM(2010) 389 final.

- reafirmar o princípio da «regulamentação inteligente», que constitui um dos resultados mais importantes da primeira versão do CARS 21, reiterado na última versão, e que inclui a avaliação de impacto das propostas legislativas e testes de competitividade;
- rever o quadro de homologação dos veículos, incluindo as disposições relativas ao controlo dos mercados.

### 3.4 Melhorar a competitividade nos mercados mundiais

A Comissão tenciona:

- avaliar o impacto de cada acordo comercial e controlar o seu impacto cumulativo na competitividade da indústria;
- rever o Acordo UNECE <sup>(4)</sup>, associando a esta tarefa os mercados terceiros;
- integrar, na medida possível, a legislação multilateral e a legislação bilateral do Acordo UNECE por ocasião da celebração de acordos comerciais com países que não fazem parte da UNECE.

### 3.5 Antecipar a adaptação e reduzir os efeitos sociais dos processos de reestruturação da produção.

A Comissão tenciona:

- apoiar a criação de um Conselho Europeu para as competências no setor automóvel em que participem todas as partes interessadas, incluindo as organizações ligadas ao ensino e à formação, para analisar as tendências do emprego e das competências de que o setor necessita e, por conseguinte, das carências profissionais a suprir;
- encorajar o recurso ao Fundo Social Europeu (FSE) para a requalificação dos trabalhadores e, nos casos mais graves de reestruturação ou encerramento, ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG);
- controlar as atividades de reestruturação, garantindo o cumprimento da legislação da UE sobre o mercado interno, em particular no que respeita aos auxílios estatais;
- desenvolver, no atinente à reestruturação da sobrecapacidade de produção, apenas um papel complementar ao da indústria, à qual cabe gerir o processo de reestruturação.

## 4. Observações do Comité Económico e Social Europeu

4.1 O CESE acolhe com agrado a comunicação da Comissão, que não só confirma no seu plano de ação muitas das recomendações formuladas no CARS 21, como está empenhada em revitalizar o diálogo com os participantes do CARS 21 para

continuar a avaliar periodicamente a execução das referidas recomendações.

### Capacidade de produção instalada na Europa

4.2 Face ao exposto, o CESE realça que há uma importante lacuna na comunicação: o problema do excesso de capacidade da produção não é abordado com a atenção necessária, mas simplesmente inserido no processo de reestruturação mais geral. Os pontos seguintes exporão a amplitude do problema e os dados que lhe são inerentes.

4.3 De acordo com as estimativas de Alix Partners <sup>(5)</sup>, umas quarenta fábricas europeias de automóveis funcionaram abaixo do seu próprio ponto de equilíbrio financeiro (*financial break-even point*), isto é, utilizando 75 a 80 % da capacidade de produção, e uma dezena situou-se abaixo dos 40 %. Isto num contexto em que se venderam na Europa menos 3,5 milhões de viaturas entre 2007 e 2012, o que representa uma queda de cerca de 23 %, que nos veículos comerciais atingiu 34,6 %. A situação do setor dos motociclos é ainda mais crítica, pois registou uma diminuição dos registos de 46 %, ou seja duas vezes menos do que o setor automóvel.

4.4 Convém referir, no entanto, que os analistas do setor não são unânimes em relação às proporções da sobrecapacidade instalada, pois as estimativas variam entre três e cinco milhões de viaturas consoante os critérios de análise adotados. Não obstante a dificuldade de tal operação, a Comissão deveria, no entender do Comité, lançar rapidamente um estudo mais detalhado para poder fornecer números mais precisos.

4.5 Além disso, a questão da sobrecapacidade de produção coloca-se igualmente no início de uma cadeia causal que tem grandes repercussões na competitividade da indústria automóvel, a saber, excesso de capacidade de produção, custos fixos elevados, guerra dos preços, redução do rendimento e agravamento da situação financeira, encerramento de fábricas, limitação do investimento em geral e, em particular, na I&D, risco de quebra da competitividade a longo prazo. Por isso, o CESE solicita à Comissão que não subestime o facto de que o excesso de capacidade se reflete igualmente no terceiro pilar do plano de ação, isto é, «melhorar a competitividade nos mercados mundiais».

4.6 É certo que o tema não é simples, visto que a situação varia consoante o país e o construtor. Ainda que em 2012 tenham sido utilizadas cerca de 70 % das capacidades de produção na Europa, há diferenças sensíveis entre os países: Reino Unido e Alemanha em torno dos 80 %, Espanha de 70 %, França de 60 %, e Itália um pouco acima de 50 % (Fonte: *The Economist*). Ao nível dos construtores, as diferenças prendem-se com vários fatores, um dos quais a vocação para a exportação, razão pela qual estão mais bem posicionados os que mais exportam para fora da Europa (por exemplo BMW, Audi, Daimler), ao passo que atravessam maiores dificuldades os que estão mais dependentes do mercado nacional.

<sup>(4)</sup> Acordo de 1958 da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE) sobre a harmonização técnica internacional no setor dos veículos automóveis.

<sup>(5)</sup> AlixPartners, «Automotive outlook 2012 – An industry at the crossroads» [Panorama do setor automóvel em 2012 – Uma indústria numa encruzilhada], Jens-Ulrich Wiese, IFF – Praga, 21 de setembro de 2012.

4.7 Mas há um outro fator de diferenciação entre os construtores – o segmento em que estão implantados. De acordo com uma análise de Roland Berger, a taxa de utilização das fábricas varia em função do segmento dos construtores. As marcas especializadas em veículos económicos (Dacia, Logan, Chery, Hyundai, Chevrolet) apresentam uma taxa de utilização de 77 %, os de gama média (PSA, Renault-Nissan, Toyota, Suzuki, Fiat, Opel, VW) 62 %, contra 83 % nos de gama alta (BMW, Mercedes, Audi, Lexus, Infinity, DS).

4.8 A questão da sobrecapacidade produtiva não pode, por conseguinte, ser tratada pelos construtores e pelos governos dos diferentes países e regiões individualmente. O Comité considera que é necessário que alguém coordene este processo e que esta função pode ser desempenhada pela Comissão.

### Investir nas tecnologias de ponta e financiar a inovação

4.9 O plano não anuncia outros financiamentos para além dos já orçamentados e disponíveis. O objetivo – apresentado pelo vice-presidente TAJANI na conclusão dos trabalhos do CARS 21 – de aumentar de um para dois mil milhões de euros as dotações do programa Horizonte 2020 consagradas ao automóvel limpo não figura na comunicação. A possibilidade de novas intervenções do BEI também não passa de um mero desejo que radica no recente aumento de capital de 10 mil milhões de euros.

4.10 A totalidade do setor automóvel, que terá de investir somas consideráveis em investigação, desenvolvimento e inovação para realizar até 2020 o salto tecnológico capaz de fabricar viaturas cada vez mais limpas, necessita de mais fundos europeus para estimular os seus próprios investimentos, presentemente mais difíceis de realizar devido à situação do mercado europeu, que parece incapaz de sair da recessão num futuro próximo.

4.10.1 Neste contexto, a Comité considera positiva a referência implícita à neutralidade tecnológica entre os vários tipos de propulsão (veículos a motor de combustão interna, elétricos, híbridos e veículos a pilhas de combustível) que deverá nortear o apoio da UE às atividades de I&D e de inovação, de modo a dispor de uma vasta gama de combustíveis para realizar os objetivos da UE em matéria de clima.

4.10.2 Em sintonia com a neutralidade tecnológica atrás referida, apraz muito em especial ao Comité o empenho da Comissão no desenvolvimento de infraestruturas que permitem que todos os combustíveis de substituição, sem exceção – energia elétrica, hidrogénio, biocombustíveis sustentáveis, metano (gás natural e biometano) e GPL – penetrem no mercado. Nesta ordem de ideias, a Comissão apresentou uma estratégia sobre combustíveis alternativos e uma proposta legislativa sobre as pertinentes infraestruturas com a indicação do número mínimo de infraestruturas de reabastecimento/recarga. Infelizmente, em evidente contradição com a ampliação das estruturas que o

plano tenciona promover, uma recente proposta de diretiva (*Energy taxation*) penaliza, além do *diesel*, igualmente os combustíveis alternativos como o metano e o biometano, comprometendo a sua difusão no mercado.

4.10.3 A posição da Comissão sobre a «neutralidade tecnológica» suscita dois comentários:

A) A Comissão não se pronuncia sobre as implicações que as diferentes tecnologias têm para as empresas e as entidades públicas (ao nível de incentivos, por exemplo) quer em termos de tempo (resultados num período curto e resultados num período longo), quer em termos de custos de cada uma das soluções, utilizando como referência o impacto calculado do «poço à roda» (*well to wheel*).

B) A Comissão não aborda uma questão importante que o relatório do grupo de alto nível do CARS 21 põe em evidência (p. 73), ao sugerir que, a longo prazo, se examine se é possível diminuir a intensidade de mão-de-obra no setor à medida que a viatura elétrica (que comporta menos componentes e requer menos mão-de-obra) ganhar terreno no mercado. A eletrificação reduz a complexidade do sistema de propulsão (cerca de 1 400 componentes numa transmissão convencional contra cerca de 200 numa transmissão elétrica). Isto mostra que a neutralidade tecnológica não é sinónimo de neutralidade em termos de impacto social e económico. A este propósito, a Comissão está prestes a publicar um estudo sobre o impacto das novas tecnologias no ciclo de produção e no emprego.

4.11 O automóvel é uma importante fonte de emissões de CO<sub>2</sub>. O Comité entende que é possível medir com mais exatidão as emissões de CO<sub>2</sub> avaliando o ciclo de vida dos veículos, porque este tem em conta todas as emissões produzidas ao longo da vida de um produto, desde a produção da matéria-prima até ao fim do ciclo.

4.12 Embora reitere o seu empenho em cumprir os objetivos de redução de CO<sub>2</sub>, a Comissão não refere, na sua comunicação, a oportunidade de proceder à revisão da Diretiva 1999/94/CE sobre rotulagem para tornar obrigatória a indicação dos valores absolutos de emissões de CO<sub>2</sub> para cada modelo de veículo automóvel. Esta iniciativa seria bastante oportuna numa altura em que se está a examinar o regulamento que estabelece os novos limites de emissões em 95 gr/km, de acordo com as recomendações que o CESE formulara num dos seus recentes pareceres<sup>(6)</sup>.

4.13 Igualmente interessante é o anúncio de uma nova iniciativa sobre veículos «verdes» europeus, no âmbito do programa Horizonte 2020 (no seguimento da Iniciativa Europeia relativa aos Automóveis Ecológicos), que beneficiará, portanto de capitais privados.

<sup>(6)</sup> JO C 44 de 15.2.2013, p. 109.

4.14 Ao mesmo tempo, não bastará simplesmente desenvolver novas tecnologias, se não se assegurar paralelamente uma formação adequada da mão-de-obra. Com efeito, novas tecnologias exigirão dos trabalhadores novas competências e qualificações, de que o setor não dispõe atualmente ou que precisa ainda de desenvolver, em parte, ao nível do sistema educativo. Tal requer, por um lado, esforços sustentados dos empregadores do setor para conceber novos programas de aprendizagem, mas, por outro lado, também cooperação com as instituições de ensino e formação e com as estruturas de investigação e de ensino superior de modo a oferecerem novos currículos de formação.

### **Melhorar as condições do mercado interno e a aplicação de regulamentação inteligente**

4.15 Recorde-se o empenho em legislar de acordo com o princípio da regulamentação inteligente, que deveria nortear a regulamentação do setor aplicando parâmetros como a relação custo-benefício, os prazos de realização <sup>(7)</sup> e o impacto na posição competitiva da indústria nos mercados mundiais.

4.16 É igualmente útil que se definam orientações para os incentivos financeiros aos veículos limpos, que deverão basear-se em dados objetivos e disponíveis (por exemplo, as emissões de CO<sub>2</sub>, evitando a fragmentação do mercado por falta de coordenação das intervenções.

4.17 Relativamente à eficácia temporal, convém considerar a atitude dos consumidores em relação às novas tecnologias, em particular, elétricas: até agora, os resultados são escassos, de qualquer forma aquém das expectativas, pelo que cabe perguntar se, para atingir os objetivos ambientais a médio e curto prazo, não faz mais sentido investir sobretudo na investigação nas últimas gerações de motores de elevada eficiência.

4.18 No atinente à propulsão elétrica e ao seu desenvolvimento futuro, importa também recordar que as estimativas são muito variáveis e diferem sensivelmente em função dos parâmetros considerados. Se compararmos as várias previsões <sup>(8)</sup>, os fatores de multiplicação vão de um a dez.

### **Melhorar a competitividade nos mercados mundiais**

4.19 O grupo CARS 21 discutiu amplamente os acordos de comércio livre na sequência das críticas que o acordo com a Coreia do Sul <sup>(9)</sup> suscitou na indústria automóvel. Salientou-se a necessidade de efetuar uma análise de impacto cumulativo de tais acordos, à luz da conveniência de uma estreita coordenação

<sup>(7)</sup> Lead time: tempo de que a indústria precisa para implementar qualquer novo requisito que comporte intervenções estruturais no veículo.

<sup>(8)</sup> Roland Berger, *Rebound of the US suppliers industry* (Uma recuperação do setor dos componentes para automóveis nos Estados Unidos), Detroit, outubro de 2012.

<sup>(9)</sup> De 1 de julho de 2011 a 30 de junho de 2012, isto é, no primeiro ano de vigência do acordo, foram importados da Coreia do Sul 433 000 veículos, o que representa um aumento de 46 % em relação aos 12 meses precedentes (fonte: Eurostat).

entre políticas industriais e comerciais na Europa, eliminando definitivamente as barreiras não pautais às exportações europeias. O CESE apoia, por conseguinte, a decisão da Comissão de realizar um estudo sobre os acordos de comércio livre já celebrados ou em fase de elaboração, como o previsto com o Japão, a fim de avaliar o impacto na competitividade no setor automóvel.

4.20 De um modo geral, o CESE aprecia o esforço da Comissão no sentido de aplicar uma política comercial tendente a preservar uma forte base industrial automóvel na Europa, utilizando e aperfeiçoando os instrumentos disponíveis que passam pela revisão do acordo UNECE à elaboração de um novo regulamento sobre homologações internacionais dos veículos.

4.20.1 No entanto, os desafios da indústria automóvel europeia situam-se igualmente nos mercados nacionais, onde as alterações na procura e nas mentalidades afetarão a sua capacidade de êxito no futuro. Haverá que ter em conta esta situação em paralelo com a competitividade nos mercados mundiais.

### **Antecipar a adaptação e reduzir os efeitos sociais dos processos de reestruturação <sup>(10)</sup> da produção**

4.21 Uma estratégia para uma indústria automóvel sustentável e bem-sucedida na Europa implica não só investir em novas tecnologias e na inovação, em conjugação com uma regulamentação inteligente e um mercado interno mais eficiente, mas também e sobretudo conferir uma posição sólida à política industrial global da UE e dedicar à mão-de-obra a mesma importância e atenção reservadas aos demais aspetos.

4.22 Para manter uma base industrial na Europa, é necessário que as empresas sejam capazes de adaptar rapidamente as suas próprias capacidades produtivas às novas tecnologias e à evolução dos mercados, dispondo de uma mão-de-obra qualificada e constantemente atualizada. É, pois, bem-vinda a criação, em 2013, de um Conselho Europeu para as competências no setor automóvel, o qual reunirá todas as partes interessadas, com vista a formular recomendações destinadas aos responsáveis políticos sobre o desenvolvimento das competências no setor e suas necessidades de formação, de modo a antecipar as mudanças que se anteveem. O desenvolvimento contínuo das qualificações aumenta a empregabilidade da mão-de-obra e constitui a melhor resposta a que deveriam aspirar todas as partes interessadas. Convém prestar aqui especial atenção às PME e aos seus problemas específicos neste domínio.

<sup>(10)</sup> Como assinalado no Livro Verde da Comissão intitulado «Reestruturação e antecipação da mudança: que lições tirar da experiência recente?», COM(2012) 7 final, as reestruturações fazem parte da vida quotidiana das empresas, dos trabalhadores, das autoridades públicas e de outras partes interessadas. Reestruturar pode significar reafetar recursos humanos para atividades com maior valor acrescentado, para a formação dos trabalhadores, reduções temporárias das horas de trabalho, a eliminação de partes do setor ou o encerramento de instalações.

4.23 As medidas antecipatórias para prevenir as repercussões negativas das reestruturações no emprego deveriam aproveitar plenamente o diálogo social em geral, mas sobretudo explorar o direito de participação e de consulta dos conselhos de empresa europeus em situações de reestruturação e o seu potencial de assumir um papel ativo na apresentação de soluções alternativas. Uma comunicação adequada entre fornecedores e consumidores finais poderia evitar que, em caso de encerramento de fábricas, se produza um efeito de bola de neve nas economias das várias regiões de implantação da indústria automóvel, visto que o encerramento de fábricas de montagem se repercute a montante e a jusante do setor.

4.24 Como se viu nos pontos 4.2 a 4.8, o texto da comunicação é, porém, evasivo, ao referir-se ao processo de «reestruturação» em geral, sem apontar as respetivas causas. Com efeito, a Comissão não evoca neste ponto o que salientou na página 6, ou seja «a questão estrutural de longa data da sobre-capacidade» que está na base do encerramento de instalações anunciado por alguns construtores. O CESE considera, por conseguinte, que é conveniente examinar em que medida o excesso de capacidade é um desequilíbrio temporário entre a capacidade de produção, que depende do contexto histórico da distribuição geográfica, e a procura na Europa, e é influenciado por fatores como o poder de compra dos consumidores, a política de produto, a austeridade e outras políticas públicas.

4.25 Por outras palavras, o plano de ação não vai às causas do processo de reestruturação nem avalia as suas proporções, regista apenas e propõe intervir unicamente para reduzir o impacto social deste fenómeno, deixando à indústria a responsabilidade deste processo e à Comissão um papel meramente complementar ao dos Estados-Membros e das autoridades locais, evitando assim assegurar a coordenação das medidas de reestruturação e abstendo-se igualmente de propor linhas diretrizes que os Estados-Membros deveriam seguir no âmbito das suas intervenções.

4.26 No entender do Comité, o papel complementar em relação a outros intervenientes que a Comissão desempenha não parece o mais adequado face à dimensão da capacidade produtiva excedentária.

4.27 No que diz respeito à reestruturação, a comunicação CARS 2020 propõe pistas interessantes que convém aprofundar. Na página 20, afirma-se que a Comissão «relançará a Task Force Interserviços para estudar e acompanhar os principais

casos de encerramento de fábricas de automóveis ou de redução significativa da mão-de-obra. Esta Task Force operou e demonstrou grande eficiência em casos anteriores da indústria automóvel» (fazendo referência aos casos do VW Forest e do MG Rover). O CESE solicita que se proceda a uma análise específica destes resultados e se examine em que medida eles podem constituir um exemplo de boas práticas na situação atual.

4.28 O CESE sugere que se explorem alternativas para os processos de reestruturação inspirando-se nas soluções que provaram a sua eficácia no passado e/ou em novas propostas, por exemplo a adotada na fábrica da Opel em Bochum. Neste caso concreto, os representantes dos sindicatos e da direção, em concertação com as partes interessadas externas, chegaram a acordo sobre um vasto leque de medidas para chegar a uma solução socialmente aceitável, na perspetiva do encerramento da fábrica previsto para finais de 2016.

4.29 É, todavia, necessário desenvolver uma perspetiva de política industrial a longo prazo para o setor, prioritária em relação a quaisquer decisões a curto prazo de ajustamento da capacidade de produção. Encerrar meramente unidades de produção não aumentará a capacidade global do setor para fazer face aos desafios futuros e tem consequências catastróficas para toda a cadeia de abastecimento. Ao invés, é necessário empenhar-se numa transformação do setor e na definição de novas políticas em prol de produtos mais consentâneas com as expectativas dos consumidores, oferecendo à indústria automóvel a oportunidade de converter-se numa indústria sustentável para o século XXI.

4.30 Se tal não for feito, corre-se o risco de, neste cenário prolongado de vendas baixas e consequente perda de lucros, as empresas especializadas no segmento de veículos de gama média decidirem aliviar os encargos inerentes à redução da produção através do encerramento de fábricas na Europa Ocidental e da deslocalização das fábricas restantes – a maioria das quais aberta recentemente – para os novos Estados Membros ou para países fora da Europa, com vista a tirar proveito dos salários mais baixos e das condições de trabalho menos generosas.

4.31 Por último, o CESE aprecia o empenho da Comissão em velar pelo cumprimento da legislação sobre auxílios estatais e das regras do mercado interno, bem como em exortar os Estados-Membros a utilizarem o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, medidas que, à luz do que precede, não serão certamente suficientes.

Bruxelas, 23 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**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 – Energia limpa para os transportes: uma estratégia europeia para os combustíveis alternativos**

[COM(2013) 17 final]

**e sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de uma infraestrutura para combustíveis alternativos**

[COM(2013) 18 final – 2013/12 (COD)]

(2013/C 271/21)

Relator: **Stefan BACK**

Em 24 de janeiro de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União 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 – Energia limpa para os transportes: uma estratégia europeia para os combustíveis alternativos*

COM(2013) 17 final.

Em 5 de fevereiro e em 8 de fevereiro de 2013, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 91.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de uma infraestrutura para combustíveis alternativos*

COM(2013) 18 final – 2013/12 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 30 de abril de 2013.

Na 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 147 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com o Pacote sobre Energia Limpa para os Transportes<sup>(1)</sup> e com o seu objetivo de criar condições para a implantação em larga escala no mercado da propulsão limpa proveniente de fontes de energia não poluente.

1.2 O CESE aprova a abordagem que visa o crescimento do mercado e uma cobertura infraestrutural mínima de carregamento e abastecimento com normas comuns, a fim de fomentar a confiança entre os utilizadores e assegurar a mobilidade transfronteiras.

1.3 O CESE congratula-se igualmente com a atenção que a proposta confere à informação aos consumidores e à criação de um clima de confiança entre os consumidores no intuito de desenvolver um mercado em larga escala, requisito essencial

para veículos com sistemas de propulsão alternativos a preços abordáveis.

1.4 O CESE acolhe com agrado as perspetivas de crescimento e de criação de emprego geradas previsivelmente pelas novas oportunidades de mercado e pelo reforço da competitividade da indústria europeia devido ao desenvolvimento dos combustíveis alternativos e da respetiva infraestrutura.

1.5 A aplicação de uma estratégia de combustíveis limpos não se deve limitar a uma série de combustíveis bem cimentados, mas deve focar também as questões a longo prazo relativas a outras fontes de energia não poluente, ao desenvolvimento forte e célere do setor e à necessidade de fomentar a inovação e a penetração no mercado.

1.6 O CESE remete para as questões que referiu no seu parecer sobre o tema «Alterações indiretas do uso do solo/bio-combustíveis» (TEN/502 – CES2363-2012), em particular, nos pontos 1.9 a 1.12 que assinalam a complexidade e o caráter de longo prazo destas questões, bem como a necessidade de serem constantemente reavaliadas.

<sup>(1)</sup> Este pacote engloba a Comunicação – Energia limpa para os transportes: uma estratégia europeia para os combustíveis alternativos (doravante, a comunicação), a Proposta de diretiva relativa à criação de uma infraestrutura para combustíveis alternativos (doravante, a proposta [de diretiva]) e o documento de trabalho sobre GNL para a navegação que as acompanha (doravante, o documento de trabalho).

1.7 O CESE considera, portanto, que a proposta de diretiva se deve centrar mais nos objetivos estratégicos a longo prazo apresentados na comunicação. Por exemplo, o quadro de política nacional para os combustíveis não poluentes e respetiva infraestrutura, a criar pelos Estados-Membros ao abrigo da proposta, deve incluir as fontes de energia, como os biocombustíveis, consideradas importantes na comunicação.

1.8 Por conseguinte, a proposta de diretiva deve definir um cabaz de combustíveis otimizado em termos económicos e ambientais a nível europeu, cujo desenvolvimento e implantação poderiam ser reforçados mediante a coordenação das políticas nacionais. Os artigos 3.º, 8.º e 10.º, assim como o anexo I da proposta, devem ser revistos nesse sentido.

1.9 O CESE não está certo de que as infraestruturas públicas de carregamento para veículos elétricos possam ser criadas sem financiamento público, pelo menos na fase inicial. É preciso, primeiro, que o número de veículos elétricos alcance um nível em que as taxas de carregamento cobradas permitam financiar razoavelmente o investimento.

1.10 O CESE destaca a necessidade de assegurar uma transição harmoniosa e viável para um cabaz energético modificado, assim como a importância de ter em conta o potencial para melhorar o impacto ambiental dos combustíveis fósseis.

1.11 O CESE chama a atenção para o risco de impedir o desenvolvimento de soluções técnicas novas e mais viáveis para diferentes modos de transporte e grupos de utilizadores. Um exemplo deste risco é o forte compromisso com o gás natural liquefeito (GNL) para a navegação, apesar de estarem a ser desenvolvidas alternativas novas e mais económicas. Da mesma forma, surgem novas soluções de energia orientadas para o utilizador, destinadas, entre outros, a veículos de mercadorias, de passageiros e veículos de duas rodas.

## 2. Introdução: contexto político e síntese da comunicação e da proposta de diretiva

2.1 Nas suas iniciativas emblemáticas «Uma Europa eficiente em termos de recursos» e «Uma União da Inovação», a Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo foca os problemas das alterações climáticas, da energia e da escassez de recursos, bem como a necessidade de reforçar a competitividade e melhorar a segurança energética, mediante o aumento da eficiência dos recursos e da energia. No domínio dos transportes, o Livro Branco sobre a política de transportes, de 2011, apela à rutura da dependência em relação ao petróleo e fixa uma meta de 60 % para a redução, até 2050, das emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes. Nos seus dez objetivos para um sistema de transportes competitivo e eficiente em termos de recursos, o Livro Branco remete para o desenvolvimento e a implantação de novos combustíveis e sistemas de propulsão sustentáveis. A lista de iniciativas do Livro Branco aborda os objetivos indicados na iniciativa 24 «Roteiro tecnológico» e na iniciativa 26 «Quadro regulamentar para transportes inovadores». A comunicação e a proposta de diretiva focam a totalidade ou parte destas questões.

2.2 O CESE já apelou, em diversos pareceres, a uma iniciativa da Comissão para promover os combustíveis alternativos e respetiva infraestrutura. Entre eles, contam-se:

— O parecer sobre o Livro Branco sobre a política de transportes <sup>(2)</sup>, pontos 4.19 e 4.20, em que o CESE adotou uma posição favorável ao desenvolvimento e à criação de sistemas de propulsão mais limpos e eficazes do ponto de vista do consumo de energia e apoiou a iniciativa em prol dos veículos verdes e a estratégia de 2010 para o desenvolvimento de veículos limpos. No ponto 4.30, o CESE regozijou-se com a atenção prestada à introdução dos veículos elétricos e das infraestruturas de recarga necessárias, remetendo para o seu parecer sobre a «Generalização da aceitação dos veículos elétricos» <sup>(3)</sup>, em que exprimiu o seu apoio incondicional às medidas que visem este objetivo a fim de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e a dependência das importações de petróleo. A importância da tecnologia inteligente também foi referida para permitir a utilização de veículos elétricos enquanto fornecedores de energia em horas de ponta.

— O parecer sobre o teor de enxofre dos combustíveis navais <sup>(4)</sup>, em que o CESE acolheu favoravelmente a intenção da Comissão de melhorar as condições de cumprimento através de uma «caixa de ferramentas», incluindo medidas tecnológicas como combustíveis alternativos (GNL) e o abastecimento de eletricidade em terra, mediante investimentos, tanto do setor privado como do setor público.

— O parecer sobre a proposta de novas orientações para a rede transeuropeia de transportes <sup>(5)</sup>. O CESE defendeu que importa reforçar o requisito de capacidade para disponibilizar combustíveis alternativos menos poluentes pelo facto de ser crucial para estabelecer a ligação entre as orientações relativas às RTE-T e a futura «Estratégia sobre Combustíveis Alternativos».

2.3 O pacote apresentado pela Comissão consiste nos seguintes elementos:

— A comunicação apresenta uma panorâmica do contexto e dos objetivos políticos, juntamente com uma perspetiva geral das principais alternativas existentes atualmente em termos de combustíveis, e estabelece os domínios prioritários para a ação da UE.

— A proposta visa assegurar a construção da infraestrutura mínima para combustíveis alternativos e a aplicação de especificações técnicas comuns para essa infraestrutura na União Europeia, para permitir a mobilidade a nível da UE e o surgimento de economias de escala.

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre o «Roteiro do espaço único europeu dos transportes» – Livro Branco, JO C 24 de 28.1.2012, p. 146.

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE sobre a «Generalização da aceitação dos veículos elétricos», JO C 44 de 11.2.2011, p. 47.

<sup>(4)</sup> Parecer do CESE sobre o «Teor de enxofre dos combustíveis navais», JO C 68 de 6.3.2012, p. 70.

<sup>(5)</sup> Parecer do CESE sobre «Orientações para a rede transeuropeia de transportes», JO C 143 de 22.5.2012, p. 130.

2.4 Os combustíveis abrangidos pela comunicação são o gás natural incluindo biometano (gás natural liquefeito – GNL, gás natural comprimido – GNC, gás para líquido – GTL), a eletricidade, os biocombustíveis (líquidos) e o hidrogénio, que apresentam características e usos diferentes. A comunicação estabelece uma estratégia para todos os modos de transporte. A estratégia pretende estabelecer um quadro a longo prazo para orientar o desenvolvimento tecnológico e o investimento na implantação de combustíveis alternativos com o intuito de reduzir a dependência do petróleo, melhorar a segurança do aprovisionamento dos combustíveis e reduzir as emissões. As ações propostas pela estratégia referem-se a quatro domínios:

- A infraestrutura para combustíveis alternativos deve ser criada com densidade suficiente para gerar certezas quanto às possibilidades de utilização e assegurar a mobilidade em toda a Europa. Isto permitirá uma utilização mais generalizada dos veículos e embarcações movidos a combustíveis alternativos, em particular a eletricidade, hidrogénio, gás natural comprimido (GNC) e gás natural liquefeito (GNL). O custo da construção da infraestrutura necessária, estimado em 10 mil milhões de euros, será amortizado com a implantação no mercado. O financiamento público direto pode ser evitado mediante o recurso a instrumentos como licenças de construção, concessões, regulamentação de contratos públicos, regulamentação do acesso e da tarifação e incentivos não financeiros.
- São necessárias especificações comuns, de forma mais urgente para a interface entre os veículos elétricos e os pontos de carregamento, mas também para o hidrogénio, GNC e GNL.
- A aceitação pelos consumidores é fundamental. A forma de obter essa aceitação engloba tanto medidas não financeiras, tais como acesso privilegiado para veículos elétricos e campanhas de informação, como incentivos financeiros.
- Há que enfrentar o desenvolvimento tecnológico da seguinte forma: a) no quadro do programa Horizonte 2020, será disponibilizado financiamento para projetos de investigação, de demonstração ou de orientação para o mercado relativos a combustíveis alternativos para todos os modos de transporte; b) no âmbito do plano tecnológico estratégico do setor dos transportes (COM(2012) 501 final) serão elaborados roteiros tecnológicos; c) importa desenvolver as parcerias público-privadas e fazer uso de parcerias como a iniciativa relativa às cidades e comunidades inteligentes (COM(2012) 4701 final); d) a iniciativa europeia relativa à bioenergia industrial é um dos projetos específicos no âmbito do plano tecnológico estratégico do setor da energia, tal como a interoperabilidade entre os veículos elétricos e as redes inteligentes que terá o apoio de novos núcleos de investigação no Centro Comum de Investigação (JRC).

2.5 A proposta centra-se na infraestrutura para combustíveis alternativos, desenvolvendo especificações técnicas comuns e a informação aos consumidores. No entanto, impõe igualmente

que os Estados-Membros adotem quadros de política nacional para o crescimento do mercado dos combustíveis alternativos e da sua infraestrutura. Esse quadro deverá incluir uma obrigação de informação, medidas políticas e regulamentares para apoiar o desenvolvimento da infraestrutura, medidas de apoio, investigação e definição de objetivos e cooperação com outros Estados-Membros no intuito de a) garantir uma coerência internacional em matéria de infraestruturas e b) permitir deslocações em toda a UE.

2.6 Em simultâneo com a comunicação e a proposta, a Comissão também divulgou o documento de trabalho que estabelece um plano de ação para uma estratégia abrangente da UE sobre GNL para a navegação. A Comissão, em cooperação com a Agência Europeia da Segurança Marítima (EMSA), prevê apresentar, até final de 2014, um conjunto aprofundado de regras, normas e orientações para o fornecimento, abastecimento e utilização de GNL para a navegação.

### 3. Observações na generalidade

3.1 Tal como assinalado anteriormente, o CESE já por várias vezes referiu a necessidade de combustíveis alternativos para o setor dos transportes e a urgência de desenvolver infraestruturas apropriadas para um sistema credível de abastecimento ou carregamento que fomente a mobilidade transfronteiras. Sublinhou igualmente a necessidade de lançar mais medidas para promover a penetração no mercado de veículos elétricos e para conferir autonomia suficiente aos Estados-Membros para a aplicação desta política. Por conseguinte, o CESE congratula-se com esta iniciativa.

3.2 O CESE apoia a abordagem, apresentada na comunicação e adotada pela proposta, de impor aos Estados-Membros que adotem quadros de política nacional para o crescimento do mercado dos combustíveis alternativos, que deverão satisfazer certos requisitos mínimos e estarão sujeitos a um sistema de notificação e avaliação gerido pela Comissão.

3.3 O CESE aprova, em particular, a importância conferida às infraestruturas de abastecimento e carregamento como meio de fomentar o desenvolvimento do mercado de veículos e embarcações movidos a combustíveis alternativos. Em geral, parece existir um consenso em relação à importância destas medidas para gerar a confiança nos combustíveis alternativos entre os utilizadores, o que constitui um aspeto essencial para o desenvolvimento do mercado.

3.4 O CESE congratula-se igualmente com a definição de normas técnicas aplicáveis às infraestruturas de abastecimento e carregamento na UE. Esta medida é decisiva para inspirar confiança nos combustíveis alternativos enquanto opção viável para o transporte transfronteiriço. O CESE parte do princípio de que a Comissão recorrerá à possibilidade, prevista na proposta de diretiva, de adotar atos delegados para atualizar as especificações técnicas no intuito de garantir sempre a sua compatibilidade com as normas aplicadas no mercado mundial.

3.5 O CESE observa que a proposta obriga os Estados-Membros a adotar um quadro de política nacional para combustíveis alternativos. No entanto, o artigo 3.º, n.º 3, parece autorizar os Estados-Membros a excluir determinados combustíveis dessa política, e as obrigações de infraestruturas definidas nos artigos 4.º a 6.º abrangem apenas o fornecimento de eletricidade, hidrogénio e gás natural. Todavia, a obrigação de informação aos consumidores prevista no artigo 7.º parece abranger todos os combustíveis alternativos existentes no mercado. Infere-se igualmente da comunicação que, em particular, os denominados biocombustíveis avançados são um elemento importante no futuro cabaz energético, pelo menos na situação atual e tendo também em conta as quotas mínimas previstas para os biocombustíveis no futuro cabaz energético. Por conseguinte, o CESE considera que o artigo 3.º, n.º 3, da proposta legislativa deve indicar um conjunto básico de combustíveis alternativos a focar nos quadros de política nacional.

3.6 Segundo o artigo 3.º da proposta, os Estados-Membros devem avaliar a continuidade transfronteiras da cobertura infraestrutural para os combustíveis alternativos. Determina igualmente que os Estados-Membros devem cooperar, mediante consulta ou quadros de política conjunta, para assegurar que as medidas necessárias à execução da diretiva em apreço são coerentes e coordenadas. A única forma de assegurar a aplicação apropriada desta obrigação fundamental parece ser o sistema de notificação e avaliação previsto no artigo 3.º, n.ºs 5 e 6. O CESE pergunta-se se isto será suficiente e se não seria útil criar uma função de coordenação permanente, semelhante à dos coordenadores de alguns projetos de RTE-T no quadro das orientações para RTE-T.

3.7 Na comunicação, a Comissão parece partir do princípio de que o financiamento da infraestrutura para combustíveis alternativos pode ser obtido sem financiamento público direto e com o apoio exclusivo de instrumentos de política como licenças de construção, concessões, regulamentação de contratos públicos, regulamentação do acesso e da tarifação e incentivos não financeiros. Na opinião do CESE, isto pode ser verdade para infraestruturas privadas de carregamento para veículos elétricos, mas o Comité não está certo de que este conceito funcione para as infraestruturas públicas de carregamento para veículos elétricos, em que a atividade comercial é, em geral, considerada inviável e o financiamento público é a única solução realista, pelo menos durante a fase de montagem. (Ver, por exemplo, *Fortschrittsbericht der Nationalen Plattform Elektromobilität (Dritter Bericht)*, secção 5.5 – um relatório elaborado pelo Ministério dos Transportes alemão, em julho de 2012).

3.8 Em virtude do nível de custos de investimento e de incerteza dos mercados, o CESE tem para si que há uma necessidade geral e a longo prazo de financiamento público de infraestruturas específicas de abastecimento e carregamento para combustíveis alternativos. O CESE considera, portanto, que a apreciação da Comissão sobre este ponto deve ser revista. Estas necessidades de financiamento foram tidas em conta nas «Orientações sobre incentivos financeiros para veículos não poluentes e energeticamente eficientes» (SWD(2013) 27), agora publicadas,

e devem também ser consideradas quando da definição das prioridades sobre, por exemplo, o financiamento das RTE-T.

3.9 O CESE questiona igualmente o número de infraestruturas de carregamento por Estado-Membro previsto para 2020 no anexo II da proposta. Citando como exemplo a Alemanha, o anexo prevê 1 500 000 infraestruturas de carregamento, das quais 150 000 serão públicas. O relatório sobre a aplicação do programa de mobilidade elétrica da Alemanha, referido no ponto 3.7 *supra*, estima um total de pouco menos de um milhão de infraestruturas de carregamento para aproximadamente o mesmo número de veículos. Dessas, 150 000 serão públicas, mas há dúvidas em relação a cerca de metade delas. O CESE propõe, pois, que os valores definidos no anexo II sejam revistos e que se preveja um sistema simples para rever as disposições constantes do referido anexo.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 O CESE tem dúvidas quanto ao critério de eficácia económica para as instalações de fornecimento de eletricidade a partir da rede terrestre previsto no artigo 4.º, n.º 4, da proposta. Não é claro quais são os critérios de eficácia a ter em conta para ponderar os custos.

4.2 O CESE concorda com o requisito exigindo que todas as infraestruturas públicas de carregamento estejam equipadas com sistemas de contadores inteligentes. Isto facilitará o futuro desenvolvimento de funções, tais como a seleção de energia limpa para carregamento e fornecimento de eletricidade pelos veículos nas horas de ponta. O CESE pergunta-se se este requisito não poderá ser considerado também para pontos de carregamento privados.

4.3 O CESE questiona-se se as disposições do artigo 4.º, n.º 8, da proposta serão suficientes para assegurar um direito de itinerância quando da utilização de um veículo elétrico em deslocações transfronteiras. O CESE entende que se deve considerar seriamente a possibilidade de obrigar os Estados-Membros a assegurar que a itinerância é possível na UE a um custo razoável.

4.4 Ao comparar os n.ºs 1 e 2 com o n.º 4 do artigo 61.º, o CESE tem dúvidas se o prazo estabelecido para disponibilizar as especificações técnicas para GNL, definido «até 2014» no anexo III, ponto 3.1. da proposta, é realmente satisfatório, tendo em conta que o limite de 0,1 % para o teor de enxofre dos combustíveis navais será de aplicação nas Zonas de Controlo das Emissões de SO<sub>x</sub> a partir de 1 de janeiro de 2015. Isto representa um prazo extremamente apertado para realizar o trabalho em si, para já não falar da definição das condições de financiamento. O CESE propõe, portanto, que sejam tomadas medidas para assegurar que os portos, os armadores e os operadores navais têm tempo de aproveitar a possibilidade de se adaptarem ao limite de 0,1 %, recorrendo para tal ao GNL, sem correrem o risco de incumprimento das regras da UE nos termos da Diretiva 1999/32/UE como alterada pela Diretiva 2012/33/UE, artigo 1.º, n.º 4.

4.5 O CESE gostaria de ver uma referência na proposta, possivelmente no artigo 3.º, à necessidade de encontrar soluções apropriadas para garantir que existem infraestruturas adequadas em zonas com baixa densidade populacional, onde poderá ser especialmente difícil obter financiamento sem auxílios públicos, incluindo depois de terminado o período de arranque.

4.6 Por último, o CESE assinala que, embora o GNL em si possa ser obtido a partir de combustíveis fósseis ou de biocombustíveis, o documento de trabalho (secção 1, último ponto) dá a entender que a variedade considerada para fins navais parece, atualmente, ser de origem fóssil, embora com resultados ambientais muito bons. O CESE parte do princípio de que serão envidados esforços para promover o uso de outras variedades de GNL ou de outros sistemas de propulsão. O carácter possivelmente provisório da solução do GNL suscita igualmente dúvidas quanto ao elevado nível de compromisso com instalações de GNL da proposta.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à acessibilidade dos sítios web dos organismos do setor público**

[COM(2012) 721 final – 2012/0340 (COD)]

(2013/C 271/22)

Relator: **Ask Lønbjerg ABILDGAARD**

Em 10 e 18 de dezembro de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, respetivamente, nos termos dos artigos 114.º, n.º 1, e 304.º, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à acessibilidade dos sítios Web dos organismos do setor público*

COM(2012) 721 final – 2012/0340 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 30 de abril de 2013.

Na 490.ª reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 148 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Considerações gerais e recomendações

1.1 O CESE acolhe com agrado a iniciativa da Comissão Europeia. A relevância da proposta é inquestionável e reflete a ambição de servir quer os cidadãos quer os prestadores de serviços Web na UE, facilitando a criação de um mercado interno da acessibilidade da Web.

1.2 Não obstante, o CESE exprime sérias reservas quanto à adequação dos meios propostos à realização desta pretensão. É necessário um sólido instrumento jurídico para evitar que as restrições orçamentais impostas pela crise económica atual sejam indevidamente utilizadas para justificar um eventual incumprimento da diretiva pelos Estados-Membros.

1.3 O âmbito de aplicação da diretiva é limitado, reduzindo, assim, as categorias de sítios Web dos organismos do setor público abrangidos pelos requisitos da diretiva. Tal poderá impossibilitar o acesso a serviços essenciais prestados através de sítios Web públicos que estejam fora do âmbito de aplicação da diretiva.

1.4 Além disso, alargar o âmbito de aplicação da diretiva a todos os sítios Web dos organismos do setor público seria uma condição essencial para obter a massa crítica necessária à criação de um mercado europeu de serviços associados à acessibilidade da Web e, por conseguinte, para a criação de um setor de acessibilidade Web globalmente competitivo, com potencial para proporcionar mais oportunidades de emprego para as pessoas, com ou sem deficiência, na Europa.

1.5 Por conseguinte, o CESE recomenda vivamente que se alargue o âmbito de aplicação da diretiva, de forma a abranger

gradualmente todos os sítios Web dos organismos do setor público, no pleno respeito dos imperativos de ordem, segurança e saúde públicas, assim como de proteção de todos os dados pessoais<sup>(1)</sup>. Por conseguinte, o CESE recomenda vivamente que a Comissão Europeia proponha regulamentação que sujeite igualmente as instituições da UE aos requisitos decorrentes da diretiva em apreço.

1.6 Ademais, o CESE recomenda vivamente várias medidas de acompanhamento, como a sensibilização, programas de formação em acessibilidade da Web, a designação de coordenadores para a acessibilidade da Web em organismos do setor público de grande dimensão e a possibilidade de os cidadãos avaliarem a acessibilidade dos sítios Web dos organismos públicos, de modo a facilitar a implementação da diretiva. Os parceiros sociais devem desempenhar um papel mais proativo nestas questões.

1.7 O CESE recomenda que a Comissão Europeia avalie acuradamente as implicações da diretiva para o emprego, tanto no setor público como no privado, com particular ênfase na criação líquida de emprego, na criação de emprego de qualidade e nos potenciais postos de trabalho para pessoas com deficiência.

1.8 O CESE apela a que as organizações europeias de normalização adotem sem demora as normas europeias pertinentes a que se refere a diretiva em apreço a fim de facilitar a implementação desta. Ao mesmo tempo, esta implementação não deveria ser adiada pelo processo de adoção da norma atrás referida, até porque a Comissão Europeia prevê um acordo jurídico temporário plenamente satisfatório, proposto como parte integrante da sua diretiva.

<sup>(1)</sup> Artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; JO C 218 de 23.7.2011, pp. 130-134; JO C 255 de 22.9.2010, pp. 98-102.

## 2. Contexto

2.1 A acessibilidade da Web é parte integrante de muitas iniciativas políticas a nível europeu: a Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020 (acessibilidade das TIC); o Plano de Ação Europeu para a Administração Pública em Linha (2011-2015) (serviços de administração pública em linha inclusivos e acessíveis); e a Agenda Digital para a Europa (a Comissão propõe que se assegure a acessibilidade total aos sítios Web dos organismos do setor público até 2015).

2.2 Em 2006, os Estados-Membros também assumiram o compromisso de melhorar a acessibilidade dos sítios Web públicos com a assinatura da Declaração de Riga. Mas, até ao momento, os Estados-Membros não honraram esses compromissos de forma satisfatória. Este ponto é importante no contexto da proposta de diretiva da Comissão Europeia em apreço.

2.3 A proposta de diretiva relativa à acessibilidade dos sítios Web dos organismos do setor público pretende ajudar os Estados-Membros a cumprirem os seus compromissos nacionais no que respeita à acessibilidade da Web e, assim, apoiar, designadamente, o seu empenho no cumprimento das disposições da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência no que respeita aos organismos do setor público. O artigo 9.º da Convenção obriga os Estados-Membros, e a UE enquanto tal, a tomarem medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência, em condições de igualdade com as demais, o acesso, entre outras coisas, às tecnologias da informação e das comunicações, incluindo a Internet.

2.4 A falta de harmonização das abordagens nacionais da acessibilidade da Web cria obstáculos no mercado interno. Dado que menos de 10 % dos sítios Web são acessíveis, o mercado europeu dos serviços associados à acessibilidade da Web ainda pode crescer significativamente. A harmonização dessas abordagens pode facilitar este processo pondo cobro à atual fragmentação e inculcando confiança no mercado da acessibilidade da Web.

A acessibilidade da Web é, portanto, uma área em que o mercado interno pode ser colocado ao serviço dos cidadãos europeus numa medida muito superior ao que acontece atualmente. Ao mesmo tempo, legislar esta matéria poderá favorecer a criação de um verdadeiro mercado europeu da acessibilidade da Web, abrindo assim mercados nos Estados-Membros onde a insegurança jurídica dificulta a atividade dos programadores de Web de outros Estados-Membros.

2.5 Por último, uma abordagem harmonizada da acessibilidade da Web em toda a UE diminuiria os custos das empresas

de desenvolvimento Web e, conseqüentemente, os custos dos organismos públicos que contratam serviços a estas empresas.

2.6 É também importante salientar que os organismos públicos, e muitas outras instituições de grande relevância para os cidadãos, prestam informações e serviços essenciais através dos seus sítios Web. Por conseguinte, todos os cidadãos, incluindo os portadores de deficiência, as pessoas que sofrem de perturbações funcionais, as crianças, os idosos, etc., devem ter acesso a estes sítios Web e às suas funcionalidades. Esse imperativo respeita quer à regulação técnica (versão do texto, possibilidade de alterar o tamanho da letra, modificação do contraste, possibilidade de aceder aos sítios Web através de outros programas de navegação e com ajuda de programas que facilitem o acesso) quer a outros aspetos como, por exemplo, a clareza do idioma utilizado. A quantidade de sítios Web que prestam serviços de administração pública em linha e de sítios Web dos organismos do setor público em geral está a subir em flecha. No futuro, o acesso à informação e aos serviços prestados nestes sítios Web terá um papel importante no exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos, incluindo o acesso ao emprego.

2.7 A proposta também é importante para facilitar a inclusão, uma vez que a acessibilidade da Web é um instrumento utilizado no âmbito dos esforços envidados para realizar o objetivo de integrar pessoas com deficiência na sociedade e de oferecer a todos os cidadãos os serviços fornecidos pelos sítios Web.

2.8 Segundo o CESE, a acessibilidade deve ser entendida como parte integrante do princípio da igualdade entre cidadãos. Como tal, em matéria de sítios Web, esta exige que se cumpram previamente requisitos importantes como:

- a generalização das infraestruturas que garantem a todos um acesso rápido à Internet (banda larga)<sup>(2)</sup>;
- o acesso a terminais privados ou públicos (*hardware*) para todos os cidadãos;
- a adequação das aplicações informáticas (*software*) à capacidade de compreensão de todos os públicos, assegurando a sua fácil utilização, incluindo para os públicos em situação de exclusão<sup>(3)</sup>.

## 3. Abordagem da proposta de diretiva

3.1 A diretiva visa aproximar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas à acessibilidade dos sítios Web dos organismos do setor público, definindo requisitos harmonizados.

<sup>(2)</sup> JO C 318 de 23.12.2006, pp. 222-228.

<sup>(3)</sup> JO C 318 de 29.10.2011, pp. 9-18; JO C 24 de 28.1.2012, pp. 139-145; JO C 175 de 28.7.2009, pp. 8-12.

3.2 Além disso, a proposta estabelece as disposições técnicas com base nas quais os Estados-Membros devem tornar acessíveis os conteúdos de certos tipos de sítios Web dos organismos do setor público. Os tipos de sítios Web dos organismos do setor público em causa prestam informações e serviços essenciais para garantir a participação pública na economia, incluindo o mercado de trabalho, e na sociedade em geral, bem como para permitir aos cidadãos da UE exercerem os seus direitos. As categorias dos sítios Web relevantes provêm do exercício de avaliação comparativa da administração pública em linha realizado em 2001<sup>(4)</sup> e constam dum anexo à diretiva.

#### 4. Observações e recomendações

##### 4.1 Âmbito de aplicação

4.1.1 O artigo 1.º define o âmbito de aplicação da diretiva remetendo para o seu anexo que enuncia alguns tipos de sítios Web provenientes do exercício de avaliação comparativa da administração pública em linha realizado em 2001. Os tipos de sítios Web que constam desta lista são importantes. No entanto, a referida lista exclui muitos serviços indispensáveis à integração dos cidadãos na economia e na sociedade em geral.

4.1.2 São exemplo de setores-chave excluídos do âmbito de aplicação da diretiva:

- o acolhimento de crianças;
- o ensino básico;
- o ensino secundário;
- as eleições legislativas e municipais;
- os transportes públicos;
- as atividades culturais.

A lista de exemplos não é exaustiva. Os sítios Web dos organismos do setor público que prestam informações neste âmbito não são explicitamente abrangidos pela diretiva.

4.1.3 A Comissão Europeia evoca o «efeito cascata», isto é, o mecanismo pelo qual a diretiva teria um impacto em sítios Web dos organismos do setor público não explicitamente abrangidos pelo âmbito de aplicação da diretiva.

4.1.4 O raciocínio subjacente ao efeito cascata é de que os organismos do setor público tornarão acessíveis os sítios Web excluídos do âmbito de aplicação da diretiva ao mesmo tempo, ou na sequência, dos que são explicitamente abrangidos, em razão de o processo estar já em curso. O que poderia contribuir para a realização do efeito cascata seria aplicar a legislação europeia à contratação pública. Segundo aquela, as entidades públicas adjudicantes deverão ser obrigadas a remeter para as normas europeias em matéria de acessibilidade da Web nas suas especificações técnicas. O contributo deste setor depende da vontade política dos decisores da UE, bem como da vontade e da capacidade das entidades públicas adquirentes de tratarem da questão da acessibilidade da Web.

4.1.5 O CESE mostra-se, todavia, preocupado quanto à falta de solidez das premissas que estão na base do presumível efeito cascata. Segundo o CESE, não está demonstrado que este mecanismo funcione. O CESE regozija-se, portanto, com a medida da diretiva, que incentiva os Estados-Membros a alargarem os requisitos de acessibilidade da Web a outros sítios Web para além dos explicitamente referidos no anexo da diretiva. Em razão do que precede, o CESE continua a colocar certas reservas à pertinência desta medida.

4.1.6 O estudo de avaliação comparativa *Measuring Progress of eAccessibility in Europe* [Medir os progressos da acessibilidade em linha na Europa] (2006-2008) revelou que há uma relação evidente entre a existência de legislação nos Estados-Membros e o grau de acessibilidade dos sítios Web. O efeito da legislação enquanto tal está, portanto, demonstrado.

4.1.7 O CESE receia que a Comissão Europeia, ao definir um âmbito de aplicação da diretiva com base num estudo de avaliação comparativa realizado em 2001, esteja a provocar um desfasamento entre a abordagem da diretiva e a realidade vivida pelos programadores de Web, organismos públicos e cidadãos, numa sociedade da informação e comunicação em rápida transformação. Os Estados-Membros já reviram, desde então, as suas estratégias de digitalização do setor público e continuarão a fazê-lo no futuro.

4.1.8 Para os cidadãos, que estão dependentes da acessibilidade da Web, isso implicará um risco real de não poderem beneficiar, em parte ou de todo, dos serviços e informações disponibilizados nos sítios Web excluídos do âmbito de aplicação relativamente limitado da diretiva. O CESE considera que esta situação constituiria uma violação do princípio da igualdade entre cidadãos (artigos 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia).

4.1.9 Para os organismos públicos, isso implicará terem de fazer face a um contexto político com diferentes requisitos legais obrigatórios em função dos tipos de sítios Web, o que poderá tornar a implementação da diretiva mais complexa do que seria necessário. A fim de reduzir esta complexidade, o CESE recomenda, no mínimo, que o texto da diretiva mencione explicitamente que o âmbito de aplicação da diretiva se estende a todo o sítio Web em que o serviço em questão é prestado e não apenas ao serviço em si.

4.1.10 Outra implicação para o setor público nos Estados-Membros seria que os serviços inacessíveis para certos cidadãos tenham de ser fornecidos por outros canais, o que resultaria no tratamento desigual de certos grupos de cidadãos. Isto pode significar custos acrescidos para uma assistência personalizada de ordem prática a pessoas com deficiência, soluções de transporte especializadas adaptadas a estas pessoas e assistência disponível para o atendimento, designadamente de idosos, que se dirigem pessoalmente às instalações do organismo público em causa.

<sup>(4)</sup> <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/egovernment-indicators-benchmarking-europe>

4.1.11 Para as empresas do setor da Web isso poderá significar que continuarão a operar num mercado fragmentado em função dos diferentes níveis de exigência relativamente à acessibilidade Web. A quantidade de sítios Web dos organismos do setor público abrangidos pelos requisitos coerentes da diretiva em toda a UE poderá permanecer baixa e os Estados-Membros poderão expandir ou retrair este âmbito de aplicação em graus diferentes.

4.1.12 Não explorar todo o potencial da criação de um mercado interno de serviços associados à acessibilidade da Web implicaria também impedir a adjacente criação de empregos no setor. Tal constituiria uma oportunidade perdida, nomeadamente no que toca ao potencial de empregos especializados para pessoas com deficiência. A existência de um quadro jurídico claro e completo a nível europeu é condição essencial para que o setor europeu da acessibilidade da Web possa competir a nível global e, desta forma, criar mais emprego na UE.

4.1.13 Perante o exposto, o CESE recomenda vivamente que o âmbito de aplicação da diretiva seja reconsiderado. A seu ver, convém alargar o âmbito de aplicação a todos os sítios Web dos organismos do setor público que prestem diretamente serviços aos cidadãos. Este alargamento poderia depois ser conjugado com a prorrogação dos prazos de cumprimento dos requisitos da diretiva no tocante aos sítios Web que fornecem serviços a grupos numericamente restritos, permitindo assim a implementação gradual da diretiva.

4.1.14 O CESE recomenda que, pelo menos, se atualize a lista de serviços proveniente do exercício de avaliação comparativa realizado em 2001 com novos serviços básicos que ocupam uma posição de relevo nas estratégias de digitalização dos Estados-Membros. Outro fator a ter em consideração na seleção destes serviços básicos deverá ser o seu contributo potencial para a criação de um mercado interno de serviços associados à acessibilidade da Web. Esta abordagem tem como desvantagem a necessidade de atualizações constantes desta lista em função da evolução tecnológica e da digitalização do setor público na UE.

4.1.15 O CESE recomenda vivamente que o âmbito de aplicação da diretiva abranja explicitamente as versões dos sítios Web públicos concebidas para dispositivos móveis e, de um modo geral, as funcionalidades criadas para facilitar o acesso móvel. Os dispositivos móveis estão gradualmente a tornar-se os meios preferidos dos utilizadores e a diretiva deve ter isso em conta. Apesar das especificações técnicas para a implementação da diretiva incorporarem os dispositivos móveis, seria um sinal importante reconhecer este aspeto, reforçando assim a relevância futura da diretiva.

4.1.16 O CESE recomenda ainda que se integre explicitamente no âmbito de aplicação da diretiva as funcionalidades disponibilizadas através dos sítios Web, externas ao sítio Web do organismo do setor público em causa, por exemplo, mediante a utilização de links Web. Esta clarificação ajudaria a

evitar a insegurança jurídica relativamente à responsabilidade pela acessibilidade de determinado serviço.

4.1.17 O CESE recomenda, além disso, que a Comissão Europeia proponha regulamentação que sujeite as instituições da UE (inclusivamente o CESE, que está disposto a assumir um papel pioneiro proativo nesta matéria) aos requisitos decorrentes da diretiva em apreço.

#### 4.2 A utilização de normas e a neutralidade tecnológica

4.2.1 A diretiva propõe que se preveja a presunção de conformidade com as normas harmonizadas dos sítios Web em causa, de modo a facilitar a conformidade com os requisitos de acessibilidade. A utilização de normas harmonizadas torna possível a atualização das normas relevantes sem que isso implique necessariamente ter de alterar a legislação da UE ou a nacional.

4.2.2 A diretiva indica, num considerando, que devem ser tidos em conta, na norma europeia resultante do Mandato 376 e subsequentemente na norma harmonizada que se deve basear nos resultados desse trabalho, os *Success Criteria and Requirements for Level AA conformance* especificados na versão 2.0 das orientações para a acessibilidade dos conteúdos da Web – *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.0)* – emitidas pelo Consórcio World Wide Web (W3C). Segundo a diretiva, estas especificações tecnologicamente neutras constituem a base dos requisitos para a acessibilidade da Web.

4.2.3 O CESE saúda a Comissão Europeia pelo facto de ter escolhido, como referência para a proposta de diretiva, especificações de acessibilidade da Web internacionalmente reconhecidas. O CESE toma nota do facto de as orientações WCAG 2.0, nível AA, serem o ponto de referência para a acessibilidade da Web e continuarem a sê-lo nos próximos tempos. A adoção e a implementação da diretiva não seriam assim atrasadas pelo processo de normalização europeu.

4.2.4 O CESE também saúda a Comissão Europeia pelo facto de ter optado por utilizar normas harmonizadas, que permitirão integrar futuras alterações das especificações da acessibilidade da Web, caso a evolução tecnológica ou outro tipo de evolução o justifiquem, a fim de garantir o nível de acessibilidade pretendido pela diretiva.

4.2.5 Simultaneamente, é essencial manter a gratuitidade do acesso aberto de todas as partes interessadas às normas relevantes e não atribuir a responsabilidade pela sua implementação e desenvolvimento exclusivamente aos organismos de normalização e aos operadores comerciais.

4.2.6 A neutralidade tecnológica é uma condição indispensável para se lidar com a acessibilidade da Web num contexto de rápida transformação como o das TIC. Isto permite uma inovação constante. A neutralidade tecnológica das WCAG 2.0 contribuirá, portanto, para a relevância da diretiva no futuro.

4.2.7 Além disso, optar-se por especificações internacionalmente reconhecidas aumenta a probabilidade de os programadores de Web a operar em diferentes regiões do mundo, e não apenas na UE, aplicarem critérios idênticos no que toca à acessibilidade da Web, simplificando, desta forma, a sua implementação dentro das soluções Web disponibilizadas. Este é um aspeto relevante a ter em consideração num mercado internacional e global por natureza. Importa também que os utilizadores possam beneficiar de critérios comuns em termos de igualdade de condições de acesso e de participação, bem como de apresentação e instalação de outros elementos estruturais que facilitem, designadamente, a navegação nos sítios Web.

#### 4.3 Sensibilização e formação

4.3.1 No artigo 6.º os Estados-Membros são incentivados a introduzir medidas que promovam a sensibilização, o estabelecimento de acordos de cooperação em matéria de acessibilidade da Web e o crescimento do respetivo mercado.

4.3.2 O CESE recomenda que se inclua uma obrigação legal segundo a qual os Estados-Membros terão de sensibilizar os organismos públicos, os programadores de Web e outras partes interessadas para a acessibilidade da Web. Estar familiarizado com esta temática e estar ciente da sua importância é uma condição indispensável para a aplicação eficaz da diretiva.

4.3.3 O CESE recomenda ainda que se introduza uma obrigação legal segundo a qual os Estados-Membros terão de definir programas de formação para o pessoal pertinente dos organismos públicos, através de uma consulta aos parceiros sociais, com vista a facilitar a aplicação concreta dos requisitos de acessibilidade da Web. O valor acrescentado da coordenação e da garantia da qualidade desses programas a nível europeu seria significativo e poderia tirar partido das boas práticas existentes.

4.3.4 O CESE recomenda vivamente que os parceiros sociais sejam plenamente envolvidos na conceção e na implementação dos programas de formação e de sensibilização. Estes poderão desempenhar um papel importante veiculando as ideias e as preocupações do pessoal e dos gestores que, com o seu trabalho, contribuem para assegurar a acessibilidade da Web no dia-a-dia. Além disso, os parceiros sociais poderão ajudar a colocar a questão da acessibilidade da Web na ordem do dia.

4.3.5 A sensibilização e a formação dos profissionais constituem instrumentos necessários, mas não suficientes, para que o denominado efeito cascata almejado pela Comissão funcione.

#### 4.4 Monitorização

4.4.1 A acessibilidade de um sítio Web deve ser continuamente monitorizada, tendo em conta as atualizações regulares dos seus conteúdos. No artigo 7.º da diretiva, os Estados-Membros passam a ser obrigados a monitorizar os sítios Web em causa dos organismos do setor público, utilizando o método estabelecido pela Comissão Europeia em conformidade com o procedimento previsto na diretiva. Os Estados-Membros deverão apresentar anualmente um relatório com os resultados dessa monitorização, incluindo sobre a eventual ampliação da lista

de tipos de sítios Web em causa, assim como as medidas adicionais eventualmente tomadas no domínio da acessibilidade dos sítios Web públicos. O CESE considera que, no final de 2015, porventura nem todos os Estados-Membros estarão em condições de pôr em prática as medidas necessárias, nem tão pouco de facultar o acesso a todos os cidadãos, um facto a ter em conta pela Comissão. O Comité concorda com a elaboração de normas europeias. O Parlamento Europeu velará seguramente por que os atos delegados não tenham, de um ponto de vista técnico, consequências políticas que prejudiquem os cidadãos europeus.

4.4.2 O CESE congratula-se com o facto de a Comissão Europeia reconhecer a necessidade de uma monitorização contínua da acessibilidade dos sítios Web dos organismos do setor público.

4.4.3 O CESE recomenda a introdução da obrigação de os Estados-Membros disponibilizarem publicamente aos cidadãos, em formatos acessíveis, os resultados dessa monitorização contínua, incluindo eventuais conclusões gerais dela extraídas pelas autoridades competentes.

4.4.4 O CESE também recomenda vivamente que se introduza a obrigação de os Estados-Membros criarem mecanismos através dos quais os cidadãos e as organizações representativas possam transmitir a sua avaliação da acessibilidade ou inacessibilidade dos sítios Web dos organismos do setor público. As informações transmitidas através destes mecanismos poderiam contribuir para os esforços gerais de monitorização.

4.4.5 O CESE solicita à Comissão Europeia que considere a possibilidade de introduzir a obrigação de os organismos do setor público de grande dimensão designarem um coordenador para a acessibilidade da Web incumbido de supervisionar a implementação dos requisitos da diretiva, bem como de outros requisitos conexos. A experiência mostra que o facto de se estabelecer um compromisso organizativo é importante para a implementação dos requisitos de acessibilidade.

#### 4.5 Coerência do contexto político

4.5.1 Uma vez que está a ser adotada legislação europeia em soluções digitais de ID e que está a ser ponderada legislação europeia no domínio da acessibilidade para pessoas com deficiência noutros setores da sociedade, a denominada Lei Europeia da Acessibilidade, é essencial garantir que tanto os organismos do setor público como os programadores de Web se deparam com um contexto político coerente em todos os setores. A importância deste ponto torna-se ainda mais evidente pelo facto de se prever que o pacote relativo aos contratos públicos, em curso de adoção a nível da UE, também conterà disposições sobre a acessibilidade para pessoas com deficiência.

4.5.2 Por conseguinte, o CESE recomenda vivamente que a coerência entre os requisitos da diretiva de que trata este parecer e de outras propostas legislativas relativas à acessibilidade da Web seja assegurada por meio de uma análise jurídica e técnica exhaustiva.

#### 4.6 *Inovação e novas soluções*

4.6.1 A disponibilidade, funcionalidade e utilização das soluções TIC evoluem sem cessar. É disto bom exemplo a quantidade crescente de serviços oferecidos através de aplicações para telefones inteligentes e *tablets*, inclusivamente pelos organismos do setor público.

4.6.2 O CESE recomenda que as aplicações de telefones inteligentes e *tablets* que oferecem serviços fornecidos pelos sítios Web dos organismos do setor público, uma vez que estas

aplicações são já parte integrante da interação entre cidadãos e organismos públicos.

4.6.3 Importa assinalar que o acesso aos sítios Web está diretamente relacionado com o direito dos cidadãos de acedem livremente à informação e de participarem na vida política. A introdução, nos sítios Web de todos os órgãos da administração pública, de uma rubrica facilmente acessível consagrada à participação é um exemplo de boas práticas que conviria implementar na União Europeia.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O *Presidente*  
do *Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

**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 – Plano de ação para a saúde em linha, 2012-2020 – Cuidados de saúde inovadores para o século XXI**

[COM(2012) 736 final]

(2013/C 271/23)

Relatora: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Em 19 de fevereiro de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União 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 – Plano de ação para a saúde em linha, 2012-2020 – Cuidados de saúde inovadores para o século XXI*

COM(2012) 736 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 30 de abril de 2013.

Na 490.ª reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 154 votos a favor, com 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta do plano de ação para a saúde em linha, 2012-2020. No entanto, a comunicação não inclui um capítulo dedicado à dimensão social da prestação de serviços e ao desenvolvimento dos cuidados sociais e de saúde.

1.2 O CESE recorda que a responsabilidade pelo êxito do novo plano recai fundamentalmente sobre os Estados-Membros, embora a Comissão desempenhe uma função de apoio e coordenação imprescindível.

1.3 A dimensão humana deve estar no centro da saúde em linha. Há que evitar o risco da «impessoalidade» e da falta de atenção aos fatores psicológicos.

1.4 O CESE lamenta, em especial, a diminuição do número dos trabalhadores na área da saúde, numa altura em que aumentam as exigências impostas ao sistema de saúde.

1.5 O CESE assinala que a comunicação só faz referências pontuais ao financiamento do novo plano. É necessário que haja um panorama geral estabelecendo a afetação de fundos que se espera do setor público, do setor privado e, se for caso disso, dos doentes e contribuintes em geral.

1.6 O CESE destaca a necessidade de uma plena coordenação entre os programas, atividades e grupos de trabalho contemplados na comunicação para evitar o risco de sobreposições.

1.7 No que diz respeito à normalização das funções das equipas informáticas, importa sublinhar a necessidade de um controlo adequado por parte dos poderes públicos para evitar situações de abuso de posição dominante, como é já o caso em determinados setores das TIC.

1.8 O CESE louva a decisão de abordar outro aspeto fundamental da interoperabilidade, a saber, as principais questões jurídicas que impedem a implementação de um sistema transfronteiriço de telemedicina.

1.9 O CESE considera adequado o objetivo da Comissão de desenvolver o tecido empresarial no âmbito da saúde em linha, especialmente através do apoio às PME, mas assinala que as propostas não são suficientemente concretas e quantificadas para permitir uma avaliação mais precisa.

1.10 No que toca ao Mecanismo Interligar a Europa, o CESE salienta que este não deve limitar-se a «interligar os sistemas», mas que também deve possibilitar aos cidadãos conhecer, compreender e beneficiar de uma cidadania conectada.

1.11 O novo plano para a saúde em linha deve ter como objetivo garantir uma maior igualdade a todos os cidadãos europeus no acesso aos serviços de saúde. Neste sentido, a generalização da banda larga desempenhará um papel fundamental.

Para evitar que a desigualdade já existente no acesso à saúde se produza também na saúde em linha, são necessárias ações mais amplas e maiores investimentos do que os previstos no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

1.12 Mais literacia digital no domínio da saúde a) dos doentes: tendo em conta a experiência do projeto «Sustains» (*Support USers To Access INformation and Services*), é muito importante capacitar as pessoas a aceder aos seus próprios dados e a utilizá-los, dados esses que atualmente se encontram, em muitos casos, sequestrados nos sistemas de informação de saúde; b) dos profissionais de saúde: é imprescindível incluir o conhecimento da saúde em linha nos programas de formação.

## 2. Introdução

2.1 Apesar dos progressos registados desde o lançamento do primeiro plano de ação para a saúde em linha na UE (2004), persistem ainda obstáculos à configuração de um sistema integrado europeu, que se devem, entre outras razões, aos seguintes elementos:

- desconhecimento e falta de confiança nas soluções de saúde em linha entre os doentes, os cidadãos e os profissionais da saúde;
- falta de interoperabilidade das soluções de saúde em linha;
- quadros jurídicos inadequados ou fragmentados;
- diferenças regionais no acesso aos serviços das TIC e acesso limitado nas zonas mal servidas.

2.2 A proliferação na Europa de produtos incompatíveis entre si é a consequência inevitável da fragmentação do mercado e da inexistência de normas de comunicação e intercâmbio ou desconhecimento das mesmas pelos grandes compradores. Consequentemente, não é possível, amiúde, interligar os sistemas informáticos de países, regiões ou mesmo de centros de saúde. Há casos de hospitais em que, por exemplo, o departamento de radiologia tem *software* adequado que não pode comunicar com programas utilizados noutros departamentos do mesmo hospital.

2.3 Em consonância com os objetivos da Estratégia Europa 2020 e da Agenda Digital para a Europa, o novo plano de ação visa abordar e eliminar esses obstáculos, define claramente o domínio de ação e apresenta uma visão para a saúde em linha na Europa.

2.4 O mercado mundial da saúde em linha, que está a atravessar uma forte expansão, poderá atingir os 27 300 milhões de dólares em 2016. As grandes empresas europeias ocupam, em alguns casos, posições de liderança mundial e estima-se que, no seu conjunto, existam cerca de 5 000 empresas neste setor.

## 3. Propostas da Comissão

3.1 A Comissão destaca os desafios enfrentados pelos sistemas de saúde europeus. Em primeiro lugar, as despesas de saúde pública nos 27 Estados-Membros da UE poderão atingir 8,5 % do PIB em 2060, na sequência da evolução demográfica e de outros fatores, numa altura em que a população ativa diminui e o número de pessoas com mais de 65 anos aumenta. Outro desafio é fazer com que a Europa participe ativamente no mercado mundial da saúde em linha.

## 3.2 Objetivos:

- lograr uma maior interoperabilidade dos serviços;
- apoiar a investigação, o desenvolvimento, a inovação e a competitividade;
- facilitar a adoção e assegurar uma maior implantação da saúde em linha;
- promover o diálogo político e a cooperação internacional nesta matéria.

3.3 Medidas: facilitar a interoperabilidade transfronteiriça (recursos técnicos e semânticos, rotulagem da qualidade, certificação); adotar um Livro Verde sobre a saúde; melhorar as condições de mercado para as empresas e aumentar as qualificações digitais dos cidadãos (Programa-Quadro sobre a Inovação e a Competitividade e programa Horizonte 2020), etc.

## 4. Parecer do CESE – Observações na generalidade

4.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta do plano de ação para a saúde em linha, 2012-2020.

4.2 No entanto, o CESE considera que o plano deveria incluir um capítulo dedicado à dimensão social da prestação de serviços. Trata-se concretamente de aspetos como a abordagem adequada para solucionar a fratura digital, a disponibilidade de tecnologia, a capacidade de utilização da mesma ou a análise das desigualdades sociais em matéria de saúde, que suscetíveis de aumentar. O plano também deveria incluir um desenvolvimento mais amplo dos cuidados sociais e sanitários, o que poderia beneficiar enormemente das TIC.

4.3 O CESE recorda que, dada a distribuição de competências, a responsabilidade pelo êxito do novo plano recai fundamentalmente sobre os Estados-Membros, existindo atualmente entre eles notáveis diferenças ao nível da aplicação da saúde em linha.

A Comissão desempenha uma função de apoio e coordenação imprescindível, tendo como principal base jurídica os artigos 114.º, 168.º, 173.º e 179.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Deve haver uma plena colaboração e uma participação ativa dos Estados-Membros e da Comissão no quadro da rede de saúde em linha (Diretiva 2011/24/UE).

4.4 A saúde em linha deve fomentar a confiança mútua entre os doentes e os profissionais e evitar o risco da «impessoalidade» e a falta de atenção aos fatores psicológicos. A dimensão humana deve estar no centro da saúde em linha. No entanto, o CESE constata que, segundo certas organizações europeias representativas dos direitos dos doentes, como o Fórum Europeu dos Doentes (EPF), o processo tem-se orientado mais para a tecnologia do que para as necessidades dos doentes. Trata-se de um aspeto importante que deve ser tido em conta.

4.5 A falta de pessoal não pode ser solucionada pela informática. O CESE lamenta, em especial, a diminuição do número dos trabalhadores na área da saúde, numa altura em que aumentam as exigências do sistema de saúde. As TIC constituem somente uma ferramenta para ajudar as mulheres e os homens que realizam diariamente o trabalho abnegado de prestar cuidados de saúde a doentes e para ajudar os últimos a terem uma relação mais fácil com os profissionais dos sistemas de saúde.

4.6 O CESE assinala que a comunicação só faz referências pontuais ao financiamento do novo plano. É necessário que haja um panorama geral estabelecendo a afetação de fundos que se espera do setor público, do setor privado e, se for caso disso, dos doentes e contribuintes em geral.

4.7 Tendo em conta os programas, atividades, projetos e grupos de trabalho incluídos na comunicação, o CESE destaca a necessidade de uma plena coordenação entre eles e de se evitar o risco de sobreposições.

4.8 Para o êxito do novo plano para a saúde em linha será fundamental que os prestadores de serviços de saúde se empenhem na transformação dos seus procedimentos organizativos. Não cabe apenas às administrações de alto nível e aos utilizadores finais, que são a população em geral, assumir a responsabilidade por concretizar o acesso à saúde em linha. As organizações intermediárias que prestam serviços de saúde têm de envidar esforços para adaptar as suas estruturas e o seu pessoal aos novos modelos de serviços.

## 5. Observações na especialidade

### 5.1 Interoperabilidade

#### 5.1.1 Aspectos técnicos e semânticos

5.1.1.1 O CESE considera globalmente adequada a proposta da Comissão sobre a interoperabilidade, realçando embora que não é suficiente introduzir a possibilidade de trocar dados ou documentos através de protocolos comuns, uma vez que também há problemas de ordem semântica, organizacional ou jurídica que devem ser resolvidos.

#### 5.1.1.2 Interoperabilidade semântica

A proposta da Comissão deveria clarificar a relação dos diferentes programas, atividades ou grupos de trabalho (como o 7.º Programa-Quadro e o ISA, entre outros) com o SNOMED-CT (*Systematized Nomenclature of Medicine – Clinical Terms* [Nomenclatura sistematizada da medicina – Termos clínicos]), a terminologia clínica integral, multilingue e codificada de maior envergadura, precisão e importância em todo o mundo, distribuída pela *International Health Terminology Standards Development Organisation* (IHTSDO) [organização para o desenvolvimento de normas terminológicas sanitárias internacionais], uma organização sem fins lucrativos de que são membros vários países da UE, os EUA, a Austrália, etc.

#### 5.1.1.3 Normalização

Em matéria de saúde em linha há múltiplos fornecedores de programas e aparelhos informáticos. É fundamental prosseguir, no quadro do Regulamento (UE) n.º 1025/2012, com o processo de normalização das funções necessárias para proporcionar à indústria e aos utentes, em especial aos que estão em

posição de tomar decisões de aquisição, um quadro mais interessante e com menos riscos, mais rentabilidade e maior utilidade dos investimentos. O CESE frisa a necessidade de um controlo adequado por parte dos poderes públicos para evitar situações de abuso de posição dominante, como é já o caso em determinados setores das TIC.

#### 5.1.1.4 O aspeto organizacional

O CESE louva a decisão da Comissão de apresentar medidas concretas para promover a integração e a cooperação na UE. O projeto-piloto EPSOS (*European Patients Smart Open Services* [Serviços europeus inteligentes e abertos para os doentes])<sup>(1)</sup> facilitará a elaboração das medidas concretas anunciadas pela Comissão para integrar os processos transfronteiriços de saúde em linha.

#### 5.1.1.5 Aspectos jurídicos

5.1.1.5.1 O CESE louva a decisão de abordar as principais questões jurídicas que impedem a implantação de um sistema transfronteiriço de telemedicina<sup>(2)</sup>. Ao nível mundial, dado que se trata de tecnologias inovadoras, os vazios e os entraves jurídicos ainda não foram plenamente resolvidos, nem sequer no plano nacional.

#### 5.1.1.5.2 Concessão de licenças e autorizações a profissionais e instituições médicas

Nos termos da Diretiva 2011/24/UE relativa ao exercício dos direitos dos doentes em matéria de cuidados de saúde transfronteiriços, a legislação aplicável é a do Estado-Membro de tratamento (artigo 4.º, n.º 1, alínea a)<sup>(3)</sup>. O CESE preconiza que se pondere a modificação da Diretiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, que não contempla as prestações transfronteiriças.

#### 5.1.1.5.3 Proteção dos dados

A informação sobre a saúde é sensível. Para os doentes, importa controlar essa informação e o acesso à mesma em seu benefício. O debate sobre o direito do doente a bloquear a informação do seu próprio historial de saúde tem de ser analisado a nível global, a fim de definir normas iguais para todos os cidadãos europeus. O CESE recorda que a falta de confiança na segurança dos dados relativos à saúde pode levar os doentes a ocultar informações imprescindíveis.

5.1.1.5.4 A proteção dos dados pessoais é um direito fundamental garantido pelo TFUE (art. 16.º) e pela Carta dos Direitos Fundamentais (artigos 7.º e 8.º). A Diretiva 95/46/CE contempla essa proteção no caso do tratamento e da livre circulação dos dados<sup>(4)</sup>. Contudo, a margem deixada aos Estados-Membros para a sua transposição gerou uma grande disparidade

(1) O EPSOS formula recomendações, especificações técnicas, descrições de sistemas, modelos de organização, aplicações e ferramentas informáticas, etc., cujo objetivo é melhorar a interoperabilidade à escala multinacional. Além disso, **foram implantados sistemas-piloto** em várias regiões.

(2) Ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a aplicabilidade do quadro jurídico da UE em vigor aos serviços de telemedicina, SWD(2012) 414 final.

(3) Diretiva 2000/31/CE do Conselho, artigo 3.º, n.ºs 1 e 2: princípio do país de origem.

(4) Também se aplicam as Diretivas 2002/58/CE relativa ao tratamento de dados pessoais e à proteção da privacidade no setor das comunicações eletrónicas e a Diretiva 2011/24/UE.

entre os níveis de proteção, o que constitui atualmente um dos maiores entraves à telemedicina transfronteiriça. Por isso, o CESE deve reiterar o seu apoio à proposta de Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados <sup>(5)</sup> nos termos expressos no seu parecer de 23 de maio de 2012 <sup>(6)</sup>.

#### 5.1.1.5.5 Reembolso

O Estado de filiação (em que se recebe o tratamento médico) deve assegurar que, nos casos previstos, os custos da prestação transfronteiriça sejam reembolsados (Diretiva 2011/24/UE, artigo 7.º, n.º 1). Parecer do CESE: deve facultar-se ao doente informação clara sobre as condições de reembolso.

#### 5.1.1.5.6 Responsabilidade pelos danos ocasionados por erros profissionais e pela administração de material médico

Matéria complexa, nomeadamente devido à possibilidade da intervenção de múltiplos atores. No caso das prestações médicas transfronteiriças, há um princípio geral: a aplicação da legislação do Estado-Membro de tratamento (Diretiva 2011/24/UE, artigo 4.º, n.º 1). Os produtos defeituosos são regidos pela Diretiva 85/374/CEE, que estabelece o princípio da responsabilidade objetiva. Parecer do CESE: com as bases jurídicas existentes, os diversos casos devem ser resolvidos pela jurisprudência.

#### 5.1.1.5.7 Jurisdição e legislação aplicável

Esta matéria também é altamente complexa e deve ser regida pelas normas e pelos acordos internacionais vigentes. O CESE recomenda que sejam tidos em conta os sistemas de resolução extrajudicial de conflitos, como a arbitragem e a mediação.

#### 5.1.1.5.8 Direito de acesso

O nível de acesso do doente e do cidadão às informações relativas à saúde e ao seu historial de saúde pessoal é hoje maior do que antes. Algumas regiões aumentaram o nível dos serviços, criando centros de cuidados e serviços abertos 24 horas por dia para a população em geral, para grupos escolhidos de doentes de risco ou para regiões completas. Os doentes podem marcar as suas próprias consultas e dispor de acesso adequado à informação constante da sua história clínica, o que os encoraja a tomar ativamente a sua parte de responsabilidade pelo cuidado da sua saúde e pela prevenção. Parecer do CESE: importa regular o direito de acesso no caso das prestações transfronteiriças.

#### 5.1.1.5.9 Saúde e bem-estar móveis

O CESE acolhe favoravelmente a decisão da Comissão de abordar, no Livro Verde que tenciona apresentar em 2014, as aplicações da saúde e do bem-estar móveis (*Mobile E-Health*). Este é um elemento específico da saúde em linha atualmente em forte crescimento através da difusão dos dispositivos móveis (telemóveis inteligentes, tabletes, etc.) e de programas específicos para esses dispositivos (aplicações), cuja proliferação entre a população torna necessário regulamentar os aspetos técnicos e jurídicos ligados à sua utilização.

<sup>(5)</sup> COM(2012) 11 final – 2012/0011 (COD).

<sup>(6)</sup> Parecer exploratório do CESE sobre «O mercado digital como motor de crescimento», JO C 229 de 31.7.2012, p. 1.

## 5.2 I+D+I

5.2.1 O CESE considera adequados os âmbitos de investigação propostos pela Comissão para financiamento ao abrigo do objetivo «Saúde, alterações demográficas e bem-estar» do programa Horizonte 2020.

5.2.2 Enquanto se aguarda a decisão quanto ao montante que a UE afetará à investigação médica no período de 2014-2020, o CESE recorda que o Instituto Nacional de Saúde (*National Institute of Health*) dos EUA investe anualmente 30 900 milhões de dólares nesse domínio.

5.2.3 À luz das propostas de organizações representativas do setor da saúde, como a EPHA (*European Public Health Alliance* [Aliança Europeia para a Saúde Pública]), o CESE recomenda que os programas de investigação tenham em conta, entre outros aspetos, os seguintes:

- a complementaridade com outros programas, como o Saúde para o Crescimento, estabelecendo estatísticas fiáveis sobre a evolução de doenças de alta incidência na população: obesidade, doenças cardiovasculares, cancro, diabetes, etc.;
- a coordenação, dado que os investigadores têm tradicionalmente trabalhado de forma independente e sem suficiente comunicação entre si;
- as condições para as patentes dos trabalhos pagos pelo contribuinte, para evitar que seja toda a sociedade a correr os riscos da investigação ao passo que os benefícios ficam concentrados na mão de privados <sup>(7)</sup>.

5.3 O CESE considera adequado o objetivo da Comissão de desenvolver o tecido empresarial no âmbito da saúde em linha, especialmente através do apoio às PME, mas assinala que as propostas não são suficientemente concretas e quantificadas para permitir uma avaliação mais precisa.

5.4 Com base nos resultados do projeto-piloto EPSOS e de outros projetos e estudos, o CESE insiste em que o Mecanismo Interligar a Europa para 2014-2020 não deve limitar-se a interligar os sistemas: também deve permitir às pessoas conhecer, compreender e obter os benefícios de uma «cidadania conectada».

## 5.5 Coesão

5.5.1 O novo plano para a saúde em linha deve ter como objetivo garantir uma maior igualdade a todos os cidadãos europeus no acesso aos serviços de saúde. Como o CESE assinalou já, é evidente que um acesso de alta velocidade em todos os países e a conectividade total são condições essenciais para o desenvolvimento da telemedicina, pelo que é necessário reforçar o equipamento digital das regiões, e sobretudo das zonas rurais e ultraperiféricas <sup>(8)</sup>.

<sup>(7)</sup> EPHA, Parecer sobre o programa Horizonte 2020 (junho de 2012), [http://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/contributions/during-negotiations/european\\_organisations/european\\_public\\_health\\_alliance.pdf](http://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/contributions/during-negotiations/european_organisations/european_public_health_alliance.pdf)

<sup>(8)</sup> JO C 317 de 23.12.2009, p. 84.

5.5.2 Ao aproximar-se o final do período de programação atual do FEDER, o CESE está confiante de que no período de programação de 2014-2020 as propostas relativas a uma implantação em grande escala das tecnologias de última geração em todo o território da UE serão aprofundadas e, sobretudo, dotadas de meios adequados. Para evitar que a desigualdade já existente no acesso à saúde se produza também ao nível da saúde em linha, são necessárias ações mais amplas e maiores investimentos do que os previstos no FEDER.

#### 5.6 *Mais literacia digital no domínio da saúde*

5.6.1 Para o CESE, no caso dos doentes, é muito importante capacitar as pessoas a aceder aos seus próprios dados e a utilizá-los, dados esses que atualmente se encontram, em muitos casos, sequestrados nos sistemas de informação de saúde. Nesse sentido, refira-se o projeto «Sustains», hoje implantado em treze regiões europeias e cujo fito é facilitar o acesso dos cidadãos aos seus dados sanitários através de «ficheiros pessoais de saúde» e de outros serviços adicionais através da Internet.

5.6.2 No caso da comunidade médica, é imprescindível promover a inclusão dos conhecimentos de saúde digital nos currículos de formação dos profissionais, tanto clínicos como de gestão.

#### 5.7 *Avaliação dos programas*

5.7.1 O CESE considera que o estabelecimento de valores comuns e de programas de avaliação (a executar pela Comissão) sobre as vantagens da saúde em linha é um dos elementos mais importantes, uma vez que a rapidez da evolução tecnológica dificulta muitas vezes a compreensão da sua utilidade real. As sondagens realizadas revelam que o apoio da população e da comunidade médica à saúde em linha está diretamente relacio-

nado com a persuasão de que esta se traduz numa melhoria comprovável do sistema de saúde.

5.7.2 O CESE assinala igualmente que um bom conhecimento dos modelos e das tecnologias que têm um impacto positivo e a promoção expressa desses modelos e tecnologias é essencial para modelos de saúde baseados nas TIC. Para isso, é imprescindível dispor de metodologias de avaliação flexíveis e dinâmicas, dando especial atenção à avaliação global do serviço prestado mais do que à tecnologia em si. Também importa incluir uma avaliação da eficiência do serviço, ou seja, dos custos e benefícios económicos globais que produz, embora, como é óbvio, a eficiência económica não deva ser o único critério para a recomendação do uso de modelos de cuidados baseados nas TIC.

5.7.3 De um modo geral, entre os poderes públicos, os setores industriais e as organizações representativas prevalece a ideia de que a saúde em linha (que abrange aplicações muito diferentes) pode trazer benefícios para a saúde. O CESE partilha desta ideia, salientando porém que há que ter em conta também as opções críticas, baseadas em experiências reais, que contestam a redução dos custos e chamam a atenção para eventuais problemas: erros informáticos, clonagem de relatórios, risco de fraude, custos elevados, etc.

#### 5.8 *Promover o diálogo político e a cooperação internacional*

É patente a necessidade de mundializar o diálogo político sobre a saúde em linha, como propõe a Comissão, dado que os países em vias de desenvolvimento também estão a envidar grandes esforços neste domínio. Isso permitirá orientar o uso das TIC para o cumprimento dos objetivos das Nações Unidas e para a sua aplicação num quadro de solidariedade.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**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: A Agenda Digital para a Europa – Promover o crescimento da Europa com base nas tecnologias digitais**

[COM(2012) 784 final]

(2013/C 271/24)

Relator: **Thomas McDONOGH**

Em 18 de março de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União 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: A Agenda Digital para a Europa – Promover o crescimento da Europa com base nas tecnologias digitais*

COM(2012) 784 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 30 de abril de 2013.

Na 490.ª reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 156 votos a favor, com 7 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão sobre a revisão da Agenda Digital, centrando-se em ações prioritárias que urge aplicar para gerar crescimento económico e emprego.

1.2 A economia europeia está em crise. Segundo a Comissão, o PIB na UE27 está, na melhor das hipóteses, estagnado e, na zona do euro, prevê-se uma redução adicional de 0,25 % em 2013. Em fevereiro, o desemprego atingiu um novo nível máximo, correspondente a 10,9 % da mão-de-obra na UE27, ou seja, mais de 26 milhões de desempregados (1). A Grécia e a Espanha continuam a registar as taxas de desemprego mais elevadas – 26,4 % e 26,3 % respetivamente –, ao passo que a taxa de desemprego juvenil na UE27 se situa nos 23,5 %.

O CESE concorda com a Comissão quando esta afirma que este nível inaceitavelmente elevado de desemprego é uma tragédia, e a Europa tem de mobilizar todos os recursos disponíveis para gerar emprego e regressar ao crescimento sustentável (2).

1.3 Apesar da recessão económica, a economia digital está em rápida expansão e a criar emprego. Com efeito, as estimativas do setor das TIC apontam para que, em 2015, haja 700 000 ofertas de emprego por preencher devido à falta de mão-de-obra qualificada neste domínio na Europa. Num contexto de elevado desemprego, este défice de competências é chocante.

1.4 A Europa precisa desesperadamente da estratégia da Agenda Digital para acelerar a recuperação e alcançar um crescimento sustentável e inclusivo, sobretudo nas regiões da UE que enfrentam as maiores dificuldades económicas. Este é o momento certo para proceder a uma revisão da estratégia,

com vista a dar prioridade às iniciativas mais importantes para o crescimento económico e o emprego.

1.5 A banda larga é a principal infraestrutura que permite realizar a Agenda Digital. Por isso, o Comité ficou extremamente desapontado com a decisão do Conselho de fevereiro (3) de reduzir de 9,2 mil milhões de euros para apenas mil milhões o orçamento afetado, ao abrigo do Mecanismo Interligar a Europa, às infraestruturas e serviços digitais no quadro financeiro plurianual de 2014-2020. Este corte eliminará os apoios do quadro financeiro plurianual à implantação da banda larga, prejudicando sobretudo as regiões mais pobres e desfavorecidas e agravando as crescentes desigualdades em matéria de tecnologia digital (o chamado «fosso digital»).

1.6 A comunicação da Comissão esboça uma série de propostas muito ambiciosas para eliminar os entraves à transformação digital da Europa. O CESE aguarda com expectativa a oportunidade de, na altura devida, examinar as comunicações específicas da Comissão sobre cada uma das grandes iniciativas propostas. Só então será possível tecer observações exaustivas sobre as medidas concretas e sobre os seus efeitos prováveis e eventuais problemas.

1.7 Atentos os prazos apertados e os recursos limitados, o CESE considera que a reorientação da Agenda Digital deve dar prioridade às seguintes iniciativas geradoras de crescimento:

- possibilitar a conectividade via Internet de elevado débito para todos os cidadãos a preços acessíveis;
- aumentar a inclusão e a literacia digitais;
- desenvolver as competências em matéria de TIC, colmatar o défice existente nesse domínio, criar emprego e apoiar o empreendedorismo;

(1) [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics)

(2) <http://www.euractiv.com/socialeurope/commission-calls-eu-unemployment-news-518852> [apenas em inglês].

(3) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/135344.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/135344.pdf)

- aumentar a confiança e reforçar a cibersegurança;
- proteger a privacidade e a segurança dos utilizadores em linha (especialmente das crianças);
- elaborar uma Carta dos Direitos Digitais dos utilizadores;
- aumentar a participação de todos os setores da sociedade na elaboração e implementação das políticas;
- aplicar uma estratégia eficaz de computação em nuvem, que inclua regulamentação adequada;
- melhorar a competitividade a nível mundial no domínio das TIC e dos serviços digitais para que as empresas europeias se possam afirmar como líderes mundiais de mercado em domínios tecnológicos e serviços essenciais;
- aproveitar as sinergias entre os projetos do sistema global de navegação por satélite (GNSS) europeu, o Galileo e o Serviço Europeu Complementar de Navegação Geostacionário (EGNOS).

1.8 O CESE congratula-se por ver contempladas na comunicação muitas das ações que defendeu nos seus pareceres sobre «O mercado digital como motor de crescimento»<sup>(4)</sup> e o «Mercado Interno Digital Inclusivo»<sup>(5)</sup>, nomeadamente a conectividade via banda larga, a interoperabilidade, a segurança em linha, a neutralidade e abertura da Internet e a harmonização do IVA.

1.9 Dada a enorme importância da implantação da banda larga de elevado débito em toda a UE, o Comité insta a Comissão a apresentar uma série de instrumentos de financiamento para apoiar o investimento célere em infraestruturas de banda larga, especialmente nos casos em que o retorno normal proporcionado pelo mercado é insuficiente para atrair fundos privados.

1.10 Importa implantar quanto antes soluções inovadoras, incluindo uma utilização acrescida das tecnologias sem fios, para acelerar a utilização da banda larga e colmatar o crescente fosso digital entre as regiões urbanas e rurais.

1.11 O CESE gostaria que a Comissão examinasse a possibilidade de reconhecer o acesso à banda larga de elevado débito como um direito universal de todos os cidadãos, independentemente da sua localização.

1.12 O CESE realça a necessidade de integrar plenamente as TIC na política de educação, para que todos os cidadãos tenham acesso à aprendizagem ao longo da vida no domínio da literacia digital e das competências em matéria de TIC<sup>(6)</sup>. Apoiar o desenvolvimento de uma inteligência digital robusta em todos os setores da sociedade e da economia. Também reputa fundamental implementar políticas que promovam a igualdade entre homens e mulheres no âmbito da educação na área das TIC.

1.13 Importa dar atenção especial à necessidade de prestar formação direcionada aos cidadãos desempregados nos domínios da literacia digital e das competências informáticas, bem como à necessidade de atualizar as competências dos trabalhadores já ativos, que necessitam de novas capacidades para se manterem empregados na economia digital.

1.14 O Comité exorta a Comissão a ponderar de que forma as infraestruturas de TIC públicas, especialmente a banda larga e os recursos informáticos em escolas e bibliotecas, podem ser utilizadas como parte da política para apoiar a formação no domínio das competências em matéria de TIC e da literacia digital em toda a União.

1.15 A confiança dos consumidores é fundamental para estimular a procura de serviços digitais inovadores. Essa confiança aumentará com a introdução de disposições legislativas mais robustas de defesa dos consumidores, incluindo regras aplicáveis em casos de incumprimento, sempre que os consumidores não obtenham o débito de banda larga prometido pelos fornecedores de serviços Internet.

1.16 O Comité apela novamente à Comissão para que apresente propostas com vista à introdução de uma marca de confiança europeia para as empresas. Conforme defendeu em pareceres anteriores<sup>(7)</sup>, um sistema de certificação e rotulagem aplicável aos operadores de comércio eletrónico em toda a UE aumentaria substancialmente a confiança dos consumidores no comércio digital transfronteiras e ajudaria as PME a expandirem a sua atividade para esse mercado.

1.17 O Comité remete a Comissão para o seu parecer sobre a «Abertura e neutralidade da Internet na Europa»<sup>(8)</sup> e apela com veemência a que o princípio da neutralidade da Internet seja formalmente consagrado na legislação da UE assim que possível.

1.18 O CESE gostaria que fosse criada uma Carta dos Direitos Digitais para todos os cidadãos, a fim de reforçar a defesa dos consumidores.

1.19 O Comité reitera o seu apelo à Comissão para que concretize as importantes sinergias que seriam criadas ao integrar plenamente os programas do GNSS na Agenda Digital.

1.20 Perante a evolução da sociedade digital e o aumento do número de serviços públicos fundamentais prestados em linha, o Comité considera necessário que a Comissão continue a apoiar de forma direcionada as estratégias destinadas a aumentar a inclusão digital em toda a União. Cumpre atender em particular à inclusão dos cidadãos desfavorecidos por motivos de deficiência, literacia, idade, recursos económicos ou de género. Apaz ao CESE a iniciativa de designar «campeões digitais» nos Estados-Membros e o Comité aguarda com expectativa os relatórios sobre a eficácia desta estratégia.

<sup>(4)</sup> JO C 229 de 31.7.2012, pp. 1-6.

<sup>(5)</sup> CES273-2012\_00\_00\_TRA\_AC\_PT.DOC.

<sup>(6)</sup> JO C 318 de 29.10.2011, pp. 9-18.

<sup>(7)</sup> JO C 54 de 19.2.2011, pp. 58-64.

<sup>(8)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, pp. 139-145.

## 2. Síntese da comunicação da Comissão

2.1 A economia digital está a crescer a um ritmo sete vezes superior ao do resto da economia europeia. 50 % do aumento total da produtividade provém de investimentos nas TIC. As TIC empregam mais de 4 milhões de pessoas em muitos setores de atividade na Europa e, apesar da crise, esse número está a aumentar 3 % ao ano. As TIC são as tecnologias transformativas essenciais que permitem introduzir alterações estruturais em setores como a energia, a saúde, os serviços financeiros, a indústria transformadora, os serviços públicos e a educação. No entanto, atualmente não se consegue libertar este potencial devido a um quadro político pan-europeu fragmentado e a obstáculos estruturais.

2.2 A comunicação apresenta os planos da Comissão para impulsionar o crescimento económico e o emprego na Europa, recentrando a Agenda Digital nos seguintes domínios-chave:

- conclusão do **mercado único digital** <sup>(9)</sup> até 2015;
- aceleração da **inovação digital no setor público** através do recurso ao Mecanismo Interligar a Europa <sup>(10)</sup>;
- implantação mais célere da **conectividade via Internet de elevado débito**;
- execução da estratégia de **computação em nuvem** <sup>(11)</sup>, que reduzirá os custos das TIC e impulsionará a produtividade, o crescimento e o emprego;
- implementação da **estratégia europeia de cibersegurança** <sup>(12)</sup>. A Comissão propõe igualmente o alargamento da aliança mundial contra os abusos sexuais de crianças em linha <sup>(13)</sup>;
- criação de uma «Grande Coligação em prol das **qualificações e do emprego na área digital**», que levará a cabo iniciativas coordenadas em toda a UE para promover o emprego e as competências digitais;
- ambiente mais favorável à atividade comercial para as empresas em fase de arranque e um plano de ação para o **empreendedorismo** na Web.

Espera-se que a aplicação das medidas referidas na comunicação gere, a longo prazo, 3,8 milhões de novos empregos em toda a economia.

- Criação de uma **nova estratégia industrial para os produtos eletrónicos**, concentrando o financiamento em investigação, desenvolvimento e inovação em áreas estratégicas relativas a tecnologias fundamentais.

<sup>(9)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, pp. 69-73; JO C 299 de 4.10.2012, pp. 165-169.

<sup>(10)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, pp. 116-119.

<sup>(11)</sup> JO C 76 de 14.3.2013, pp. 15-19 e JO C 24 de 28.1.2012, pp. 40-47.

<sup>(12)</sup> JOIN(2013) 1 final.

<sup>(13)</sup> JO C 317 de 23.12.2009, pp. 43-48, JO C 48 de 15.2.2011, pp. 138-144, JO C 24 de 28.1.2012, pp. 154-158.

## 3. Observações na generalidade

3.1 Para realizar o círculo virtuoso ambicionado pela Agenda Digital, é necessário intensificar os esforços que ligam as infraestruturas digitais, os conteúdos, os serviços, o mercado e a inovação, com o objetivo de aumentar a produtividade e o crescimento. O mercado único digital está ainda longe de ser uma realidade e os Estados-Membros progredem a ritmos muito diferentes no que toca a desenvolver as infraestruturas e a reformar a regulamentação.

3.2 A economia europeia está em crise. Mais de 26 milhões de pessoas na UE27 estão desempregadas, o que corresponde a 10,9 % da mão-de-obra. A situação da economia europeia é mais grave do que a dos nossos concorrentes a nível mundial: em janeiro, o desemprego nos Estados Unidos era apenas de 7,7 %, o nível mais baixo registado nos últimos quatro anos. No Japão, situava-se nos 4,3 %.

3.2.1 Os últimos dados do Eurostat <sup>(14)</sup> também realçam as diferenças significativas entre Estados-Membros: enquanto a Áustria e a Alemanha apresentam taxas de desemprego de apenas 4,8 % e 5,4 %, respetivamente, a Grécia e a Espanha registam taxas superiores a 26 %.

3.2.2 O desemprego entre os trabalhadores com idades inferiores a 25 anos é particularmente elevado. Mais de metade dos jovens estão desempregados na Grécia (58,4 %) e na Espanha (55,7 %).

3.3 A Agenda Digital define metas ambiciosas em termos de cobertura e débito da rede de banda larga, obrigando os Estados-Membros a tomar medidas, incluindo pela via legislativa, para facilitar o investimento nesta rede. No entanto, segundo a Comissão <sup>(15)</sup>, a Europa começa a registar um atraso na criação de infraestruturas de banda larga, em comparação com os seus concorrentes mundiais. Os investimentos em banda larga de elevado débito têm-se processado mais rapidamente em certas regiões da Ásia e nos Estados Unidos, gerando uma cobertura substancialmente melhor e velocidades mais elevadas. Em dezembro de 2011, a Coreia do Sul, com 20,6 % de assinaturas por cada 100 habitantes, apresentava a maior taxa de utilização da fibra ótica de todo o mundo, equivalente ao dobro da Suécia (9,7 %), o país da UE que apresenta os melhores resultados. O Japão regista a segunda maior taxa mundial de utilização da fibra ótica (17,2 %).

3.4 A inclusão digital deve ser um direito de todos os cidadãos, independentemente do lugar que ocupam na sociedade. Há que envidar esforços especiais para incluir cidadãos desfavorecidos por motivos de deficiência física, recursos económicos, idade, literacia ou género.

3.5 O acesso à banda larga de elevado débito deve ser reconhecido como um direito universal dos cidadãos da UE. A Comissão levantou a questão da inclusão da banda larga na obrigação de serviço universal em 2010 <sup>(16)</sup>. Esta questão necessita urgentemente de uma resposta, para promover o bem-estar, o emprego e a inclusão digital dos cidadãos.

<sup>(14)</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics)

<sup>(15)</sup> SWD(2013) 73 (parte 1).

<sup>(16)</sup> COM(2008) 572 final.

3.6 Os governos devem garantir a acessibilidade digital e a literacia digital para todos. O Comité gostaria que todos os cidadãos tivessem acesso a formação em competências digitais ao longo da vida, seja por motivos profissionais, pessoais ou de cidadania.

3.7 A questão do fosso digital assume proporções mais graves no contexto da banda larga de elevado débito, uma vez que os cidadãos ficam não só privados do acesso à informação, como no caso da banda larga básica, mas também de serviços digitais prestados na Internet disponíveis apenas através de ligações de elevado débito, como a saúde, o ensino e a administração pública em linha.

3.8 O painel de indicadores da Agenda Digital para a Europa<sup>(17)</sup> e os últimos dados do Eurostat<sup>(18)</sup> indicam que o fosso digital está a aumentar e que as diferenças entre Estados-Membros são consideráveis. Em 2012, 28 % dos agregados familiares na UE27 não tinham ligações de banda larga. No entanto, na Alemanha, Finlândia, Suécia e Reino Unido, mais de 80 % das famílias têm ligação de banda larga, ao passo que na Bulgária, Grécia, Itália e Roménia, estes valores são inferiores a 60 %. Além disso, 90 % dos lares sem banda larga situam-se em zonas rurais e 35 milhões de lares rurais aguardam ainda a conectividade de elevado débito. Há que prestar a devida atenção aos cidadãos residentes fora dos centros urbanos, sob pena de os remeter a uma situação de crescente desvantagem económica e social.

3.9 A literacia digital e a utilização da Internet estão estreitamente relacionadas com a conectividade de banda larga. Assim, se na Finlândia e Suécia a percentagem de pessoas que nunca utilizaram a Internet é inferior a 10 %, na Bulgária, Grécia e Roménia, esse valor ultrapassa os 40 %.

3.10 A reforma das regras de planeamento, a conceção de infraestruturas inteligentes, os incentivos ao investimento e as tecnologias inovadoras podem contribuir para colmatar o fosso digital. No entanto, os cidadãos têm de agir de forma responsável e facilitar a implantação da conectividade via Internet de elevado débito.

3.11 A confiança e a participação são essenciais para realizar os objetivos da Agenda Digital. Sem confiança, haverá muito pouca procura de vários serviços inovadores com grande potencial de crescimento, como o comércio em linha e a computação em nuvem. Para apoiar a confiança, é importante que as disposições legislativas se mantenham a par da evolução tecnológica e a nível das transações que ocorrem no mercado único digital. Infelizmente, isso não tem acontecido. São necessários avanços urgentes em questões fulcrais como as ações coletivas que, conforme já afirmou o Comité em 2009, devem ser objeto de uma diretiva<sup>(19)</sup>.

3.12 É fulcral para o sucesso da Agenda Digital que todos os setores da sociedade participem plenamente no desenvolvimento e execução da estratégia e que estejam devidamente representados nas consultas. Infelizmente, muitas vezes, os

consumidores e os cidadãos em geral não estão suficientemente representados nos debates sobre algumas questões fulcrais. A Comissão deve envidar mais esforços para garantir uma representação equitativa dos membros da sociedade civil em todos os fóruns.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 Dada a enorme importância da implantação da Internet de elevado débito em toda a UE, o Comité insta a Comissão a propor uma série de instrumentos de financiamento para apoiar o investimento célere nas infraestruturas de banda larga de que a Europa necessita, especialmente nos casos em que o retorno normal proporcionado pelo mercado é insuficiente.

4.2 O Comité congratula-se com a atenção que a Comissão dedica à redução dos custos de fornecimento da infraestrutura de banda larga e chama a atenção para o efeito multiplicador dessas poupanças na economia e na qualidade de vida. Insta ainda todos os intervenientes a examinarem exaustivamente esta questão.

4.3 O Comité apela à Comissão e aos Estados-Membros para que contribuam para a realização célere do objetivo de cobertura de banda larga, através da plena implementação do Programa da Política do Espetro Radioelétrico<sup>(20)</sup>.

4.4 A implantação da conectividade via Internet de elevado débito deverá assegurar um acesso justo e competitivo dos novos operadores às infraestruturas, caso contrário, os consumidores terão uma escolha distorcida ou limitada de prestadores de serviços.

4.5 O Comité considera importante desenvolver modelos de custos para a banda larga de elevado débito que sejam coerentes em toda a UE, para utilização pelas autoridades reguladoras nacionais, por forma a garantir que os custos são universalmente justos e calculados segundo os mesmos critérios.

4.6 Os novos empregos criados na economia digital exigirão trabalhadores letrados neste domínio e, em muitos casos, vão requerer competências especiais em matéria de TIC. Infelizmente, a Europa não está a conseguir formar trabalhadores na quantidade exigida por um setor das TIC em expansão. Num cenário pautado por níveis recorde de desemprego na UE, as estimativas do setor apontam para que, em 2015, haja 700 000 ofertas de trabalho por preencher nesse domínio. Trata-se de um défice de competências que urge colmatar tomando, para tal, as medidas extraordinárias que forem necessárias.

4.6.1 A Comissão, ao abrigo da Agenda para Novas Competências e Empregos, comprometeu-se a lançar uma abordagem europeia e a mobilizar instrumentos da UE para apoiar os Estados-Membros na integração das competências em matéria de TIC e da literacia digital nas principais políticas de aprendizagem ao longo da vida. É crucial para a Europa que este aspeto da Estratégia Europa 2020 alcance resultados sem demora.

<sup>(17)</sup> <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>

<sup>(18)</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information\\_society/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/data/main_tables)

<sup>(19)</sup> JO C 128 de 18.5.2010, pp. 97-102.

<sup>(20)</sup> JO C 107 de 6.4.2011, pp. 53-57.

4.6.2 A elevada taxa de desemprego juvenil deve-se parcialmente a uma desadequação entre as políticas de educação e as necessidades dos empregadores. Os Estados-Membros devem urgentemente dar resposta a este problema, incorporando novos programas de competências em matéria de TIC no ciclo do ensino superior. É igualmente essencial que as políticas de educação neste domínio promovam a igualdade entre homens e mulheres.

4.6.3 Para as pessoas já inseridas no mercado de trabalho, as competências digitais são cada vez mais necessárias para manter a produtividade e a flexibilidade do trabalho. Os trabalhadores que não têm as competências digitais necessárias veem aumentar o risco de, no futuro, se encontrarem numa situação de subemprego ou de ficarem desempregados. Por isso, é essencial para a produtividade e competitividade europeias que as empresas e os trabalhadores cooperem no sentido de implementar programas de formação no trabalho para aumentar o nível da literacia digital e das competências em matéria de TIC.

4.6.4 Além do mais, para ajudar a combater o grave problema de desemprego na Europa, importa conceber, em especial, programas de educação específicos no domínio de competências em matéria de TIC e literacia digital para ajudar os trabalhadores desempregados a regressarem ao emprego.

4.6.5 Os recursos informáticos e de banda larga nas escolas, bibliotecas públicas e outros edifícios públicos podem ser utilizados como parte da política para apoiar a formação no domínio da literacia digital e das competências em matéria de TIC em toda a União.

4.7 Em anteriores pareceres, o Comité apelou à elaboração de uma carta dos direitos em linha dos cidadãos<sup>(21)</sup>. Apesar de considerar positiva a publicação pela Comissão do Código dos Direitos em Linha da UE<sup>(22)</sup>, o CESE entende que a União deveria criar uma Carta dos Direitos Digitais, por forma a proporcionar a todos os utilizadores uma proteção clara. Remete, neste sentido, para o parecer que adotou recentemente sobre o «Mercado Interno Digital Inclusivo»<sup>(23)</sup>, em que formulou uma recomendação nessa matéria.

4.8 Em toda a Europa, os consumidores queixam-se de que os fornecedores de serviços Internet não prestam ligações à Internet com as velocidades prometidas nos contratos. Este incumprimento dos contratos e esta publicidade enganosa prejudicam a confiança no mercado digital. O problema tem de ser resolvido através de legislação e de disposições de cumprimento mais rigorosas.

4.9 O CESE salienta que, para realizar plenamente o mercado único digital, é crucial progredir no domínio do Plano de Ação para o comércio eletrónico, do Livro Verde dos pagamentos por Internet, cartão e telemóvel e da Agenda Europeia do Consumidor.

4.10 Em parecer anterior<sup>(24)</sup>, o Comité apoiou vigorosamente o regulamento da UE sobre a proteção de dados. Agora, espera que a reforma exaustiva das regras de proteção de dados

da UE seja adotada formalmente o mais depressa possível. É importante que os debates sobre o regulamento geral em matéria de proteção de dados levem em conta o possível impacto deste regulamento noutros domínios políticos. Obrigações demasiado restritivas podem limitar as oportunidades de utilização de dados pessoais para benefício da sociedade e para a consecução dos objetivos da Agenda Digital (por exemplo, monitorização dos dados de doentes para prever a evolução de uma determinada doença ou gestão da energia através de redes inteligentes).

4.11 O Comité apela novamente à Comissão para que apresente propostas para a introdução de uma marca de confiança europeia para as empresas. Conforme defendeu em pareceres anteriores<sup>(25)</sup>, um sistema de certificação e rotulagem aplicável aos operadores de cibercomércio em toda a UE pode garantir uma proteção universal aos consumidores que adquirem bens e serviços em linha, independentemente das fronteiras nacionais, o que aumentaria substancialmente a confiança dos consumidores no comércio digital transfronteiras e ajudaria as PME a expandirem a sua atividade para este mercado.

4.12 O Comité gostaria que, para além de instaurar uma interoperabilidade pan-europeia dos sistemas nacionais de identificação eletrónica, a Comissão ponderasse a introdução de um sistema voluntário de identificação eletrónica para todos os cidadãos da UE, de forma a criar uma identificação eletrónica limitada e autenticada pela UE, a aplicar em transações comerciais em linha.

4.13 Para estimular a economia digital, os Estados-Membros e os órgãos de poder regional devem proporcionar locais de acesso gratuito à Internet sem fios (WiFi) em zonas públicas.

4.14 O Comité acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de adotar uma recomendação sobre a preservação da Internet aberta para os consumidores. Todavia, apela com veemência a que o princípio da neutralidade da Internet seja também consagrado formalmente na legislação da UE assim que possível. O CESE remete para o seu parecer sobre a «Abertura e neutralidade da Internet na Europa»<sup>(26)</sup>, que explica que o princípio da neutralidade da Internet implica que as empresas fornecedoras de serviços Internet devem tratar todas as fontes de dados semelhantes da Internet do mesmo modo e não discriminar por motivos comerciais.

4.15 A utilização da computação em nuvem reforça a necessidade de proteger o público, bem como os seus dados e a sua privacidade, especialmente numa situação em que os dados dos consumidores e empresas europeus estão a ser armazenados fora da UE ou por empresas não europeias. O CESE remete a Comissão para o seu parecer adotado recentemente sobre o tema «Para uma estratégia europeia de computação em nuvem»<sup>(27)</sup>, no qual a encoraja a reforçar o quadro regulamentar para:

— a proteção de dados e da privacidade;

— o acesso governamental aos dados;

<sup>(21)</sup> JO C 229 de 31.7.2012, pp. 1-6.

<sup>(22)</sup> <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/code-eu-online-rights>

<sup>(23)</sup> CES273-2012\_00\_00\_TRA\_AC\_PT.DOC.

<sup>(24)</sup> JO C 229 de 31.7.2012, pp. 90-97.

<sup>(25)</sup> JO C 54 de 19.2.2011, pp. 58-64.

<sup>(26)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, pp. 139-145.

<sup>(27)</sup> JO C 76 de 14.3.2013, pp. 59-65.

- o controlo dos dados e a gestão dos conflitos entre utilizadores e fornecedores;
- a portabilidade e a interoperabilidade.

O CESE recomenda ainda à Comissão que tenha em conta a necessidade de assegurar que qualquer quadro adotado a nível da UE em matéria de computação em nuvem esteja em condições de responder às exigências futuras, já que a evolução desta tecnologia será altamente dinâmica e imprevisível durante os próximos tempos.

4.16 O CESE toma nota da «Estratégia da União Europeia para a cibersegurança», já publicada, e aguarda com expectativa a oportunidade de analisar o respetivo pacote de medidas de apoio, incluindo a proposta de diretiva relativa à segurança das redes e da informação.

4.17 São necessárias medidas especiais para defender os interesses das crianças e das pessoas vulneráveis em linha, especialmente quanto à proteção dos dados, à fraude em linha e ao *marketing* e publicidade abusivos que exploram as vulnerabilidades dos utilizadores. O CESE chama a atenção da Comissão para os seus numerosos pareceres sobre esta matéria <sup>(28)</sup>, especialmente os pareceres intitulados «Estratégia europeia para uma Internet melhor para as crianças» <sup>(29)</sup> e «Um quadro para a publicidade destinada aos jovens e às crianças» <sup>(30)</sup>.

4.18 Conforme se afirma no parecer do Comité sobre «Uma Agenda Digital para a Europa» <sup>(31)</sup>, as normas abertas facilitam a concorrência e permitem às PME expandir-se e competir à escala internacional. Por conseguinte, o incentivo e apoio à aplicação de normas abertas a todos os produtos e serviços na área das TIC na Europa devem ser uma componente explícita da política relativa à Agenda Digital.

4.19 O setor das TIC é dominado por empresas americanas e asiáticas. A Europa tem falhado espetacularmente no fomento da inovação na área das TIC para conseguir criar mega-empresas líderes de mercado como a Google, a Microsoft, a Apple e a Samsung. O Comité apoia a ideia de propor uma nova estratégia industrial para a área da micro e nanoeletrónica, com o objetivo de aumentar o grau de atratividade da Europa para o investimento em conceção e produção, bem como a sua quota no mercado mundial. No entanto, a política da UE tem de mudar radicalmente para assegurar que as empresas europeias dispõem do ecossistema e da proteção necessárias para se afirmarem como líderes mundiais de mercado no setor das tecnologias e serviços TIC.

4.20 A Comissão deve ainda velar pela aplicação de práticas adequadas de gestão do investimento a esta política industrial: os financiamentos devem ser concedidos com base em resultados económicos e/ou sociais expectáveis, e todos os investimentos devem ser sujeitos a uma gestão responsável e rigorosa tendente a garantir a obtenção dos benefícios previstos.

4.21 A governação do investimento proposto em investigação, desenvolvimento e inovação deve zelar por que exista uma boa coordenação entre programas e projetos, de modo a otimizar os benefícios e evitar desperdícios resultantes de duplicação de esforços.

4.22 O CESE acredita que o investimento maciço em tecnologias e serviços do GNSS europeu deverá contribuir para o sucesso da Agenda Digital. Por isso, reitera o seu apelo à Comissão para que concretize as importantes sinergias que seriam criadas ao integrar plenamente os programas do GNSS na formulação e execução da Agenda Digital. Aliás, já chamara a atenção para esse assunto no seu primeiro parecer sobre a Agenda Digital <sup>(32)</sup>.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

<sup>(28)</sup> JO C 54 de 19.2.2011, pp. 58-64, JO C 128 de 18.5.2010, pp. 69-73, e JO C 224 de 30.8.2008, pp. 61-66.

<sup>(29)</sup> JO C 351 de 15.11.2012, pp. 68-72.

<sup>(30)</sup> JO C 351 de 15.11.2012, pp. 6-11.

<sup>(31)</sup> JO C 54 de 19.2.2011, pp. 58-64.

<sup>(32)</sup> JO C 54 de 19.2.2011, pp. 58-64.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União**

[COM(2013) 48 final – 2013/0027 (COD)]

(2013/C 271/25)

Relator: **Thomas McDONOGH**

Em 21 de fevereiro e em 15 de abril de 2013, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, respetivamente, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União*

COM(2013) 48 final – 2013/0027 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 30 de abril de 2013.

Na 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 163 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité toma nota da proposta de diretiva, que deve ser vista no contexto mais amplo da recém-publicada Estratégia de Cibersegurança <sup>(1)</sup>, e que apresenta uma visão abrangente da segurança das redes e da informação (SRI) para garantir que a economia digital pode crescer com segurança, sem deixar de promover os valores europeus de liberdade e democracia.

1.2 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de diretiva destinada a assegurar um elevado nível comum de SRI em toda a UE. A harmonização e a gestão da SRI a nível europeu são fundamentais para a realização do mercado único digital e o bom funcionamento do mercado interno no seu conjunto. O Comité partilha a preocupação da Comissão quanto ao enorme dano que poderia ser infringido à economia e ao bem-estar dos cidadãos por uma falha da SRI. No entanto, a diretiva proposta não responde às expectativas do Comité de uma forte ação legislativa sobre uma questão tão importante como esta.

1.3 O Comité está extremamente desapontado com a falta de progressos alcançados por muitos Estados-Membros na implementação eficaz da SRI a nível nacional. O CESE lamenta os riscos acrescidos que uma falha como esta implica para os cidadãos, bem como o impacto negativo que tem na realização do mercado único digital. Todos os Estados devem tomar medidas sem demora para cumprirem as suas obrigações pendentes em matéria de SRI.

1.4 Esta falta de avanço está a criar um outro fosso digital entre um grupo de elite com uma SRI muito avançada e os Estados-Membros com menos progressos. Essa lacuna está a afetar negativamente a confiança e a colaboração em matéria de SRI a nível da UE e, a menos que seja urgentemente colmatada, é suscetível de causar falhas do mercado interno associadas à divergência de capacidades entre os Estados-Membros.

1.5 Como recomendado em pareceres anteriores <sup>(2)</sup>, o CESE considera que as medidas voluntárias e pouco ambiciosas não funcionam e que são necessárias obrigações regulamentares fortes para que os Estados-Membros garantam a harmonização, a gestão e a execução da SRI europeia. Infelizmente, o CESE não é de opinião que esta proposta de diretiva proporcione a legislação clara e decisiva necessária. Para conseguir um elevado nível comum de SRI, o Comité considera que um regulamento impondo obrigações jurídicas vinculativas e bem definidas aos Estados-Membros seria mais eficaz do que uma diretiva.

1.6 Não obstante a intenção da Comissão Europeia de adotar atos delegados de modo a garantir algumas condições uniformes para a execução de partes da diretiva, o Comité deteta uma carência de normas, definições claras e obrigações imperativas no ato proposto, proporcionando assim demasiada flexibilidade aos Estados-Membros quanto à forma de interpretar e transpor elementos cruciais. O Comité gostaria de ver no ato definições muito mais explícitas das normas, dos requisitos e dos procedimentos a respeitar pelos Estados-Membros, poderes públicos, operadores de mercado e principais fornecedores de Internet.

<sup>(1)</sup> «Um ciberespaço aberto, seguro e protegido» JOIN(2013) 1

<sup>(2)</sup> Pareceres do CESE sobre a «Proteção das infraestruturas críticas da informação», JO C 255 de 22.9.2010, p. 98 e sobre a «Diretiva sobre Ataques contra os Sistemas de Informação», JO C 218 de 23.7.2011, p. 130.

1.7 O Comité considera necessária a criação de uma autoridade a nível da UE para a SRI, semelhante à autoridade central da indústria aeronáutica (EASA) <sup>(3)</sup>, para assegurar uma formulação e implementação vigorosa de políticas em matéria de SRI na UE. Caberia a esta autoridade definir normas e gerir a aplicação de todos os elementos da SRI na União: desde a certificação e utilização de dispositivos terminais seguros, até à segurança da rede e dos dados.

1.8 O CESE está muito ciente do aumento dos riscos para a cibersegurança e a proteção de dados a partir da adoção da computação em nuvem <sup>(4)</sup> na Europa. O Comité gostaria que o ato proposto incluísse explicitamente mais requisitos e obrigações especiais de segurança relativos à prestação e à utilização de serviços em nuvem.

1.9 Para que se consiga uma responsabilização efetiva em termos de SRI, o ato deve deixar claro que as entidades com obrigações impostas pela proposta de diretiva terão o direito de responsabilizar os fornecedores de *software* e *hardware* por quaisquer defeitos dos seus produtos ou serviços, que contribuem diretamente para um incidente de SRI.

1.10 O CESE apela aos Estados-Membros que prestem atenção especial ao aumento do conhecimento em SRI e das competências em cibersegurança das pequenas e médias empresas (PME). O Comité chama também a atenção da Comissão para o sucesso dos «concursos de *hackers*» nos EUA <sup>(5)</sup> e em alguns Estados-Membros <sup>(6)</sup> na sensibilização para os problemas de cibersegurança e formação da próxima geração de profissionais da SRI.

1.11 Dada a importância do cumprimento em todos os Estados dos requisitos de segurança das redes e da informação de toda a UE, o CESE insta a Comissão a considerar que fundo do quadro financeiro plurianual (QFP) pode ser orientado para este efeito de modo a auxiliar os Estados-Membros que precisam de ajuda financeira.

1.12 As despesas com investigação, desenvolvimento e inovação (I&D&I) em prol das tecnologias da SRI devem ocupar um lugar prioritário no Programa-Quadro da UE para a Investigação e a Inovação «Horizonte 2020», para que a Europa possa acompanhar o ritmo da rápida evolução das ciberameaças.

<sup>(3)</sup> Agência Europeia para a Segurança da Aviação (EASA): <http://easa.europa.eu/>

<sup>(4)</sup> Pareceres do CESE sobre «A Computação em Nuvem (*cloud computing*) na Europa», JO C 24 de 28.1.2012, p. 40 e sobre «Explorar plenamente o potencial da computação em nuvem na Europa», JO C 76 de 14.3.2013, p. 59.

<sup>(5)</sup> [http://www.nytimes.com/2013/03/25/technology/united-states-wants-to-attract-hackers-to-public-sector.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/03/25/technology/united-states-wants-to-attract-hackers-to-public-sector.html?pagewanted=all&_r=0)

<sup>(6)</sup> <http://www.bbc.co.uk/news/technology-17333601>

1.13 Para ajudar a clarificar quais as entidades com responsabilidades jurídicas ao abrigo do ato proposto, o CESE gostaria de que todos os Estados-Membros fossem obrigados a publicar um diretório em linha de todas as entidades abrangidas pelos requisitos da diretiva no atinente à gestão de riscos e à notificação. A transparência e a responsabilização pública contribuirão para que se gere confiança e se cumpram as normas.

1.14 O Comité chama a atenção da Comissão para os vários pareceres anteriores do CESE, em que debateu o tema da segurança das redes e da informação e referiu a necessidade de uma sociedade da informação segura e a proteção de infraestruturas críticas <sup>(7)</sup>.

## 2. Síntese da proposta da Comissão

2.1 A proposta de diretiva SRI foi publicada juntamente com a Estratégia Europeia de Cibersegurança da UE, que visa reforçar a resiliência dos sistemas de informação, reduzir a cibercriminalidade, melhorar a política da UE de cibersegurança internacional e ciberdefesa e desenvolver os recursos industriais e tecnológicos para a cibersegurança, promovendo ao mesmo tempo os direitos fundamentais e outros valores essenciais da UE.

2.2 A SRI diz respeito à proteção da Internet e de outras redes, assim como de sistemas de informação e serviços de apoio, em que assenta o funcionamento da nossa sociedade. A SRI é indispensável para o bom funcionamento do mercado interno.

2.3 A abordagem puramente voluntária à SRI que a União Europeia tem seguido até à data não oferece proteção suficiente contra os riscos a que está exposta a referida segurança das redes e da informação. As capacidades existentes em matéria de SRI são insuficientes para fazerem face à rápida evolução das ameaças e garantirem um nível elevado de proteção comum em todos os Estados-Membros.

<sup>(7)</sup> Parecer do CESE sobre a «Estratégia para uma sociedade da informação segura», JO C 97 de 28.4.2007, p. 21.

Parecer do CESE sobre a «Proteção das infraestruturas críticas da informação», JO C 255 de 22.9.2010, p. 98.

Parecer do CESE sobre o «Novo» Regulamento relativo à ENISA», JO C 107 de 6.4.2011, p. 58.

Parecer do CESE sobre o «Regulamento geral sobre a proteção de dados», JO C 229 de 31.7.2012, p. 90.

Parecer do CESE sobre os «Ataques contra os Sistemas de Informação», JO C 218 de 23.7.2011, p. 130.

Parecer do CESE sobre as «Transações eletrónicas no mercado interno», JO C 351 de 15.11.2012, p. 73.

Parecer do CESE sobre o tema «Explorar plenamente o potencial da computação em nuvem na Europa», JO C 76 de 14.3.2013, p. 59.

2.4 Atualmente os Estados-Membros possuem níveis muito diferentes de capacidades e grau de preparação, o que teve por resultado a adoção de abordagens fragmentadas em toda a UE. Dado o facto de as redes e os sistemas estarem interligados, a SRI geral da UE é enfraquecida pelos Estados-Membros com um nível insuficiente de proteção. Esta situação também dificulta a criação de um clima de confiança entre pares, o que é uma condição prévia para a cooperação e a partilha de informações. A consequência desta situação é que só existe cooperação entre uma minoria de Estados-Membros com um elevado nível de capacidades.

2.5 A Diretiva, que tem por base o artigo 114.º do TFUE, tem por objetivo facilitar a realização do mercado único digital e o bom funcionamento do mercado interno:

- criando um nível mínimo comum de SRI nos Estados-Membros e, deste modo, aumentando o nível global de preparação e resposta a incidentes;
- melhorando a cooperação em matéria de SRI a nível da UE de modo a enfrentar os incidentes e ameaças transfronteiras;
- criando uma cultura de gestão dos riscos e melhorando a partilha de informações entre os setores público e privado.

2.6 A diretiva em apreço estabelece requisitos jurídicos, nomeadamente:

- a) a adoção por cada Estado-Membro de uma estratégia de SRI e a designação de uma autoridade nacional competente em matéria de SRI munida de recursos financeiros e humanos adequados para impedir, tratar e reagir a riscos e incidentes de SRI;
- b) a criação de um mecanismo de cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão para a comunicação de alertas rápidos sobre os incidentes e riscos, para facilitar a cooperação e para organizar análises regulares pelos pares;
- c) a obrigação de determinados tipos de entidades na UE adotarem práticas de gestão de riscos e comunicarem à sua autoridade nacional competente os incidentes graves na segurança dos seus serviços essenciais. As entidades a que se aplicam estes requisitos incluem operadores das infraestruturas críticas de informação em alguns setores (serviços financeiros, transportes, energia, saúde), prestadores de serviços da sociedade da informação (computação em nuvem, plataformas de comércio eletrónico, pagamento pela Internet,

motores de pesquisa, lojas de aplicações em linha e redes sociais), bem como às administrações públicas.

2.7 Os Estados-Membros terão de aplicar a diretiva num prazo de 18 meses após a adoção pelo Conselho e Parlamento Europeu (prevista para meados de 2014).

### 3. Observações na generalidade

3.1 O crescimento da Internet e da sociedade digital está a ter um impacto profundo no nosso quotidiano. No entanto, à medida que a nossa dependência em relação à Internet aumenta, a nossa liberdade, prosperidade e qualidade de vida ficam cada vez mais dependentes de uma segurança das redes e da informação (SRI) robusta. A título de exemplo, numa situação de urgência, se a Internet não funcionar e uma pessoa não puder aceder aos registos médicos eletrónicos, o resultado pode ser fatal. Apesar disso, a segurança das infraestruturas críticas de informação na Europa sofre uma ameaça crescente e o nível de SRI da UE não é suficientemente elevado.

3.2 O diretor da Europol afirmou no ano passado que estava «muito preocupado com a confiança desmesurada que as pessoas depositam no caráter inviolável da Internet»<sup>(8)</sup>. Ouvimos frequentemente falar de novos ciberataques a infraestruturas fulcrais por criminosos, terroristas ou governos estrangeiros. As vítimas nem sempre denunciam os ataques para se protegerem contra danos à sua reputação. Contudo, nas últimas semanas, assistimos a ataques a infraestruturas<sup>(9)</sup> e a sistemas bancários<sup>(10)</sup> europeus na Internet que foram demasiado perturbadores para passarem despercebidos. Um relatório<sup>(11)</sup> estima que, em 2011, os Países Baixos sofreram 92 milhões de ciberataques e a Alemanha 82 milhões. O governo do Reino Unido estima que o Reino Unido sofreu 44 milhões de ciberataques em 2011, com um custo para a economia de 30 mil milhões de euros<sup>(12)</sup>.

3.3 Em 2007, o Conselho da UE abordou o problema da SRI na Europa<sup>(13)</sup>. Mas a abordagem política seguida desde então<sup>(14)</sup> tem assentado sobretudo na ação voluntária pelos Estados-Membros e apenas uma minoria entre eles tomou medidas efetivas. O Comité nota que muitos Estados-Membros ainda não publicaram uma estratégia nacional de cibersegurança nem desenvolveram um plano nacional de emergência para incidentes informáticos e alguns entre eles ainda não criaram uma equipa de resposta a emergências informáticas (CERT). Além disso, vários Estados-Membros ainda não ratificaram a Convenção sobre a Cibercriminalidade do Conselho da Europa<sup>(15)</sup>.

<sup>(8)</sup> <http://forumblog.org/2012/05/what-if-the-internet-collapsed/>

<sup>(9)</sup> [http://www.nytimes.com/2013/03/27/technology/internet/online-dispute-becomes-internet-snarling-attack.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/03/27/technology/internet/online-dispute-becomes-internet-snarling-attack.html?pagewanted=all&_r=0)

<sup>(10)</sup> [http://www.dutchnews.nl/news/archives/2013/04/online\\_retailers\\_demand\\_banks.php](http://www.dutchnews.nl/news/archives/2013/04/online_retailers_demand_banks.php)

<sup>(11)</sup> [http://www.securelist.com/en/analysis/204792216/Kaspersky\\_Security\\_Bulletin\\_Statistics\\_2011](http://www.securelist.com/en/analysis/204792216/Kaspersky_Security_Bulletin_Statistics_2011)

<sup>(12)</sup> Estratégia de cibersegurança do Reino Unido – Análise global: <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/Cyber-security-Full-report.pdf>

<sup>(13)</sup> Resolução do Conselho 2007/C 68/01.

<sup>(14)</sup> COM(2006) 251 e COM(2009) 149.

<sup>(15)</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CL=ENG>

3.4 Dez Estados-Membros muito avançados em matéria de SRI formaram um grupo das CERT governamentais europeias para colaborarem estreitamente entre si sobre assuntos de SRI e resposta a incidentes. A composição deste grupo está fechada atualmente: os restantes 17 Estados-Membros menos avançados e as CERT<sup>(16)</sup> recentemente criadas estão excluídos deste grupo de elite. Está a criar-se um novo fosso digital entre os Estados-Membros muito avançados em matéria de SRI e os restantes. Se não for colmatado, este fosso atacará o centro do mercado único digital e limitará o desenvolvimento da confiança, da harmonização e da interoperabilidade. Além disso, sem uma ação forte, é provável que o fosso entre Estados-Membros mais e menos avançados aumente, pelo que as lacunas no mercado interno associadas aos diferentes níveis de capacidade dos Estados-Membros também aumentarão.

3.5 O sucesso da estratégia de cibersegurança e a eficácia da proposta de diretiva sobre a SRI dependerão da existência de uma forte indústria de SRI na Europa e da disponibilidade de trabalhadores suficientes com competências especializadas em matéria de SRI. O CESE congratula-se com o facto de a proposta de diretiva incluir a necessidade de os Estados-Membros investirem no ensino, sensibilização e formação sobre SRI. O Comité gostaria igualmente que todos os Estados-Membros envidassem esforços especiais no sentido de informar, prestar formação e apoiar o setor das PME sobre o tema da cibersegurança. As empresas de grande dimensão podem facilmente adquirir os conhecimentos de que necessitam, mas as PME precisam de apoio.

3.6 O CESE aguarda com expectativa a possibilidade de cooperar com a Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA) para promover a SRI durante o mês europeu da cibersegurança no decorrer deste ano. No que diz respeito ao objetivo incluído na estratégia de cibersegurança e na diretiva sobre SRI de desenvolver uma cultura consciente da segurança em toda a União e de aumentar o nível de competências em matéria de SRI, o Comité chama a atenção da Comissão para os concursos de *hackers* destinados aos adolescentes que tiveram grande sucesso em sensibilizar as pessoas para este problema em alguns Estados-Membros e nos EUA.

3.7 O Comité acolhe favoravelmente o empenho assumido na estratégia de cibersegurança para afetar as verbas de investigação, desenvolvimento e inovação às tecnologias de SRI.

3.8 O crescimento da computação em nuvem gera novos riscos para a cibersegurança. A título de exemplo, os cibercriminosos têm agora à sua disposição uma capacidade de computação massiva a custos relativamente baixos e os dados de milhares de empresas situam-se agora em bancos de dados centralizados, vulneráveis a ataques orientados. O CESE apelou a uma maior resiliência da computação em nuvem relativamente a ciberataques<sup>(17)</sup>.

3.9 O Comité instou anteriormente à introdução voluntária de um sistema de identificação eletrónica da UE para a realização de transações que complementasse os sistemas nacionais existentes. Um tal sistema ofereceria um grau mais elevado de proteção contra a fraude, um maior clima de confiança entre operadores económicos, custos mais reduzidos na prestação de serviços e uma melhor qualidade dos serviços e proteção para os cidadãos.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 Lamentavelmente, a proposta de diretiva da Comissão sobre SRI é demasiado tímida, não oferece clareza suficiente e depende excessivamente da autorregulação pelos Estados-Membros. A falta de normas, de definições inequívocas e obrigações imperativas, particularmente no Capítulo IV da diretiva, oferece demasiada flexibilidade aos Estados-Membros para interpretar e transporem os elementos do ato mais importantes. Um regulamento, impondo obrigações jurídicas vinculativas e bem definidas aos Estados-Membros, seria mais eficaz do que uma diretiva.

4.2 O Comité nota que o artigo 6.º da Diretiva requer que cada Estado-Membro designe uma «autoridade competente» para controlar e assegurar a aplicação coerente da diretiva em toda a UE. Observa também que o artigo 8.º estabelece uma «rede de cooperação» que, através das competências que lhe são reconhecidas e dos poderes da Comissão, irá liderar a nível pan-europeu, gerir e, se for caso disso, controlar a aplicação das disposições nos Estados-Membros. O CESE crê que, com base neste quadro de governação, a UE devia considerar a possibilidade de criar uma autoridade a nível europeu para a SRI, semelhante à Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA), que estabelece normas e gere o controlo da aplicação das normas de segurança e a conformidade das aeronaves, aeroportos e operações das companhias aéreas.

4.3 A autoridade responsável pela SRI a nível da UE, proposta pelo Comité no ponto 4.2 *supra*, poderia ter por base o trabalho já realizado em matéria de cibersegurança pela ENISA, pelo Comité Europeu de Normalização (CEN), pelas CERT, pelo grupo das CERT governamentais europeias e por outras entidades. Caberia a esta autoridade definir normas e gerir o controlo da aplicação de todos os elementos de SRI: desde a certificação e utilização de dispositivos terminais seguros até à segurança da rede e dos dados.

4.4 Dada a elevada interdependência dos Estados-Membros na prestação de SRI em toda a União e os custos possivelmente elevados de incidentes de SRI para todas as partes, o CESE gostaria que a legislação incluísse sanções explícitas e proporcionadas para as falhas ao nível da conformidade, que seriam harmonizadas de modo a refletir a dimensão pan-europeia da responsabilidade envolvida e o grau dos possíveis danos, não só para o mercado nacional, mas também para toda a União. O artigo 17.º do ato legislativo, sobre sanções, tem um carácter geral que oferece aos Estados-Membros grande margem de manobra para definirem sanções e não proporciona orientações suficientes para ter em conta os efeitos transfronteiriços e pan-europeus.

<sup>(16)</sup> CERT-EU é uma equipa permanente de resposta a emergências informáticas para as instituições, as agências e os organismos da UE.

<sup>(17)</sup> Pareceres do CESE sobre «A Computação em Nuvem (*cloud computing*) na Europa», JO C 24 de 28.1.2012, p. 40 e sobre o tema «Explorar plenamente o potencial da computação em nuvem na Europa», JO C 76 de 14.3.2013, p. 59.

4.5 Atualmente, os governos e os prestadores de serviços essenciais não divulgam falhas de segurança e de resiliência a não ser que a isso sejam obrigados. Esta falta de divulgação afeta a capacidade da Europa de responder de forma rápida e eficaz a ciberameaças e de melhorar a SRI geral através da partilha de ensinamentos. O Comité louva a decisão da Comissão de tornar obrigatória, na diretiva em apreço, a notificação de todos os incidentes com impacto significativo. O CESE crê que a notificação voluntária dos incidentes não funcionaria, porque, em caso de fracasso, haveria a tentação de cobrir os eventos por receio de danos à reputação ou de responsabilização.

4.6 Porém, o artigo 14.º da diretiva, sobre notificação, não define o que se entende por incidente «com impacto significativo» na segurança e reserva uma margem de manobra excessivamente grande às entidades relevantes e aos Estados-Membros para estes decidirem sobre a necessidade de notificação de incidentes de SRI. Uma legislação eficaz requer requisitos inequívocos. Sendo a proposta de diretiva demasiado vaga sobre a definição essencial de requisitos, não é possível responsabilizar as partes por violações, conforme previsto no artigo 17.º da diretiva.

4.7 Uma vez que a prestação de SRI se encontra principalmente nas mãos do setor privado, é importante gerar níveis elevados de confiança e cooperação com todas as empresas responsáveis por infraestruturas e serviços de informação. A parceria público-privada europeia para a resiliência (PPPER), lançada pela Comissão em 2009, deve ser louvada e promovida. No entanto, o Comité crê que esta parceria deve ser reforçada e apoiada mediante a inclusão no ato sobre a SRI de uma obrigação regulamentar que force os principais intervenientes que não se empenham devidamente a cooperarem entre si.

4.8 Cada Estado-Membro deveria publicar um diretório em linha sobre a jurisdição de todas as entidades abrangidas pelas exigências de segurança e obrigações de notificação previstos no artigo 14.º da proposta de diretiva. Além de clarificar o processo de decisão em cada Estado-Membro aplicável às definições incluídas no artigo 3.º do ato, esta transparência ajudaria a criar confiança e fomentaria uma cultura de gestão de riscos entre os cidadãos.

4.9 O CESE assinala que os programadores de *software* e os fabricantes de *hardware* estão explicitamente excluídos dos requisitos da diretiva, uma vez que não são prestadores de serviço da sociedade de informação. Contudo, o Comité considera que o ato proposto deve indicar que as entidades com obrigações nos termos da proposta de diretiva podem recorrer aos fornecedores de *software* e *hardware* caso se detetem defeitos nos seus produtos ou serviços, que contribuam diretamente para um incidente de SRI.

4.10 Apesar de a Comissão estimar que a aplicação da proposta de diretiva sobre SRI custará cerca de 2 mil milhões de euros por ano, distribuídos pelos setores público e privado na Europa, o Comité assinala que alguns Estados-Membros sob pressão financeira terão dificuldade em encontrar o investimento requerido para cumprirem as disposições. Importa avaliar a possibilidade de conceder apoio ao cumprimento das normas em matéria de SRI ao abrigo do QFP, através de vários instrumentos, nomeadamente, do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e, eventualmente, do Fundo para a Segurança Interna.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos gases fluorados com efeito de estufa**

[COM(2012) 643 final – 2012/0305 (COD)]

(2013/C 271/26)

Relator: **Mário SOARES**

Em 19 e 21 de novembro de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 192.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos gases fluorados com efeito de estufa*  
COM(2012) 643 final – 2012/0305 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 26 de abril de 2013.

Na 490.ª reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 92 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE apoia firmemente o empenho da Comissão tendo em vista reforçar a legislação sobre gases fluorados com efeito de estufa.

1.2 O CESE salienta a importância de se chegar rapidamente a um acordo a nível mundial, que controle as emissões de gases fluorados com efeito de estufa, para que as economias de todo o globo estejam sujeitas a regras idênticas.

1.3 No contexto da crise económica e social que estamos a atravessar, a defesa do emprego deve ser uma prioridade. A transição para uma economia que respeite o clima e o ambiente deve assentar num diálogo social forte, a fim de gerir coletiva e democraticamente as mudanças futuras. O diálogo social, a negociação e a participação são valores e instrumentos fundamentais que sustentam e permitem conciliar a promoção da coesão social, a criação de emprego de qualidade, o reforço da inovação e a competitividade das economias europeias.

1.4 O CESE insta a que se reduzam os encargos financeiros e administrativos relacionados com a aplicação de vários elementos do regulamento em apreço, em particular no que diz respeito às pequenas e médias empresas.

1.5 O CESE pede que se tenha mais em conta o consumo de energia ao longo de todo o ciclo de vida e se inclua uma análise dos custos-benefícios relacionados com os eventuais inconvenientes das tecnologias alternativas propostas.

1.6 A Comissão e os Estados-Membros devem reforçar o apoio à investigação e inovação industrial, em particular em

matéria de desenvolvimento de tecnologias alternativas aos gases fluorados com efeito de estufa.

1.7 Tanto os Estados-Membros como as empresas deverão redobrar esforços, a fim de pôr em prática uma transição socialmente justa das políticas destinadas a reduzir a utilização e a produção de gases fluorados.

1.8 Pode ser necessário elaborar programas de formação adequados para preparar os trabalhadores para as tecnologias alternativas aos gases fluorados com efeito de estufa, mas há que ter em conta a situação específica das PME e limitar os encargos financeiros e administrativos relacionados com a certificação e/ou formação.

1.9 Convém agir a montante da utilização dos gases fluorados e, por conseguinte, evitar as fugas reforçando as exigências relativas à conceção das instalações que contêm esse tipo de substâncias.

1.10 Os Estados-Membros devem desenvolver sistemas de recolha seletiva dos aparelhos em fim de vida que contenham substâncias fluoradas, em conformidade com os princípios da Diretiva 2002/96/CE relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos.

1.11 Todas as empresas que ligadas à produção, distribuição e instalação de equipamentos que contenham gases fluorados devem ser abrangidas por estes programas de formação, os quais devem ser alargados às tecnologias alternativas de modo a facilitar o processo de transição tecnológica.

1.12 O CESE considera que seria mais judicioso fazer a distinção entre estas tecnologias a fim de organizar uma «eliminação progressiva» em vez de uma «redução progressiva», pelo menos sempre que seja tecnicamente possível e economicamente realista.

1.13 As restrições impostas aos produtores europeus devem também aplicar-se aos produtos importados na União Europeia.

1.14 A Comissão Europeia será a principal responsável pela aplicação do regime de quotas e deverá limitar o seu custo, velando ao mesmo tempo por salvaguardar a integridade do ambiente.

1.15 Devem ser conferidos poderes à Comissão para executar procedimentos de controlo, de verificação e de conformidade relativos ao regulamento em apreço.

1.16 O CESE concorda com a escolha da proteção ambiental como base jurídica, mas sublinha a necessidade de garantir que a aplicação do regulamento não atenta à integridade do mercado interno.

## 2. Introdução

2.1 Em 2004, o CESE adotou um parecer<sup>(1)</sup> sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a determinados gases fluorados com efeito de estufa» (atual Regulamento (CE) n.º 842/2006), salientando que as concentrações de gases com efeito de estufa aumentaram com a atividade humana e se não se conseguir travar ou inverter esta tendência (e o aquecimento global a ela associado), ela levará a alterações climáticas permanentes e potencialmente nocivas. Embora apoiasse o objetivo e a abordagem geral da Comissão, o parecer assinalava algumas questões da proposta de regulamento que suscitavam preocupação. Algumas dessas críticas são ainda válidas, pelo que são retomadas no presente parecer.

2.2 Os gases fluorados são substâncias produzidas pelo Homem que têm um forte efeito de estufa. Atualmente, são objeto de dois acordos internacionais em função das suas propriedades de destruição da camada de ozono estratosférico. Por um lado, o Protocolo de Montreal (1987) – decorrente da Convenção de Viena – categorizou medidas de controlo da produção e da utilização dessas substâncias com o objetivo último de as eliminar. Este protocolo tem evoluído em permanência, alargando o seu âmbito de aplicação a novos gases e a novas aplicações. Por outro lado, o Protocolo de Quioto abrange as emissões de gases fluorados que não têm impacto na camada de ozono e visa a redução das emissões de gases com efeito de estufa objeto deste tratado. O grupo para o clima e a pureza do ar (*Climate and Clean Air Coalition to Reduce Short-Lived Climate Pollutants*), que foi constituído em 2012 e visa combater os poluentes

químicos de vida curta, decidiu colocar a questão das emissões de hidrofluorcarbonetos no topo da sua agenda.

2.3 A par de outros intervenientes, a UE está na vanguarda da luta contra os gases fluorados com efeito de estufa. Em 2009, 2010, 2011 e 2012, vários signatários do Protocolo de Montreal, incluindo os Estados Unidos, apresentaram propostas para limitar a oferta e o consumo de hidrofluorcarbonetos (HFC) a nível mundial. 108 países apoiaram estas iniciativas.

2.4 Porém, pouco se avançou, porque a China, o Brasil, a Índia e os países do Golfo Pérsico, entre outros, têm recusado debater este assunto no quadro do Protocolo de Montreal, alegando que os gases fluorados abrangidos pelo Protocolo de Quioto não têm qualquer impacto na camada de ozono estratosférico.

2.5 Em 2009, a União Europeia adotou objetivos de redução das emissões de gases com efeito de estufa para 2020 e 2050. Para 2020, as emissões destes gases deverão ser reduzidas em 20 % relativamente aos níveis de 1990 e em 30 % caso seja assinado um acordo global que imponha objetivos comparáveis às grandes economias mundiais.

2.6 Para alcançar estes objetivos, a UE dotou-se de instrumentos inovadores dos quais cumpre destacar: o regime europeu de comércio de licenças de emissão (Diretiva 2009/29/CE), a Diretiva Energias Renováveis (Diretiva 2009/28/CE), a Diretiva Eficiência Energética (Diretiva 2012/27/UE) e a Decisão relativa aos esforços a realizar pelos Estados-Membros para redução das suas emissões de gases com efeito de estufa (Decisão n.º 406/2009/CE). Para 2050, a UE admitiu que as emissões dos países desenvolvidos têm de diminuir de 80 a 95 % relativamente aos níveis de 1990 para cumprir o objetivo de limitar o aquecimento do planeta a dois graus Celsius.

2.7 O «Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050» da Comissão Europeia (COM(2011) 112 final) indica que os cenários economicamente mais vantajosos pressupõem objetivos de redução das emissões relativamente aos níveis de 1990 de 25 % em 2020, 40 % em 2030 e de 60 % até 2040.

2.8 À luz do seu potencial de aquecimento do planeta, os gases fluorados com efeito de estufa estão incluídos no quadro europeu de luta contra as alterações climáticas. A legislação europeia em matéria de gases fluorados compreende essencialmente dois atos legislativos:

— o Regulamento (CE) n.º 842/2006, que estabelece essencialmente um sistema para evitar fugas durante a utilização e no final de vida do equipamento fixo, bem como um número limitado de proibições em determinadas aplicações;

(1) JO C 108 de 30.4.2004, p. 62.

— a Diretiva 2006/40/CE relativa a sistemas de ar condicionado instalados em veículos a motor.

2.9 O objetivo mais ambicioso da UE de combater as alterações climáticas e de evoluir para uma economia hipocarbónica é bem-vindo, mas deve ser apoiado por um programa social credível e pelos fundos necessários para ajudar os setores e as regiões mais fortemente atingidas, em termos de emprego, pela ausência de progressos por parte doutros grandes países. A situação económica e energética a nível mundial torna a questão da competitividade extremamente melindrosa, em particular para os setores exportadores que fazem uso intensivo de energia. Os esforços para «descarbonizar» a economia europeia devem ser mais articulados com um projeto de reindustrialização assente, nomeadamente, numa eficiente utilização dos recursos, incluindo a energia, e em tecnologias sustentáveis e inovadoras.

### 3. Síntese e justificação da proposta da Comissão

#### 3.1 A proposta apresentada pela Comissão tem por objetivo:

3.1.1 substituir o Regulamento (CE) n.º 842/2006, relativo a determinados gases fluorados com efeito de estufa, a fim de contribuir, em condições economicamente mais vantajosas, para alcançar os objetivos da UE no domínio climático, desincentivando a utilização de gases fluorados com impacto elevado no clima, favorecendo alternativas seguras e eficientes em termos energéticos e melhorando o confinamento e o tratamento em fim de vida dos produtos e equipamentos que contêm gases fluorados;

3.1.2 favorecer o crescimento sustentável, estimular a inovação e desenvolver tecnologias ecológicas, aumentando as oportunidades comerciais para gases e tecnologias alternativos com pouco impacto no clima;

3.1.3 alinhar a UE com as últimas conclusões científicas a nível internacional, descritas no quarto relatório de avaliação do IPCC da ONU, designadamente no que respeita às substâncias abrangidas pelo presente regulamento e ao cálculo do respetivo potencial de aquecimento global;

3.1.4 contribuir para um consenso sobre um acordo internacional no âmbito do Protocolo de Montreal com vista à redução progressiva dos hidrofluorcarbonetos (HFC), que são o grupo de gases fluorados mais importante;

3.1.5 simplificar e clarificar o Regulamento (CE) n.º 842/2006 de modo a reduzir os encargos administrativos, no espírito do compromisso assumido pela Comissão de legislar melhor.

### 4. Observações na generalidade

4.1 O CESE apoia firmemente o empenho da Comissão em reforçar a legislação sobre gases fluorados com efeito de estufa. Dado o seu enorme potencial de aquecimento, é fundamental envidar esforços suplementares para limitar as emissões desses gases na UE, tanto na produção como na utilização.

4.2 Na realidade, a regulamentação em vigor é de boa qualidade, mas a sua aplicação depara-se com inúmeras dificuldades que o CESE já havia, em grande parte, apontado no seu parecer de 2004. O CESE exorta os Estados-Membros a redobram os esforços para aplicarem as decisões que eles próprios tomaram.

4.3 Embora concorde com as iniciativas da UE, o CESE salienta a importância de se chegar rapidamente a um acordo a nível mundial que controle as emissões de gases fluorados com efeito de estufa, a fim de submeter todas as economias do planeta a regras idênticas.

4.4 Uma vez que há tecnologias alternativas tecnicamente fiáveis e economicamente viáveis, o reforço da legislação assenta numa boa relação custo-eficácia, pelo que os seus efeitos macroeconómicos gerais serão extremamente limitados, exceto para determinados setores específicos. Porém, os custos decorrentes da aplicação da legislação poderão ser compensados, por um lado, pelos ganhos de eficiência energética e, por outro, por um posicionamento estratégico no mercado das empresas inovadoras. Embora a relação custo-eficácia das medidas propostas tenha sido minuciosamente examinada, o CESE insiste na necessidade de limitar, tanto quanto possível, os encargos financeiros decorrentes da aplicação das disposições da proposta de regulamento. Além disso, o CESE pede que se tenha mais em conta o consumo de energia ao longo de todo o ciclo de vida e se inclua uma análise dos custos-benefícios relacionados com os eventuais inconvenientes das tecnologias alternativas propostas (natureza inflamável e explosiva, toxicidade, perigosidade da pressurização). Por outro lado, os níveis de segurança exigidos em alguns setores, como o ferroviário, podem impedir a utilização de substâncias alternativas mesmo que estas tenham sido desenvolvidas com sucesso. Por conseguinte, importa desenvolver ativamente para estes setores soluções alternativas que sejam ecológica e economicamente viáveis.

4.5 O CESE exorta ainda a Comissão e os Estados-Membros a intensificarem o apoio à investigação e inovação industrial, em particular em matéria de desenvolvimento de tecnologias alternativas aos gases fluorados com efeito de estufa. No contexto da crise económica que afeta a economia europeia, o apoio à inovação é um elemento decisivo para uma estratégia de reindustrialização. No entanto, convém igualmente ter em conta que não há certezas quanto à possibilidade de desenvolver a um custo aceitável substâncias ou tecnologias capazes de desempenhar funções essenciais ao funcionamento de sociedades desenvolvidas, como por exemplo, a refrigeração.

4.6 É de saudar o facto de a proposta incluir um artigo consagrado à certificação e formação, que é de molde a reforçar a eficácia da legislação e deverá promover a criação de sinergias com a legislação europeia em matéria de saúde e segurança dos trabalhadores ao focar, nomeadamente, os riscos associados às tecnologias alternativas. Contudo, o CESE verifica que a falta de formação adequada da mão de obra constitui amiúde um obstáculo importante à aplicação da regulamentação. Tanto os Estados-Membros como as empresas deverão redobrar esforços, a fim de desenvolver os programas de formação necessários para preparar os trabalhadores para as tecnologias alternativas aos gases fluorados com efeito de estufa. Há que ter em conta a situação específica das PME e limitar os encargos financeiros e administrativos relacionados com a certificação e formação.

4.7 O CESE destaca a necessidade de ter em consideração as boas práticas aplicadas por alguns Estados-Membros para resolver o problema dos gases fluorados com efeito de estufa.

## 5. Observações na especialidade

5.1 Dado que o custo das medidas de confinamento (ou seja, controlo da estanquidade, deteção de fugas, registos, etc.) é extremamente elevado para os utilizadores finais que são, amiúde, PME, o CESE mostra-se preocupado com o ónus financeiro que a regulamentação relativa aos gases fluorados com efeito de estufa acarreta para este setor da economia já fragilizado pela crise económica. O CESE frisa a necessidade de agir a montante da utilização e insta, por conseguinte, a evitar as fugas através de um reforço das exigências relativas à conceção das instalações que contêm gases fluorados.

5.2 As obrigações de recuperação previstas no artigo 7.º, n.º 4, dizem respeito, nalguns casos, às utilizações domésticas (aparelhos de ar condicionado, bombas de calor). Seria preferível levar os Estados-Membros a desenvolver sistemas de recolha seletiva dos aparelhos em fim de vida que contenham substâncias fluoradas, em conformidade com os princípios da Diretiva 2002/96/CE relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos.

### 5.3 Formação e certificação (artigo 8.º)

5.3.1 A obrigação de estabelecer programas de formação cinge-se às empresas que efetuam as atividades referidas no artigo 8.º, n.º 1, por conta de terceiros. O CESE entende que todas as empresas ligadas à produção, distribuição e instalação de equipamentos que contenham gases fluorados devem ser abrangidas por estes programas de formação. Destaca a necessidade de alargar os programas de formação às tecnologias alternativas de modo a facilitar o processo de transição tecnológica.

5.3.2 Uma vez que os programas de formação versam nomeadamente sobre substâncias e processos que podem afetar a saúde e a segurança dos trabalhadores, os Estados-Membros devem associar os parceiros sociais à elaboração desses programas, o que permitirá adequar a proposta aos princípios gerais da legislação europeia relativa à saúde e segurança dos trabalhadores.

5.3.3 Uma vez que se desconhece a data de adoção da proposta de regulamento em apreço, seria melhor substituir a data prevista para os Estados-Membros comunicarem os seus programas de formação e de certificação à Comissão por um prazo relacionado com a data de entrada em vigor do regulamento.

### 5.4 Colocação no mercado e restrições de utilização

5.4.1 Não obstante as restrições específicas previstas nos artigos 9.º, 11.º e 12.º, a abordagem geral da proposta de regulamento privilegia uma «redução progressiva» (*phasing down*) até 2030, em detrimento de uma «eliminação progressiva» (*phasing out*). Com efeito, o artigo 13.º prevê uma redução da colocação de hidrofluorcarbonetos no mercado através de um regime de quotas progressivo que não distingue as várias tecnologias abrangidas pela proposta de regulamento.

5.4.2 O CESE considera que seria mais judicioso fazer a distinção entre estas tecnologias a fim de organizar uma «eliminação progressiva» em vez de uma «redução progressiva», pelo menos sempre que seja tecnicamente possível e economicamente realista. Seria oportuno introduzir um objetivo de proibição a longo prazo que seja compatível com os objetivos de redução das emissões de gases com efeito de estufa na UE para 2050, bem como com o desenvolvimento de tecnologias alternativas. Para determinados setores ou subsetores, como a refrigeração comercial ou os grandes sistemas de refrigeração industrial, pode-se prever a proibição da colocação no mercado de novas instalações que contenham hidrofluorcarbonetos a partir de 2025. Do mesmo modo, os recipientes não recarregáveis (pulverizadores ou aerossóis) que contenham gases fluorados devem ser proibidos, com eventuais derrogações para determinadas utilizações indispensáveis (por exemplo, no setor médico) e para os quais ainda não haja nenhuma alternativa válida.

5.4.3 Para além das vantagens evidentes para o ambiente relacionadas com a substituição completa de tecnologias particularmente poluentes em matéria de gases com efeito de estufa e não obstante o custo financeiro daí decorrente, um esforço de substituição mais sistemático promove a inovação e permite às empresas inovadoras obterem uma vantagem competitiva nos mercados que surgirão graças às regulamentações em curso de adoção.

5.5 Quanto à rotulagem, trata-se de um vetor essencial de informação aos trabalhadores, que deverão proceder à instalação de equipamentos visada pela proposta de regulamento, e ao consumidor final em matéria de riscos associados às tecnologias que ele utiliza. No que respeita aos trabalhadores, a informação técnica deve fornecer de forma exaustiva, clara e rigorosa todas as informações necessárias para proceder às operações de instalação, manutenção ou de desmontagem, limitando ao máximo os riscos ambientais.

5.6 A fim de maximizar o impacto da mensagem e tendo em conta a complexidade técnica deste tema, a mensagem transmitida deve dar primazia à informação simples e compreensível para o grande público. A este respeito, há que criar sinergias com o sistema em vigor no âmbito da Diretiva Condição Ecológica (Diretiva 2005/32/CE) de modo a privilegiar, quando tecnicamente possível, um sistema de rotulagem ambiental harmonizado à escala europeia.

5.7 As restrições impostas aos produtores europeus devem também aplicar-se aos produtos importados na União Europeia. A proibição do pré-carregamento de equipamentos permite regular a importação de gases fluorados de forma eficaz tanto do ponto de vista ambiental como económico. No entanto, o CESE questiona se o carregamento em instalações industriais não dará mais garantias de fiabilidade, visto ser efetuado por material especificamente adaptado e por pessoal especialmente formado para efetuar esta tarefa. Por conseguinte, o CESE considera que o regulamento deve estipular explicitamente que a proibição do pré-carregamento não se aplica aos equipamentos destinados à exportação. Insta igualmente ao desenvolvimento de um regime de interrogações à proibição do pré-carregamento de equipamentos para aos quais se justifique, comprovadamente, o pré-carregamento por motivos de fiabilidade, segurança ou desempenho ambiental.

5.8 Todos os produtores e importadores de gases fluorados com efeito de estufa devem cumprir as quotas. Esta obrigação não recai sobre os consumidores nem sobre os operadores de equipamentos. A fim de reduzir os encargos administrativos, é aplicado um limiar de uma tonelada métrica ou mil toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> de gases fluorados com efeito de estufa. As quantidades exportadas não são contabilizadas nas quotas de colocação no mercado. A repartição das quotas terá por base as emissões anteriores. A alternativa do leilão não foi considerada

exequível pelo facto de este mercado contar com muito poucos atores (ou seja um número insuficiente de atores para criar um mercado eficaz) e de este procedimento aumentar os custos administrativos. Uma quota de 5 % será reservada aos «novos operadores». A repartição das quotas será fixada em função dos dados fornecidos para o período de 2008 a 2011. É essencial que as obrigações de registo e de declaração sejam exequíveis para não impor encargos administrativos excessivos às empresas, em particular às PME. De um modo geral, a questão da relação custo-eficácia do regime de quotas merece ser levantada.

5.9 O CESE exorta a Comissão Europeia a publicar regularmente relatórios elaborados com base nos dados recolhidos ao abrigo dos artigos 17.º e 18.º da proposta de regulamento. Convém, no entanto, que esses relatórios atentem contra o princípio de confidencialidade dos dados recolhidos junto das empresas e que dizem respeito aos procedimentos industriais protegidos pelos direitos de propriedade intelectual. A Comissão deve ainda procurar limitar os encargos administrativos resultantes da recolha de dados tanto junto das empresas como dos Estados-Membros.

5.10 O artigo 21.º prevê a criação de um comité que assiste a Comissão no exercício do seu poder de adoção de atos delegados. Todas as partes interessadas devem estar representadas nesse comité, incluindo os parceiros sociais.

5.11 O CESE lamenta que o artigo 22.º não habilite a Comissão a executar procedimentos de controlo, de verificação e de conformidade. Apesar de as medidas de execução serem uma prerrogativa dos Estados-Membros, teria sido oportuno permitir que a Comissão estabelecesse requisitos mínimos neste domínio, à semelhança do que preveem nos artigos 8.º e 18.º.

5.12 O CESE concorda com a intenção da Comissão de considerar como base do regulamento relativo aos gases fluorados com efeito de estufa o artigo 192.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, na medida em que o objetivo principal do regulamento é garantir um nível elevado de proteção ambiental, em particular combatendo as alterações climáticas. O CESE sublinha, porém, a necessidade de garantir que a aplicação do regulamento não atenta à integridade do mercado interno.

Bruxelas, 23 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa uma taxa de ajustamento dos pagamentos diretos previstos no Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho no que se refere ao ano civil de 2013**

[COM(2013) 159 final – 2013/0087 COD]

(2013/C 271/27)

Relatora-geral: **Dilyana SLAVOVA**

Em 8 de abril e 16 de abril de 2013, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, em conformidade com o artigo 43.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa uma taxa de ajustamento dos pagamentos diretos previstos no Regulamento (CE) n.º 73/2009 no que se refere ao ano civil de 2013*

COM(2013) 159 final – 2013/0087 COD.

Em 16 de abril de 2013, a Mesa do Comité decidiu incumbir a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 490.ª reunião plenária, de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), designou relatora-geral Dilyana SLAVOVA e adotou, por 124 votos a favor, com 4 abstenções, o seguinte parecer:

### 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE concorda com o facto de fixar a taxa de ajustamento do mecanismo de disciplina financeira relativa a 2013 em conformidade com o artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009 <sup>(1)</sup>. No entanto, assinala que a proposta da Comissão, que se baseia no quadro financeiro plurianual (QFP) acordado pelo Conselho Europeu em 8 de fevereiro de 2013 <sup>(2)</sup>, não tem validade jurídica sem o acordo do Parlamento Europeu.

1.2 O CESE considera que a Comissão e o Parlamento poderiam analisar a possibilidade de não se retirar recursos do orçamento da PAC para financiar a futura reserva para a crise. Sendo incluída na rubrica 2 do quadro financeiro plurianual, a reserva seria assegurada através de financiamento adicional. Por conseguinte, a taxa de ajustamento dos pagamentos diretos poderia ter uma percentagem inferior à da proposta pela Comissão, o que seria benéfico para os agricultores.

1.3 O Comité insta o Conselho, o Parlamento e a Comissão a envidarem todos os esforços necessários com vista a alcançarem brevemente um compromisso final que dê, não só aos agricultores mas a todos os operadores de todos os setores da economia da UE, a segurança jurídica necessária ao seu próprio planeamento financeiro.

### 2. Contexto do parecer

2.1 A fim de assegurar que os montantes destinados ao financiamento da política agrícola comum (PAC) respeitam o QFP, existe um mecanismo de disciplina financeira que ajusta o nível de pagamentos diretos sempre que as previsões indiquem que os sublimites anuais para as despesas relacionadas com o mercado e os pagamentos diretos a título da rubrica 2 do QFP serão excedidos.

2.2 Por regra, os agricultores que apresentem um pedido de ajuda para pagamentos diretos relativamente a um ano civil (N) são pagos num determinado prazo fixo abrangido pelo exercício orçamental (N+1). Relativamente ao ano civil de 2013, isto significa que o período de pagamento ficará abrangido pelo QFP 2014-2020, que ainda não foi adotado.

### 3. Observações na generalidade

3.1 Tendo em conta as implicações da desigualdade na distribuição dos pagamentos diretos entre pequenos e grandes beneficiários, o CESE atribui grande importância ao facto de, no futuro, a redução continuar a ser aplicada apenas aos montantes superiores a 5 000 euros.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu

Henri MALOSSE

<sup>(1)</sup> JO L 30 de 31.1.2009, p. 16.

<sup>(2)</sup> EUCO 37/13.

**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 Uma Vida Digna para Todos: Erradicar a pobreza e dar ao mundo um futuro sustentável**

[COM(2013) 92 final]

(2013/C 271/28)

Relatora: **Evelyne PICHENOT**

Em 18 de março de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o tema

*Uma Vida Digna para Todos: Erradicar a pobreza e dar ao mundo um futuro sustentável*

COM(2013) 92 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 25 de abril de 2013.

Na 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 103 votos a favor e 6 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

### 1.1 Fazer convergir no pós-2015 dois processos paralelos: Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

1.1.1 Pela **primeira vez na sua história**, a Humanidade dispõe de conhecimentos, de recursos e de técnicas para erradicar a pobreza a nível mundial no horizonte de 2030. Esta é uma imensa esperança para mais de mil milhões de seres humanos que são ainda vítimas de pobreza extrema. Pela primeira vez também, os Estados serão obrigados, no horizonte de 2050, a gerir melhor o capital natural do nosso planeta, reconhecido como um recurso limitado a proteger e a partilhar com as gerações futuras.

1.1.2 No centro da negociação que será encetada em setembro de 2013 nas Nações Unidas, estará a tentativa de chegar a uma definição universal de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para conciliar, a longo prazo, luta contra a pobreza, produção e consumo sustentáveis e preservação dos recursos naturais. Este processo deve ser inclusivo e convergente a fim de integrar a revisão dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio prevista para 2015. Os intervenientes da sociedade civil, as instituições internacionais e os Estados-Membros representados na ONU estão a mobilizar-se, desde já, para preparar e acompanhar esta negociação internacional. No âmbito da Conferência Rio+20 <sup>(1)</sup>, o CESE participou já nesse debate a fim de contribuir para a definição do papel da sociedade civil face a estes desafios. Prosseguirá esta abordagem até 2015 através de outros pareceres <sup>(2)</sup> e iniciativas.

1.1.3 O Comité concorda com a recomendação da Comissão de lançar o debate europeu sobre a necessidade de alcançar uma convergência dos processos relativos aos Objetivos de

Desenvolvimento do Milénio e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e de **responsabilizar os Estados** através da Comunicação – Uma Vida Digna para Todos: Erradicar a pobreza e dar ao mundo um futuro sustentável. No entanto, embora seja possível reconhecer que os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio contribuíram para criar um acervo em matéria de objetivos sociais, é ainda prematuro identificar objetivos ambientais, bem como delinear objetivos económicos aceitáveis para todos os países do mundo. O Comité entende que convém compreender melhor a articulação existente entre estas **três dimensões do desenvolvimento sustentável a fim de encontrar soluções justas, moderadas e eficazes**.

### 1.2 Recomendações para um processo convergente e inclusivo

1.2.1 No âmbito da fase de elaboração de uma posição comum europeia destinada à Assembleia Geral da ONU, o Comité considera que a comunicação da Comissão Europeia constitui **um elemento importante do debate** nas instituições e nos Estados-Membros. Apraz-lhe constatar o **trabalho conjunto** efetuado pelas DG Ambiente e DEVCO <sup>(3)</sup> – exemplo de uma abordagem coerente que compreende também o contributo em matéria de segurança do Serviço Europeu para a Ação Externa – na elaboração da comunicação em apreço que teria, no entanto, saído reforçada se a política comercial e agrícola tivesse sido adequadamente integrada nesta abordagem. O Comité congratula-se, em particular, com o trabalho concertado efetuado no Conselho Europeu, encorajando-o a produzir um **documento único** de conclusões quando do Conselho dos Negócios Estrangeiros de maio/junho de 2013.

1.2.2 O Comité indica que a escolha de um **quadro único global**, cujos objetivos devem ser aplicados em cada país, exige um largo consenso interno para poder ser apresentada aos outros países parceiros da comunidade internacional e lograr persuadi-los de que reserva um tratamento em pé de igualdade, em

<sup>(1)</sup> Conferência do CESE realizada em fevereiro de 2012 intitulada «Agir sustentável, ser responsável! – A sociedade civil a caminho do Rio».

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Rio+20: Balanço e perspetivas» (aditamento a parecer), JO C 44 de 15.2.2013, pp. 64-67.

<sup>(3)</sup> Desenvolvimento e Cooperação – EuropeAid.

especial aos países mais pobres, e à **centena de países de rendimento intermédio, incluindo os países emergentes** que assumem agora um papel preponderante nas negociações internacionais. Em virtude da complexidade da negociação, o Comité considera que a posição europeia será um **marco desse processo diplomático**, que não se resume à antiga distinção entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

1.2.3 O Comité exorta a UE a aumentar a sua visibilidade nas instâncias internacionais com base nesse **quadro de convergência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, incluindo através dos seus Estados-Membros representados na ONU. Cada país deve elaborar, com a participação da sociedade civil, uma **estratégia nacional inclusiva de desenvolvimento** que tenha em conta o seu nível de partida, participando, deste modo, na consecução dos objetivos comuns de desenvolvimento sustentável. No entender do Comité, essa escolha implica processos de avaliação e de acompanhamento dos compromissos nacionais inscritos num **registo mundial**, a par de uma melhoria indispensável dos indicadores estatísticos que complementem o PIB.

1.2.4 A União Europeia dispõe de valores, da sua prática do consenso e de pontos fortes que deverão permitir-lhe, desde que haja vontade política, empenhar-se resolutamente na transição para um desenvolvimento sustentável, arrastando assim consigo os seus parceiros internacionais. A União Europeia permanece uma **referência** como ilustram os compromissos concretos enumerados no **anexo** extremamente importante desta comunicação em domínios como as políticas ambientais, o respeito dos direitos humanos, as transferências internas a favor da coesão territorial ou a redistribuição em matéria de proteção social. O anexo apresenta um quadro de acompanhamento dos compromissos assumidos na Conferência Rio+20 ao nível europeu e internacional.

1.2.5 Concebidos enquanto objetivos universais, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável deverão ser transversais às políticas europeias e aos programas nacionais de reformas dos Estados-Membros. O Comité recomenda que esta ótica seja tida em conta na preparação da **revisão intercalar da Estratégia Europa 2020 em conformidade com o acompanhamento dos compromissos assumidos na Conferência Rio+20**. Espera-se que a ecologização do Semestre Europeu contribua para um novo impulso<sup>(4)</sup>. Segundo o Comité, isto implica a fusão da Estratégia Europa 2020 com a **Estratégia de Desenvolvimento Sustentável**, bem como a assunção de uma união **social**<sup>(5)</sup> estreitamente ligada à União Económica e Monetária europeia.

1.2.6 Um elemento distintivo dos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável é o facto de aspirarem a ser universais, passíveis de aplicação em todos os países e de terem em conta os limites do planeta. Dado que o terreno, a água doce, as

florestas e muitos outros recursos naturais no mundo são finitos, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável têm de incluir metas para uma utilização mais eficiente e uma partilha mais justa desses recursos. Do mesmo modo, devem estabelecer metas com uma base equitativa para reduzir os encargos relacionados com as emissões de gases com efeito de estufa e outras formas de poluição. Tais metas devem quantificar e estabelecer prazos para alcançar o objetivo global, há muito acordado, de evoluir para padrões de produção e consumo mais sustentáveis. Se esta transição para uma economia mundial mais sustentável não for alcançada em todo o mundo, poderá mesmo revelar-se impossível atingir metas equiparáveis aos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio nos países em desenvolvimento, pois já no momento atual a melhoria de alguns objetivos de desenvolvimento tradicionais se vê amiúde comprometida pelo aumento dos problemas mundiais relacionados com o esgotamento dos recursos, as alterações climáticas e outras formas de poluição.

1.2.7 Os países desenvolvidos e emergentes são responsáveis pela maior parte dos problemas crescentes de consumo excessivo, desperdício e esgotamento dos recursos naturais e poluição. Por esta razão, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável relacionados com padrões de consumo e de produção mais sustentáveis serão especialmente relevantes para esses países e deverão estabelecer metas de melhoria exigentes e ambiciosas para os próximos quinze anos. A União Europeia sempre foi ativa neste domínio e deverá colocar-se na linha da frente para, no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, identificar metas adequadas para os países desenvolvidos.

### 1.3 *Recomendações para um processo participativo aberto às sociedades civis*

1.3.1 O Comité recorda que todos os pareceres citados fazem parte do «**núcleo duro**» de recomendações sobre o **papel da sociedade civil na boa governação**, o apoio a uma transição para um novo modelo económico, a proteção dos mais pobres e dos mais vulneráveis, o acompanhamento das mutações que afetam os trabalhadores, assim como sobre a necessidade de ter em conta a luta contra os efeitos das alterações climáticas e a natureza finita dos recursos do planeta. Além disso, o Comité considera que uma sociedade civil autónoma e forte e um **sistema jurídico** que garanta a sua independência formam, juntos, a base fundamental da democratização e de um Estado de direito e contribuem para a estabilidade necessária ao investimento e ao crescimento sustentável<sup>(6)</sup>.

1.3.2 O Comité exorta a Comissão e os Estados-Membros a associarem **a sociedade civil ao longo de todo o processo** de elaboração, de aplicação e de acompanhamento, em especial no domínio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em que essa participação é ainda insuficiente. Em 2013 e 2014, a realização de debates nacionais, incluindo no âmbito dos conselhos económicos, sociais e ambientais e/ou dos conselhos de

<sup>(4)</sup> Parecer sobre «A economia verde: Promover o desenvolvimento sustentável na Europa», 2013 (Ver página 18 do presente Jornal Oficial).

<sup>(5)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Por uma dimensão social da União Económica e Monetária Europeia» (Ver página 1 do presente Jornal Oficial).

<sup>(6)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Rumo a uma política europeia global em matéria de investimento internacional», de que foi relator Jonathan Peel, JO C 318 de 29.10.2011, pp. 150-154.

desenvolvimento sustentável, que reúnem todos os elementos da sociedade civil, bem como de debates organizados com a sociedade civil europeia e dos países parceiros deverá contribuir para este processo. Estes trabalhos inscrevem-se nos preparativos do **Ano Europeu de 2015 sobre a cooperação e o desenvolvimento sustentável**, com o propósito de idealizar em conjunto o mundo futuro e fazer com que a ação externa europeia passe a fazer sentido para os cidadãos <sup>(7)</sup>. Quanto ao Ano Europeu para o Desenvolvimento, o Comité exorta a Comissão Europeia a mobilizar os recursos adequados, a garantir um empenho ativo da sociedade civil, a privilegiar o apoio às iniciativas existentes e lançadas pelos parceiros deste ano europeu e, por fim, a encorajar a realização de debates de fundo sobre os temas enunciados no presente parecer do CESE.

1.3.3 As sociedades civis têm um **papel importante** a desempenhar **na promoção de um modelo económico diferente** junto dos responsáveis políticos nacionais e dos diplomatas internacionais, com o objetivo último de dissociar o nível das atividades económicas do nível das ações de desenvolvimento humano e do impacto ambiental. O Comité recomenda partilhar conhecimentos e aprendizagens, em particular durante o ano europeu de 2015, com as outras sociedades civis dos países e das regiões parceiros, um domínio em que experiência de intercâmbios de que dispõe o CESE tem sido frutífera.

1.3.4 O Comité exorta as organizações da sociedade civil a participarem e a tomarem conhecimento dos resultados das **consultas** internacionais, nacionais e temáticas, em particular da que foi lançada atualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA) sobre a sustentabilidade ambiental e que está disponível no seguinte endereço Internet: [www.worldwewant2015.org/sustainability](http://www.worldwewant2015.org/sustainability)

1.3.5 O Comité recomenda que a agenda pós-2015 assente de forma mais sistemática em **estudos de impacto**, atividades de seguimento realizadas designadamente pelas organizações da sociedade civil (por exemplo, sobre direitos humanos, ecossistemas ou condições de trabalho). Do mesmo modo, a **integração do diálogo social entre parceiros sociais**, um dos indicadores de respeito dos direitos humanos no trabalho, é um instrumento essencial para aplicar, acompanhar e avaliar os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

1.3.6 À sociedade civil incumbe um papel primordial na **planificação, no acompanhamento e na avaliação**. A sociedade civil europeia deverá apropriar-se da informação pertinente de modo a poder agir através dos mecanismos de supervisão da coerência interna das políticas europeias para o desenvolvimento. Este princípio está consagrado no Tratado de Lisboa. O Comité recomenda que a sociedade civil seja associada à seleção dos indicadores que complementam o PIB, à luta contra a

corrupção, às negociações relativas aos processos de paz e à elaboração dos planos estratégicos nacionais e preconiza que as inovações sociais que surgem de modo pragmático sejam valorizadas.

1.3.7 Para secundar o papel de liderança europeia na transição para um modelo económico diferente, o Comité recomenda que se crie um **fórum de consulta de várias partes interessadas** <sup>(8)</sup> dedicado à promoção da produção e do consumo sustentáveis na UE. Em cada área, é indispensável definir etapas intermédias de uma transição negociada, coadjuvada por medidas de acompanhamento, para os setores, as empresas, os territórios e os trabalhadores afetados.

1.3.8 A aplicação desta futura agenda requererá, no entender do Comité, uma abordagem fundada no reforço das parcerias entre intervenientes, por exemplo, sobre a igualdade de género. Pode-se encorajar o estabelecimento de **cooperações assentes em contratos/parcerias voluntárias entre intervenientes para cumprir objetivos** que vinculam todos os níveis territoriais. Trata-se aqui, por exemplo, de iniciativas concebidas em sinergia entre intervenientes privados, públicos ou da esfera associativa que se comprometem, em conjunto, a alcançar objetivos claros num domínio territorial ou urbano. Estas abordagens inovadoras afiguram-se indispensáveis para ter em conta o **aspecto pluridimensional da pobreza**. Estes contratos seriam também adequados para as cooperações sul-sul que beneficiam de apoio financeiro do norte.

#### 1.4 *Recomendações sobre as perspetivas de uma agenda pós-2015*

1.4.1 A agenda pós-2015 marca uma mudança de paradigma que vai além da ajuda e da cooperação internacional. Deverá ser concebida como um processo que empenha todos os países na via da **transição para um modelo económico inclusivo e ecológico**, uma mudança de rumo em direção a uma economia descarbonizada. O Comité subscreve a análise da comunicação que considera «fundamental progredir em direção a uma economia verde inclusiva, através de padrões sustentáveis de consumo e produção, bem como da utilização eficiente dos recursos, nomeadamente adotando sistemas energéticos que produzam poucas emissões».

1.4.2 **Coerência entre política financeira e política económica e de migração** – Para além dos elementos económicos, é indispensável aplicar, de forma **coerente**, as outras políticas com forte impacto na mudança de rumo em direção ao desenvolvimento sustentável, como a tributação das emissões de carbono e todas as medidas de incentivo à minimização dos efeitos das alterações climáticas, um mecanismo favorável à imigração temporária ou circular proveniente dos países pobres, o controlo rigoroso da venda de armas aos países em desenvolvimento e uma regulação financeira para reduzir o branqueamento de capitais e travar a evasão fiscal.

<sup>(7)</sup> À escala internacional, a plataforma de associações para o desenvolvimento «Beyond 2015» dinamiza uma campanha de sensibilização para os desafios que este debate coloca e recolhe os contributos no seu sítio Web [www.beyond2015.org](http://www.beyond2015.org)

<sup>(8)</sup> Parecer exploratório do CESE sobre o tema «Promoção da produção e do consumo sustentáveis na UE», de que foi relatora An Le Nouail Marlière, JO C 191 de 29.6.2012, pp. 6-10.

1.4.3 Ao definirem-se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável há que ponderar a **tensão** que existe entre as questões relacionadas com o desenvolvimento individual e coletivo e as questões ligadas à preservação dos equilíbrios ambientais do planeta. Para o Comité, resolver esta tensão e encontrar um equilíbrio entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável pressupõe a salvaguarda dos **bens comuns globais através de políticas públicas mundiais** geridas por uma comunidade internacional formada por Estados soberanos. É este o grande desafio da agenda futura.

1.4.4 Esta questão dos bens públicos mundiais considerados como um **desafio primordial do pós-2015** requer uma **maior coerência entre as instituições internacionais** e as políticas mundiais. A União Europeia deve assumir a sua responsabilidade neste contexto. O CESE lançou pistas de resposta à questão dos bens públicos mundiais em alguns pareceres sobre, por exemplo, a segurança alimentar<sup>(9)</sup>, os níveis mínimos de proteção social, a regulação multilateral do comércio e dos investimentos, o clima e a biodiversidade.

1.4.5 O Comité lamenta que a Comissão se esquive a aludir verdadeiramente a este tema na Comunicação – Uma Vida Digna para Todos, e considera que a próxima comunicação sobre os recursos financeiros, anunciada para meados de 2013, deve focar esta questão a fim de assegurar que será acompanhada de **fontes de financiamento adequadas**. A ajuda pública ao desenvolvimento deve permanecer consagrada à luta contra a pobreza. Convém reservar uma parte importante do processo de consulta sobre o imposto europeu sobre as transações financeiras, que será criado em 2013 com a participação inicial de onze países, a pareceres provenientes de todo o mundo.

1.4.6 A expectativa de alcançar um acordo internacional sobre a definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável não poderá, em caso algum, servir de pretexto para adiar ou reduzir os compromissos de ajuda financeira já assumidos pelos países desenvolvidos. O Comité manifesta a sua grande preocupação quanto ao risco de ver interrompidas as ajudas ao desenvolvimento, caso não se chegue a um acordo em 2015. Para diminuir esse risco, recomenda que se afete imperativamente, até essa data, os fundos necessários aos **Objetivos de Desenvolvimento do Milénio revistos**<sup>(10)</sup>. Mesmo numa altura de dificuldades orçamentais, o Comité exorta a União e os Estados-Membros a manterem o seu nível de dotações e a fazerem o necessário **para atingir, em média, os 0,7 %** a partir da nova fase.

1.4.7 Os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio precisam de ser atualizados e adaptados aos novos desafios do século XXI, tendo em conta os balanços e os ensinamentos retirados

da experiência. O CESE entende que convém acrescentar, desde já, pelo menos três temas: o acesso à **energia para todos**<sup>(11)</sup>, o **direito à alimentação e à água e o nível mínimo básico de proteção social**<sup>(12)</sup>. Acresce que o **trabalho digno**, incorporado desde a revisão de 2006, deve ser reafirmado enquanto prioridade, tal como a necessidade absoluta de voltar a colocar o **desenvolvimento agrícola** no centro da luta contra todas as formas de pobreza.

Do mesmo modo, a convergência entre as duas agendas poderá começar a delinear-se a partir desta revisão, que será apenas a primeira etapa de uma futura agenda global. Importa reconhecer a tensão e a incerteza que vigoram atualmente entre a ambição de uma agenda «ideal» e a realidade do «possível».

1.4.8 Nesta revisão dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, o Comité propõe que se elabore uma **abordagem específica de desenvolvimento para os Estados vulneráveis ou afetados por conflitos**, colocando a reconstrução institucional no centro dos objetivos primordiais a alcançar por esses países a fim de contribuir previamente para uma governação visando a **segurança e a justiça de proximidade**.

## 2. Ensinamentos a retirar dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

2.1 **Perenidade da Declaração do Milénio** – Esta declaração mantém todo o seu valor político e simbólico como **pacto que encerra um compromisso mesmo para além de 2015** entre todos os países, ricos e pobres. Deve permanecer um fundamento da futura agenda apresentando os grandes desafios e os valores fundamentais que devem presidir às relações internacionais no século XXI: paz, segurança e desarmamento, proteção do nosso ambiente comum, direitos humanos, democracia e boa governação, proteção dos grupos vulneráveis e a resposta às necessidades específicas do continente africano, bem como o direito ao desenvolvimento e a necessidade de criar um ambiente propício ao desenvolvimento. Esta declaração já estabelece uma ligação clara entre as dimensões do desenvolvimento sustentável, na esteira da Declaração do Rio de 1992.

2.2 Embora o seu **balanço seja mitigado**, os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, pela sua simplicidade e inteligibilidade, contribuíram para sensibilizar e mobilizar a opinião pública dos países desenvolvidos. Fica por demonstrar se esse apoio da opinião pública se traduziu efetivamente num aumento do volume das ajudas, numa luta eficaz contra a corrupção, num enfoque renovado nos países mais atrasados, ou se foi adaptado aos países em guerra ou fragilizados por conflitos internos.

<sup>(9)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Comércio e segurança alimentar», de que foi relator Mario Campi e correlator Jonathan Peel, JO C 255 de 22.9.2010, pp. 1-9.

<sup>(10)</sup> Relatório europeu sobre o desenvolvimento «Après 2015, une action mondiale pour un avenir inclusif et durable» [Pós-2015: Uma ação mundial para um futuro inclusivo e sustentável], publicado em 2013.

<sup>(11)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Interligar as “ilhas energéticas” da UE: crescimento, competitividade, solidariedade e desenvolvimento sustentável no mercado único europeu da energia», de que foi relator Pierre-Jean Coulon, JO C 44 de 15.2.2013, pp. 9-15.

<sup>(12)</sup> Parecer do CESE sobre a «Proteção Social em matéria de Cooperação da União Europeia para o Desenvolvimento», de que foi relator José María Zufiaur Narvaiza, JO C 161 de 6.6.2013, pp. 82-86.

2.3 **Territórios, desigualdade e pobreza** – No que respeita ao índice de pobreza, o Comité manifesta reservas quanto à utilização do rendimento inferior a 1,25 dólares americanos por dia para calcular a redução da pobreza extrema e o recurso às médias nacionais. Estes instrumentos ocultam profundas **desigualdades internas** nas sociedades nacionais, bem como **disparidades territoriais**, em especial em detrimento dos habitantes das zonas rurais que deveriam continuar a poder viver no campo e acolher, graças ao **desenvolvimento rural**, uma parte do crescimento demográfico das próximas décadas. Acresce que uma **urbanização mal controlada** acentua e fomenta a crescente pobreza urbana e tem de ser objeto de análises de teor mais qualitativo.

2.4 A **igualdade de género** mantém-se uma condição essencial de qualquer mudança <sup>(13)</sup> não só em virtude da situação das mulheres, mas também porque está no centro de todas as outras desigualdades, exacerbando as suas consequências. As respostas dadas à não discriminação, a saber **os direitos das mulheres**, são essenciais para a transição das nossas sociedades. Os contributos das mulheres para a paz, o desenvolvimento, as atividades económicas e a segurança serão alguns dos principais pontos fortes da futura agenda. Estes valores devem ser reconhecidos por todos, homens e mulheres.

2.5 **Resultados quantitativos e instrumentos metodológicos** – O roteiro revisto deve expor objetivos e indicadores de progresso mais pertinentes. A publicação regular de relatórios de acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio permitiu identificar resultados substanciais e carências. **A qualidade das avaliações é uma conquista determinante desta metodologia de governação** através de objetivos. A futura agenda deve ser melhorada e harmonizar os instrumentos de estatística nacional, em particular os que dizem respeito aos dados específicos ao sexo dos indivíduos e às pessoas com deficiência. Para tal, convém melhorar os serviços de registo civil e produzir **inquéritos qualitativos**, nomeadamente em matéria de educação.

2.6 **Para além do PIB** – Na agenda pós-2015, os indicadores de desenvolvimento sustentável <sup>(14)</sup>, que definem o bem-estar, deverão englobar, num **quadro restrito, indicadores económicos, sociais e ambientais** em vez de um indicador único agregado. Ao nível internacional, é possível associar ao PIB outros indicadores, como já acontece com a definição de países menos avançados que compreende critérios de atraso em termos de desenvolvimento humano e de vulnerabilidade económica ou o Índice de Desenvolvimento Humano e, mais recentemente, o índice sobre as desigualdades elaborado pelo PNUD.

Para colmatar o fosso entre políticas económicas, prosperidade e progresso social, convém utilizar **indicadores que complementem o PIB**. Impõem-se uma nova abordagem para definir as componentes do progresso, introduzindo na contabilidade

nacional as dimensões sociais e ambientais, utilizando indicadores compostos e criando indicadores-chave. Fica, porém, a fazer falta o **desenvolvimento de instrumentos destinados a assegurar a eficácia e a responsabilização**, necessários para associar as escolhas políticas e orçamentais ao desempenho dos indicadores. Medir o bem-estar e o progresso não é um problema exclusivamente técnico. A própria conceção da noção de «bem-estar» revela as preferências coletivas e os valores fundamentais de uma sociedade. Uma forma de avançar na escolha de indicadores seria associar os cidadãos e as organizações da sociedade civil aos trabalhos universitários para os definir e acompanhar o seu uso.

2.7 Compete aos poderes públicos, ao governo central e aos órgãos de poder local assegurar a prestação efetiva de um **nível mínimo de proteção social** para enfrentar os principais riscos na vida, designadamente nos domínios da saúde e da deficiência, da reforma e do desemprego. As organizações da sociedade civil (sindicatos, ONG, fundações, mútuas, cooperativas, PME, associações de famílias ou de consumidores) podem celebrar contratos com as autoridades públicas a fim de desempenharem um papel decisivo na planificação, no acompanhamento e na prestação de serviços, beneficiando de ajudas públicas, em especial no caso dos países menos avançados.

### 3. **Direitos humanos, envolvimento das sociedades civis, democratização e estabelecimento de relações contratuais/parcerias entre intervenientes no centro da agenda pós-2015**

3.1 **Democratização e direitos humanos, pressuposto da passagem para sociedades inclusivas e economias sustentáveis** – O apoio permanente aos esforços de democratização é a melhor forma de chegar a sociedades transparentes, que prestam contas aos seus cidadãos. Nas sociedades abertas do século XXI, não é possível qualquer mudança de envergadura sem a **participação, apropriação, adesão e corresponsabilização dos intervenientes em causa**. No âmbito do instrumento financeiro para a promoção da democracia e dos direitos humanos e da comunicação sobre o papel das sociedades civis no desenvolvimento, o Comité congratula-se com a maior importância dada à emergência de uma sociedade civil independente <sup>(15)</sup>, permitindo assim lutar contra a **corrupção, independentemente da sua forma**, garantir a responsabilização perante os cidadãos, envolver os agentes económicos nos estudos de impacto e no acompanhamento dos acordos comerciais, consolidar a capacidade de alerta dos defensores dos direitos das mulheres e ainda apoiar os defensores do ambiente.

3.2 **Transparência e responsabilização dos países parceiros, fundamentos da futura agenda** – Os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e, posteriormente, a agenda para a **eficácia das ajudas** a eles conexas (princípios de Paris, Acra, Busan)

<sup>(13)</sup> Igualdade de género na política de desenvolvimento da UE, período de 2010-2015.

<sup>(14)</sup> Parecer do CESE sobre «O PIB e mais além – Participação da sociedade civil na seleção de indicadores complementares», de que foi relator Stefano Palmieri, JO C 181 de 21.6.2012, pp. 14-20.

<sup>(15)</sup> Parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um instrumento financeiro para a promoção da democracia e dos direitos humanos a nível mundial», de que foi relator Giuseppe Antonio Maria Iuliano, JO C 11 de 15.1.2013, pp. 81-83.

contribuíram para reforçar a responsabilização dos países parceiros e levar em conta as situações específicas dos Estados vulneráveis. No entanto, para corrigir as principais deficiências da cooperação, a futura agenda deve permitir aos países beneficiários intervir em pé de igualdade com os países doadores. Importa, sobretudo, ter especificamente em conta as **situações de conflitos internos ou de guerra e a fragilidade ligada às catástrofes naturais** elaborando **respostas específicas** para estes países através do estabelecimento prévio de objetivos prioritários de restabelecimento das instituições e de garantia da segurança, da ordem pública (polícia) e da justiça.

**3.3 Uma cooperação entre sociedades e a valorização dos intercâmbios que ampliam o número de intervenientes e de redes internacionais** – A abordagem baseada em vários intervenientes encoraja os parceiros na cooperação para o desenvolvimento, tanto do Norte como do Sul, a ultrapassarem o quadro diplomático tradicional dos compromissos intergovernamentais. Uma visão mais inclusiva da sociedade civil assenta no estabelecimento de relações contratuais **ou numa parceria formalizada por um contrato, definindo objetivos e meios, entre os diferentes intervenientes**. Para tal, é necessário ter mais em conta as iniciativas das **idades** e das autarquias (redes de cidades verdes, movimento das cidades em transição), bem como as das organizações da sociedade civil (diplomacia não governamental como a Cimeira do Rio) ou de todo o tipo de **empresas** (mundo dos negócios como as redes de empresas responsáveis ou da economia social) ou as **confederações sindicais** internacionais (agentes fundamentais para alcançar o objetivo de trabalho digno) ou ainda universidades e **centros de investigação**, logo desde a fase de elaboração dos objetivos, mas também durante a sua aplicação e acompanhamento. O Comité recomenda que os acordos celebrados entre parceiros privados, públicos e da esfera associativa sejam reconhecidos e valorizados na futura agenda, sem descurar a miríade de iniciativas de solidariedade internacional proveniente dos próprios cidadãos. **Integrar em pé de igualdade esta diversidade de intervenientes** é uma condição fundamental para uma governação mais eficaz e mais inclusiva, que escute a voz dos mais pobres.

**3.4** Para tal, o Comité, tal como muitos dos observadores, propõe que se efetuem melhorias **fundamentais em matéria de boa governação e instituições democráticas** para que os países parceiros se apropriem mais da sua própria estratégia nacional de desenvolvimento. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio permitiram a **algumas sociedades civis dos países em desenvolvimento** reforçar a sua posição enquanto intervenientes ou questionar os respetivos governos sobre as escolhas de investimento e de despesas públicas. Na futura agenda mais inclusiva, há que reforçar a sua participação na elaboração dos documentos estratégicos de redução da pobreza e fazer emergir soluções inovadoras sobre o trabalho digno ou a proteção social, adquirindo **experiência e capacidades de planificação**, elementos que contribuem para uma melhor governação dos Estados. O Comité defende que parte da ajuda ao comércio seja direcionada para reforçar as **capacidades dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil** em matéria comercial, de modo a poderem contribuir para integrar o comércio e a segurança alimentar na sua estratégia nacional de desenvolvimento.

#### **4. Restabelecer um amplo consenso para uma mudança de direção rumo ao desenvolvimento sustentável**

**4.1 Governação mundial e bens coletivos ambientais, sociais e económicos** – Uma vez que dizem respeito a todo o planeta, há bens e serviços que a comunicação em apreço considera serem «elementos vitais», como o ar, os recursos hídricos, os oceanos, os ecossistemas, o trabalho digno, a proteção social, a segurança alimentar ou as regras comerciais, e que figuram no anexo. Estes bens públicos mundiais<sup>(16)</sup> devem ser integrados na agenda pós-2015 através de políticas públicas mundiais que articulem as três dimensões do desenvolvimento sustentável. Devem ser focados num quadro concertado global, mas, sobretudo, secundados por compromissos internacionais tradicionais, financiamento e ações nacionais, que, por sua vez, se devem configurar numa multitude de ações coletivas e individuais ao nível local.

**4.2 Financiamento mundial diversificado e adaptado à mudança de rumo no horizonte de 2050** – As Nações Unidas calculam que seria necessário um montante equivalente a 800 mil milhões de euros por ano para focar de forma sustentada a questão da pobreza e dos desafios ambientais, ou seja, 1,5 % do PIB mundial. As **ajudas públicas ao desenvolvimento só cobrem 10 a 15 %** dessas necessidades de financiamento internacional. Afigura-se, por conseguinte, indispensável encontrar outros recursos nacionais e internacionais. No âmbito da futura comunicação sobre as fontes de financiamento, convém abordar seriamente a questão dos **recursos fiscais internacionais** que permitirão mobilizar, de forma transparente e previsível, os fundos necessários à erradicação da pobreza, à preservação do ambiente e à gestão dos bens públicos mundiais. Os meios de financiamento inovadores e o imposto sobre as transações financeiras, premissas de uma política deste tipo, devem ser afetados de forma prioritária a estes desafios globais. Além disso, a mobilização de recursos fiscais domésticos e a recomendação para que o setor produtivo transfira os **capitais dos migrantes**, afigura-se uma condição indispensável para avançar no sentido de objetivos fixados a nível local.

**4.3 Mais emprego numa economia verde e inclusiva** – O atual abrandamento económico põe seriamente em risco a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio em 2015 devido ao seu impacto profundo no emprego e nas empresas. Contudo, a crise pode ser também a ocasião de mobilizar mais recursos em prol de uma economia verde capaz de forçar uma mudança de rumo na direção do desenvolvimento sustentável. A este respeito, o **pacto mundial para o emprego da OIT** constitui um novo instrumento que visa acelerar a criação de emprego, estimulando a procura de trabalho e de qualificações, instituindo um nível mínimo de proteção social ao nível mundial e integrando o setor informal através de um plano nacional de trabalho digno.

**4.4 A agricultura mundial** foi particularmente descurada pelas instituições financeiras internacionais durante a vigência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. Urge absolutamente reequilibrar os investimentos que criam emprego a favor de uma agricultura familiar e agrobiológica.

<sup>(16)</sup> O anexo da comunicação apresenta uma tipologia dos principais bens públicos mundiais.

4.5 **Papel das empresas na transição para um relatório anual sobre a sustentabilidade** – Nas Nações Unidas, o setor privado está representado pelo Pacto Global, criado em 2000 para fazer da **responsabilidade social das empresas um instrumento ao serviço dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio**, que agrupa atualmente 8 700 empresas que operam em 130 países e que subscreveram um compromisso sobre os direitos ao trabalho, os direitos humanos, o ambiente e a luta contra a corrupção. A assunção de compromissos voluntários para aplicar o desenvolvimento sustentável à escala das empresas pode ser fundamental nas cadeias de subcontratação. O Comité considera que as iniciativas de conceção ecológica, produção ecológica, sobriedade ecológica ou de comércio justo, bem como as iniciativas que consomem menos recursos naturais são soluções inovadoras para realizar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável<sup>(17)</sup>. O Comité defende, por conseguinte, que se aplique a recomendação que consta da Declaração do Rio+20 prevendo generalizar a apresentação de relatórios de sustentabilidade através de um «Corporate Sustainability Report» [relatório de sustentabilidade das empresas] a elaborar todos os anos pelas empresas, tal como o relatório financeiro.

#### 5. **Desenvolvimento económico sustentável: responsabilizar e consolidar o papel do setor privado**

5.1 Não obstante a tentação no início da crise de um regresso ao protecionismo, o sistema internacional evitou globalmente as práticas comerciais restritivas. No entanto, o impasse na **negociação multilateral do dito «desenvolvimento»** criou um profundo incómodo devido à divergência de interesses relativamente aos países em desenvolvimento. Os **países emergentes** são os grandes beneficiários do intercâmbio comercial crescente, acentuando simultaneamente as suas desigualdades internas, exceto em alguns países como o Brasil, mercê de políticas redistributivas e da luta contra a pobreza.

5.2 Em contrapartida, a abertura comercial não trouxe os resultados esperados em vários países em desenvolvimento ricos em produtos agrícolas e matérias-primas, devido à falta de diversificação, de transformação e de **infraestruturas**. O Comité lamenta as forças de bloqueio em torno dos acordos de parceria económica com os países ACP. Salienta que o **acesso preferencial**<sup>(18)</sup> que a UE concede aos países menos avançados traz resultados muito modestos, tal como o recurso à **ajuda comercial** que constitui um modo de cooperação multilateral cada vez mais importante. O CESE recomenda que se encoraje a adoção de um mecanismo de **facilitação do comércio** já adotado para estes países na OMC e que se promova a abertura comercial generalizada sem direitos e sem quotas dos países emergentes para os países menos avançados.

5.3 O CESE preconiza que a UE integre estruturalmente os princípios do **direito à alimentação**<sup>(19)</sup> nas suas práticas comerciais e lance uma ação de concertação adequada na OMC e junto de outros grandes parceiros comerciais para que estes princípios passem a fazer parte das políticas comerciais multilaterais e bilaterais. Além disso, defende que se liberalizem os bens e serviços ambientais em separado do eventual Acordo de Doha, bem como que se facilitem as transferências de tecnologias verdes nos acordos comerciais bilaterais<sup>(20)</sup>.

5.4 Os agentes económicos, assim como as infraestruturas, devem projetar-se decididamente no desenvolvimento sustentável. A este título, a **criação de infraestruturas**<sup>(21)</sup> e de **redes de intercâmbio** constitui uma alavanca tanto para captar investimento estrangeiro como para apoiar o desenvolvimento das PME, promover a indústria de transformação de matérias-primas e desenvolver o comércio eletrónico.

Bruxelas, 23 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

<sup>(17)</sup> Estudo Concord: Contributo do setor privado para o desenvolvimento, dezembro de 2012.

<sup>(18)</sup> Parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação de um sistema de preferências pautais generalizadas», de que foi relator Jonathan Peel, JO C 43 de 15.2.2012, p. 82-88.

<sup>(19)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Comércio e segurança alimentar», de que foi relator Mario Campli e correlator Jonathan Peel, JO C 255 de 22.9.2010, p. 1-9.

<sup>(20)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Comércio internacional e alterações climáticas», de que foi relatora Evelyne Pichenot, JO C 21 de 21.1.2011, p. 15-20.

<sup>(21)</sup> Parecer do CESE sobre «A estratégia UE-África», de que foi relator Gérard Dantin, JO C 77 de 31.3.2009, p. 148-156.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à transparência das medidas que regulamentam os preços dos medicamentos para uso humano e a sua inclusão nos sistemas nacionais de seguro de saúde**

[COM(2013) 168 final – 2012/0035 (COD)]

(2013/C 271/29)

Em 8 de abril de 2013 e 16 de abril de 2013, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à transparência das medidas que regulamentam os preços dos medicamentos para uso humano e a sua inclusão nos sistemas nacionais de seguro de saúde*

COM(2013) 168 final – 2012/0035 (COD).

Considerando que o Comité já se pronunciou sobre o conteúdo desta proposta no parecer CESE 1573/2012, adotado em 12 de julho de 2012 (\*), o Comité, na 490.ª reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), decidiu, por 161 votos a favor, 2 votos contra e 5 abstenções, não emitir parecer, remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

(\*) Parecer do CESE sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à transparência das medidas que regulamentam os preços dos medicamentos para uso humano e a sua inclusão nos sistemas nacionais de seguro de saúde», JO C 299 de 4.10.2012, p. 81.

**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 450/2008, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (Código Aduaneiro Modernizado), no que se refere à sua data de aplicação**

[COM(2013) 193 final – 2013/0104 (COD)]

(2013/C 271/30)

Em 15 e 18 de abril de 2013, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, respetivamente, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União 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 450/2008, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (Código Aduaneiro Modernizado), no que se refere à sua data de aplicação*

COM(2013) 193 final – 2013/0104 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é satisfatório e, de resto, havia sido já objeto do parecer CESE 1297/2012, adotado em 23 de maio de 2012 (\*), o Comité na 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), decidiu, por 161 votos a favor, 2 votos contra e 5 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto, remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

(\*) JO C 229 de 31 de julho de 2012, p. 68.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à notificação à Comissão de projetos de investimentos em infraestruturas energéticas na União Europeia e que substitui o Regulamento (UE, Euratom) n.º 617/2010 do Conselho**

[COM(2013) 153 final]

(2013/C 271/31)

Em 20 de março, 15 de abril e 16 de abril de 2013, a Comissão Europeia, o Conselho, e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, nos termos do n.º 2 do artigo 194.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à notificação à Comissão de projetos de investimentos em infraestruturas energéticas na União Europeia e que substitui o Regulamento (UE, Euratom) n.º 617/2010*

[COM(2013) 153 final].

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio) decidiu, por 161 votos a favor, 2 votos contra e 5 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas [que revoga o Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 861/2006 do Conselho e o Regulamento n.º XXX/2011 do Conselho relativo à política marítima integrada]**

[COM(2013) 245 final – 2011/0380 COD]

**e a Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho**

[COM(2013) 246 final – 2011/0276 COD]

(2013/C 271/32)

Em 7 de maio de 2013, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 42.º, 43.º, n.º 2, 91.º, n.º 1, 100.º, n.º 2, 173.º, n.º 3, 175.º, 188.º, 192.º, n.º 1, 194.º, n.º 2, e 195.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas [que revoga o Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 861/2006 do Conselho e o Regulamento n.º XXX/2011 do Conselho relativo à política marítima integrada]*

COM(2013) 245 final – 2011/0380 COD

e a

*Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho*

COM(2013) 246 final – 2011/0276 COD.

Considerando que o conteúdo da proposta (que consiste no alinhamento do FEAMP pelas regras em vigor para a política de coesão) é satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 490.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 22 de maio), decidiu, por 161 votos a favor, 2 votos contra e 5 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 22 de maio de 2013

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2013/C 271/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre o estado da União Aduaneira [COM(2012) 791 <i>final</i> ] .....	66
2013/C 271/13	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 – Plano de ação: Direito das sociedades europeu e governo das sociedades – um quadro jurídico moderno com vista a uma maior participação dos acionistas e a sustentabilidade das empresas [COM(2012) 740 <i>final</i> ] .....	70
2013/C 271/14	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 – Plano de ação «Empreendedorismo 2020» Relançar o espírito empresarial na Europa [COM(2012) 795 <i>final</i> ] .....	75
2013/C 271/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à segurança geral dos produtos e que revoga a Diretiva 87/357/CEE e a Diretiva 2001/95/CE do Conselho [COM(2013) 78 <i>final</i> – 2013/0049 (COD)] .....	81
2013/C 271/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à fiscalização do mercado de produtos e que altera as Diretivas 89/686/CEE e 93/15/CEE do Conselho , 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 1999/5/CE, 2000/9/CE, 2000/14/CE, 2001/95/CE, 2004/108/CE, 2006/42/CE, 2006/95/CE, 2007/23/CE, 2008/57/CE, 2009/48/CE, 2009/105/CE, 2009/142/CE e 2011/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, e os Regulamentos (UE) n.º 305/2011, (CE) n.º 764/2008 e (CE) n.º 765/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho [COM(2013) 75 <i>final</i> – 2013/0048 (COD)] .....	86
2013/C 271/17	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 – Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do Fundo Social Europeu, no período 2014-2020 [COM(2013) 83 <i>final</i> ] .....	91
2013/C 271/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES) para registo dos dados das entradas e saídas dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia [COM(2013) 95 <i>final</i> – 2013/0057 (COD)] sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que diz respeito à utilização do Sistema de Entrada/Saída (EES) e ao Programa de Viajantes Registados (RTP) [COM(2013) 96 <i>final</i> – 2013/0060 (COD)] e sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Programa de Viajantes Registados [COM(2013) 97 <i>final</i> – 2013/0059 (COD)] .....	97
2013/C 271/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de alteração da Proposta da Comissão COM(2011) 607 <i>final</i> /2 – Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Conselho [COM(2013) 145 <i>final</i> – 2011/0268 (COD)] e sobre a Proposta de alteração à Proposta COM(2012) 496 da Comissão – Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho [COM(2013) 146 <i>final</i> – 2011/0276 (COD)] .....	101



2013/C 271/20	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 – CARS 2020: Plano de Ação para uma Indústria Automóvel Competitiva e Sustentável na Europa [COM(2012) 636 <i>final</i> ] .....	104
2013/C 271/21	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 – Energia limpa para os transportes: uma estratégia europeia para os combustíveis alternativos [COM(2013) 17 <i>final</i> ] e sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação de uma infraestrutura para combustíveis alternativos [COM(2013) 18 <i>final</i> – 2013/12 (COD)] .....	111
2013/C 271/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à acessibilidade dos sítios <i>web</i> dos organismos do setor público [COM(2012) 721 <i>final</i> – 2012/0340 (COD)] .....	116
2013/C 271/23	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 – Plano de ação para a saúde em linha, 2012-2020 – Cuidados de saúde inovadores para o século XXI [COM(2012) 736 <i>final</i> ] .....	122
2013/C 271/24	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: A Agenda Digital para a Europa – Promover o crescimento da Europa com base nas tecnologias digitais [COM(2012) 784 <i>final</i> ] .....	127
2013/C 271/25	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União [COM(2013) 48 <i>final</i> – 2013/0027 (COD)] .....	133
2013/C 271/26	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos gases fluorados com efeito de estufa [COM(2012) 643 <i>final</i> – 2012/0305 (COD)] .....	138
2013/C 271/27	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa uma taxa de ajustamento dos pagamentos diretos previstos no Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho no que se refere ao ano civil de 2013 [COM(2013) 159 <i>final</i> – 2013/0087 COD] .....	143
2013/C 271/28	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 Uma Vida Digna para Todos: Erradicar a pobreza e dar ao mundo um futuro sustentável [COM(2013) 92 <i>final</i> ] .....	144
2013/C 271/29	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à transparência das medidas que regulamentam os preços dos medicamentos para uso humano e a sua inclusão nos sistemas nacionais de seguro de saúde [COM(2013) 168 <i>final</i> – 2012/0035 (COD)] .....	151
2013/C 271/30	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 450/2008, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (Código Aduaneiro Modernizado), no que se refere à sua data de aplicação [COM(2013) 193 <i>final</i> – 2013/0104 (COD)] .....	152



2013/C 271/31	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à notificação à Comissão de projetos de investimentos em infraestruturas energéticas na União Europeia e que substitui o Regulamento (UE, Euratom) n.º 617/2010 do Conselho [COM(2013) 153 final] ..... 153
2013/C 271/32	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas [que revoga o Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 861/2006 do Conselho e o Regulamento n.º XXX/2011 do Conselho relativo à política marítima integrada] [COM(2013) 245 final – 2011/0380 COD] e a Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho [COM(2013) 246 final – 2011/0276 COD] ..... 154

**EUR-Lex (<http://new.eur-lex.europa.eu>) oferece acesso direto 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 atos preparatórios da legislação.**

**Para mais informações sobre a União Europeia, consultar: <http://europa.eu>**



**Serviço das Publicações da União Europeia**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**PT**