



Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

60.º ano

13 de outubro de 2017

Índice

I Resoluções, recomendações e pareceres

RESOLUÇÕES

Comité Económico e Social Europeu

527.ª reunião plenária de 5 e 6 de julho de 2017

2017/C 345/01	Resolução sobre «Contributo do Comité Económico e Social Europeu para o programa de trabalho da Comissão para 2018»	1
2017/C 345/02	Resolução do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Branco da Comissão sobre o Futuro da Europa e questões conexas»	11

PARECERES

Comité Económico e Social Europeu

527.ª reunião plenária de 5 e 6 de julho de 2017

2017/C 345/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Eficácia das políticas da UE em prol das PME» (parecer de iniciativa)	15
2017/C 345/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A indústria dos produtos pirateados e de contrafação» (parecer de iniciativa)	25
2017/C 345/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Mutações industriais no setor europeu do açúcar de beterraba» (parecer de iniciativa)	32
2017/C 345/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Da Declaração de Cork 2.0 a ações concretas» (parecer de iniciativa)	37
2017/C 345/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Aplicação das regras relativas aos auxílios estatais como compensação pela prestação de serviços de interesse económico geral (Decisão 2012/21/UE e enquadramento da União)» (parecer de iniciativa)	45

2017/C 345/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Repercussões da digitalização e da robotização dos transportes na elaboração de políticas da UE» (parecer de iniciativa)	52
2017/C 345/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A dimensão externa da economia social» (parecer de iniciativa)	58

III Atos preparatórios

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

527.^a reunião plenária de 5 e 6 de julho de 2017

2017/C 345/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2010/40/UE no que diz respeito ao prazo para a adoção de atos delegados» [COM(2017) 136 final — 2017/0060 (COD)]	67
2017/C 345/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que visa atribuir às autoridades da concorrência dos Estados-Membros competências para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno» [COM(2017) 142 final — 2017/0063 (COD)]	70
2017/C 345/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao intercâmbio transfronteiras, entre a União e países terceiros, de cópias em formato acessível de certas obras e outro material protegido por direitos de autor e direitos conexos em benefício das pessoas cegas, com deficiência visual ou com outras dificuldades de acesso a textos impressos» [COM(2016) 595 final — 2016/0279 (COD)]	76
2017/C 345/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 904/2010 relativo à cooperação administrativa e à luta contra a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado» [COM(2016) 755 final — 2016/0371 (CNS)], sobre a «Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE e a Diretiva 2009/132/CE no que diz respeito a determinadas obrigações relativas ao imposto sobre o valor acrescentado para as prestações de serviços e as vendas à distância de bens» [COM(2016) 757 final — 2016/0370 (CNS)] e sobre a «Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE, no que se refere às taxas do imposto sobre o valor acrescentado aplicadas aos livros, aos jornais e às publicações periódicas» [COM(2016) 758 final — 2016/0374 (CNS)]	79
2017/C 345/14	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 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, e o Regulamento (CE) n.º 987/2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004» ⁽¹⁾ [COM(2016) 815 final — 2016/0397 (COD)] . . .	85
2017/C 345/15	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 — Próximas etapas para um futuro europeu sustentável — Ação europeia para a sustentabilidade» [COM(2016) 739 final]	91
2017/C 345/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão — Plano de trabalho em matéria de conceção ecológica para 2016-2019» [COM(2016) 773 final]	97
2017/C 345/17	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 — O papel da produção de energia a partir de resíduos na economia circular» [COM(2017) 34 final]	102
2017/C 345/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2011/65/UE relativa à restrição do uso de determinadas substâncias perigosas em equipamentos elétricos e eletrónicos» [COM(2017) 38 final — 2017/0013 (COD)] . . .	110

⁽¹⁾ Texto relevante para o EEE e para a Suíça.

2017/C 345/19	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 — Reexame da aplicação da política ambiental da UE: Desafios comuns e combinação de esforços para obter melhores resultados» [COM(2017) 63 <i>final</i>]	114
2017/C 345/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Preços e custos da energia na Europa» [COM(2016) 769 <i>final</i>]	120
2017/C 345/21	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 1008/2008 relativo a regras comuns dos serviços aéreos na Comunidade» [COM(2016) 818 <i>final</i> — 2016/0411(COD)]	126
2017/C 345/22	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 — Construir uma economia europeia dos dados» [COM(2017) 9 <i>final</i>]	130
2017/C 345/23	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais nas comunicações eletrónicas e que revoga a Diretiva 2002/58/CE (Regulamento relativo à privacidade e às comunicações eletrónicas)» [COM(2017) 10 <i>final</i> — 2017/0003 (COD)]	138

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

RESOLUÇÕES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

527.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 5 E 6 DE JULHO DE 2017**Resolução sobre «Contributo do Comité Económico e Social Europeu para o programa de trabalho da Comissão para 2018»**

(2017/C 345/01)

Na reunião plenária de 5 e 6 de julho de 2017 (sessão de 5 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou a presente resolução, por 191 votos a favor, 6 votos contra e 16 abstenções.

1. Criar uma narrativa positiva para a UE

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) salienta a importância de 2018 enquanto último ano completo de mandato da atual Comissão — assim como do Parlamento Europeu. Por conseguinte, insta a Comissão a elaborar um programa de trabalho ambicioso mas pragmático, a fim de responder adequadamente aos desafios que se colocam num momento em que a União Europeia se encontra numa encruzilhada. Dadas as incertezas quanto ao Brexit, bem como os acontecimentos a nível mundial, é hoje mais necessário do que nunca um debate alargado, participativo e estruturado sobre o futuro da Europa. Importa regressar às nossas raízes e recordar o projeto original, os valores e objetivos fundamentais da União, consagrados nos Tratados da UE e

1.2. desenvolver os resultados positivos alcançados até à data. Contudo, o surgimento de atitudes e movimentos nacionalistas, protecionistas, autoritários e populistas deve ser encarado como uma chamada de atenção para os líderes das instituições e dos Estados-Membros da UE, no sentido em que é necessário analisar as ações necessárias para reconquistar a confiança dos cidadãos e garantir o êxito do projeto europeu no futuro.

1.3. Para tal, o CESE insta a Comissão a pugnar por uma União forte, sólida e coesa, capaz de gerar crescimento sustentável, empregos de qualidade, bem-estar e igualdade de oportunidades para todos os cidadãos europeus, com base numa visão partilhada e numa narrativa positiva alicerçada no envolvimento e na participação dos cidadãos. Para fazer face aos desafios económicos, sociais e ambientais da UE, é extremamente necessária uma União unida e coesa, construída com base no empenho dos Estados-Membros na causa europeia. A coesão interna é igualmente uma condição essencial para a UE agir como um ator mundial forte em domínios como o comércio internacional, a segurança, a energia, a política em matéria de clima e a promoção dos direitos humanos.

1.4. O CESE reconhece que, devido às negociações do Brexit, 2018 será um ano de desafios. Contudo, é importante que a Comissão continue a aplicar as medidas já acordadas, sobretudo as que se relacionam com iniciativas respeitantes ao mercado único. Ao mesmo tempo, é necessário preparar o futuro da UE a longo prazo. A este respeito, o CESE remete para os seus pontos de vista relativos ao Livro Branco sobre o futuro da Europa. O CESE apresentará igualmente pareceres sobre os documentos de reflexão conexos; por esta razão, estes temas são referidos apenas de forma sucinta no presente contributo.

1.5. Dada a forte ligação entre a economia, o emprego, o bem-estar das pessoas e o ambiente, o CESE insta a Comissão a adotar o desenvolvimento sustentável como abordagem global do seu programa de trabalho. Assim, o CESE estrutura o seu contributo em torno dos três «pilares» da sustentabilidade, do seguinte modo:

a) Reforçar as bases económicas da Europa;

- b) Promover a sua dimensão social; e
- c) Facilitar a transição para uma economia circular e hipocarbónica.

1.6. O CESE salienta que os pilares são universais, indissociáveis e interdependentes. A UE deve ser ambiciosa e visar políticas e iniciativas que proporcionem soluções simultaneamente benéficas dos pontos de vista económico, social e ambiental.

1.7. Para o efeito, o CESE exorta a Comissão a desenvolver as suas políticas de forma integrada e a aplicar uma abordagem coerente e consistente, com a participação de todos os seus serviços e suprimindo os compartimentos estanques na elaboração das políticas e da legislação. Insta igualmente a Comissão a continuar, em conformidade com os princípios do programa Legislar Melhor, a melhorar a qualidade do processo legislativo da UE e a simplificação e clarificação da legislação, com o objetivo de obter benefícios práticos para todos os intervenientes.

1.8. Além disso, o CESE reitera o seu apelo à elaboração de uma estratégia global para a integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas em todas as políticas da UE pertinentes e convida a Comissão a elaborar uma visão e estratégia a longo prazo em matéria de sustentabilidade, com base no futuro parecer do CESE sobre «A transição para um futuro mais sustentável na Europa — uma estratégia para 2050».

1.9. O CESE sublinha a importância fundamental da participação estruturada da sociedade civil na conceção, aplicação e acompanhamento das políticas, programas e demais iniciativas da UE, a fim de alcançar resultados tangíveis, obter a aceitação do público e promover a coesão na sociedade. Os parceiros sociais têm um papel específico a desempenhar na conceção e na aplicação das políticas que afetam, direta ou indiretamente, o emprego e os mercados de trabalho.

1.10. Embora apresente as suas propostas de ação de forma mais pormenorizada nas secções 2 a 5, o CESE sintetiza seguidamente as suas **principais prioridades de intervenção** para o programa de trabalho da Comissão para 2018:

- O CESE insta a Comissão a prosseguir as ações com vista à execução das estratégias e programas destinados a aprofundar o desenvolvimento do mercado único, tendo em conta as suas dimensões económica e social no quadro do desenvolvimento sustentável. Embora reconheça que a União Económica e Monetária (UEM) é o núcleo central do mercado único, considera que são particularmente necessárias medidas no domínio dos mercados de capitais, bem como dos mercados digitais, da energia e dos transportes. Além disso, o CESE apela para uma política comercial ativa que tenha em conta a necessidade de transparência e a participação estreita da sociedade civil.
- A Comissão deve adotar uma estratégia abrangente para a promoção do empreendedorismo, da inovação e do desenvolvimento industrial, que inclua as oportunidades e os desafios suscitados pelas megatendências mundiais, como a rápida evolução da digitalização e da Internet das coisas e a transição para uma economia circular e hipocarbónica.
- O CESE insta a Comissão a desenvolver a dimensão social da UE com o objetivo de promover a criação de empregos de qualidade, melhorar as aptidões e competências, aumentar os investimentos sociais e o desenvolvimento da economia social, para além de prevenir a pobreza, as desigualdades, a discriminação e a exclusão social, com especial destaque para a inclusão dos jovens na sociedade. Adicionalmente, deve conferir-se especial atenção a uma resposta às mudanças profundas causadas pela digitalização que afetam toda a sociedade.
- O CESE apela à adoção de medidas para a canalização eficiente dos recursos financeiros públicos e a resposta aos futuros desafios decorrentes do Brexit, bem como da necessidade de crescimento sustentável, inovação, emprego e coesão. Para além do investimento público, é igualmente necessário incentivar o investimento privado para dar resposta às necessidades substanciais de investimento.
- A Comissão deve continuar a aplicar medidas, nomeadamente o controlo eficaz das fronteiras externas, para proteger os cidadãos europeus contra ameaças à segurança. Deve igualmente reforçar as medidas que tornem a UE um interveniente mais eficaz na cena mundial, através da cooperação multilateral e da prevenção ativa de conflitos. Além disso, o CESE considera necessário reforçar a cooperação no domínio da defesa.

- O CESE apela à Comissão para que desenvolva uma estratégia com vista a organizar, de modo eficiente e permanente, um diálogo civil estruturado, e oferece o seu apoio para este fim.

2. Reforçar as bases económicas da Europa

2.1. O Semestre Europeu e a UEM

2.1.1. O processo do Semestre Europeu deve reforçar o papel de coordenação da Comissão, a fim de assegurar o cumprimento, por parte dos Estados-Membros, dos objetivos e recomendações da Estratégia Europa 2020 e a execução das reformas estruturais necessárias para o crescimento económico sustentável a longo prazo, a criação de empregos de qualidade e o progresso social. A participação mais estreita dos parceiros sociais e outras organizações representativas da sociedade civil e o reforço da apropriação, pelos mesmos, da formulação e execução dos programas de reformas são fatores determinantes do êxito deste processo, reconhecendo que os parceiros sociais têm um papel específico a desempenhar, dadas as suas competências, responsabilidades e tarefas exclusivas.

2.1.2. O CESE apela para um ajustamento macroeconómico simétrico na área do euro, partilhado tanto pelos Estados-Membros com défices como por aqueles com excedentes, incluindo uma orientação orçamental positiva agregada para a área do euro no seu conjunto.

2.1.3. A União Económica e Monetária é um elemento central da integração europeia. O CESE remete para as suas anteriores posições e apela a iniciativas para a conclusão da UEM, nomeadamente o desenvolvimento da sua governação, o controlo democrático e o diálogo macroeconómico.

2.2. Recursos financeiros e investimento

2.2.1. Com o próximo quadro financeiro plurianual (QFP), a Comissão deve preparar o caminho para a canalização eficiente dos recursos e para dar resposta aos futuros desafios do Brexit, bem como da necessidade de crescimento sustentável, competitividade, inovação, emprego e coesão social, mediante a implementação de uma abordagem orientada para o desempenho e para os resultados. O CESE insta a Comissão a alinhar a duração do próximo QFP com o ciclo político da Comissão e do Parlamento. Além disso, apela para que sejam realizados preparativos para a introdução de novos tipos de recursos próprios da UE.

2.2.2. O CESE congratula-se com a segunda fase do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), pela dinamização do investimento através da crescente participação de capital privado, juntamente com capital público de fontes nacionais e regionais. Para tal, o âmbito do FEIE deve abranger também outros ramos financeiros para além dos bancos.

2.2.3. O CESE salienta a necessidade de uma utilização eficaz e eficiente dos fundos europeus. O investimento na inovação, empreendedorismo, desenvolvimento de competências, políticas ativas do mercado de trabalho e sistemas digitais, de energia e de transportes deve ser prioritário, assegurando que os fundos são adequadamente afetados a projetos com um elevado impacto social.

2.2.4. O CESE realça a necessidade de aprofundar a execução da União dos Mercados de Capitais para melhorar o acesso ao financiamento privado, com especial ênfase nas necessidades das PME. Deve igualmente ser promovido o recurso suplementar ao financiamento com fundos próprios e através do mercado de capitais.

2.2.5. No que respeita à conclusão da união bancária, o CESE salienta que a maior partilha de riscos tem de ser acompanhada de novas propostas em matéria de redução dos riscos. Nas futuras reformas da regulamentação bancária, a Comissão deve conceder a devida atenção às características e possibilidades específicas dos bancos pequenos e não complexos.

2.2.6. O CESE solicita que sejam adotadas medidas para combater a fraude fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo. Há que alterar a tendência dos regimes fiscais que favorece o financiamento das empresas através de empréstimos. No que diz respeito ao IVA, o CESE reitera a sua recomendação no sentido de abandonar o atual sistema transitório, privilegiando um regime definitivo do IVA adaptado a um mercado único europeu.

2.3. Sistemas digitais, de energia e de transportes

2.3.1. O CESE destaca a importância do mercado único digital para toda a sociedade. As competências digitais, um enquadramento empresarial favorável e a confiança dos consumidores estão entre as condições mais importantes para tirar

partido do potencial da digitalização. Uma vez que os dados são um fator de produção e uma matéria-prima para a criação de valor económico acrescentado, a acessibilidade e a livre circulação de dados são da maior importância. Ao mesmo tempo, é necessário assegurar a proteção adequada dos dados privados e comerciais, concedendo especial atenção aos dados gerados pelas empresas. O CESE exorta igualmente a Comissão a prosseguir os seus esforços para reforçar as capacidades e a cooperação em matéria de cibersegurança. Além disso, apela para a cooperação internacional no domínio digital, nomeadamente no quadro da OCDE.

2.3.2. É necessário prosseguir o desenvolvimento das infraestruturas digitais, designadamente as ligações em banda larga e sem fios, os sistemas digitais de energia e de transportes e os edifícios e comunidades «inteligentes». Há que promover a utilização da digitalização de forma correspondente nos setores da educação e da saúde e no setor social. Cabe promover igualmente a plena utilização da digitalização para agilizar os processos administrativos. Deve ser dada especial atenção à cobertura das regiões isoladas e ao acesso digital mínimo para todos, reforçando simultaneamente a inclusão dos grupos vulneráveis da sociedade.

2.3.3. O CESE foi desde o início um firme defensor da União da Energia. Insta a Comissão a prosseguir a execução da estratégia para a União da Energia, assegurando a existência de uma infraestrutura energética adequada e de mercados da energia funcionais que assegurem a disponibilidade de energia segura, economicamente acessível e respeitadora do clima para o público em geral e para as empresas. O CESE destaca a importância do diálogo sobre a energia aos níveis europeu, nacional e local, com a participação plena da sociedade civil. Publicará regularmente os seus pontos de vista sobre o estado da União da Energia e de iniciativas específicas.

2.3.4. Os transportes estão estreitamente ligados à União da Energia. Uma vez que são um dos principais viabilizadores das atividades de toda a sociedade, merecem um lugar de destaque no programa de trabalho da Comissão. O principal objetivo das medidas deve ser proporcionar aos cidadãos e às empresas mobilidade e transportes acessíveis, fluidos, seguros, económicos e respeitadores do clima. Tal requer investimentos públicos e privados substanciais nos sistemas de transportes e no desenvolvimento dos transportes públicos. As questões energéticas e climáticas relacionadas com os transportes e a introdução das novas tecnologias não devem ser desenvolvidas sem atender às questões relacionadas com o mercado dos transportes.

2.3.5. Tendo em conta a importância horizontal dos serviços de interesse económico geral (SIEG), o CESE convida a Comissão a melhorar as regras relativas às indemnizações compensatórias pela prestação de SIEG e a respetiva aplicação, a fim de fornecer orientações e criar um compêndio de boas práticas.

2.3.6. O CESE reconhece o papel das cidades e das zonas rurais no desenvolvimento e na coesão a nível económico, social e territorial. Ao realçar o papel das cidades, a UE deve continuar a trabalhar numa Agenda Urbana bem definida e devidamente executada. O potencial considerável das zonas rurais, insulares e de montanha deve ser aproveitado na nova abordagem do desenvolvimento territorial integrado da Comissão.

2.4. *Desenvolvimento da produção e dos serviços*

2.4.1. O CESE insta a Comissão a adotar uma abordagem e estratégia abrangentes em matéria de desenvolvimento industrial. Deve ser dada especial atenção às oportunidades e desafios suscitados pelas megatendências mundiais, como a rápida evolução da digitalização e da Internet das coisas, a interligação da indústria transformadora e do setor dos serviços, bem como a transição para uma economia circular e hipocarbónica.

2.4.2. Urge aproveitar também o potencial de crescimento dos serviços, inclusive no setor retalhista, salvaguardando ao mesmo tempo os direitos dos consumidores e dos trabalhadores e reconhecendo que existem ainda obstáculos no mercado único.

2.4.3. A política de inovação, incluindo a inovação social, é fundamental para a competitividade e recuperação económicas e para a obtenção de benefícios sociais. O CESE apela para a promoção de redes supranacionais e transversais entre as universidades, as empresas e as organizações da sociedade civil no contexto do programa Horizonte 2020. Recomenda igualmente a simplificação das regras administrativas em matéria de financiamento e auxílios estatais.

2.4.4. É necessária uma estratégia à escala da UE para a Indústria 4.0 e a Sociedade 4.0, centrada nas tecnologias e plataformas, nas normas e nas arquiteturas de referência, nas redes de centros de inovação regionais e nas competências a todos os níveis.

2.4.5. No que diz respeito aos desafios suscitados pelas megatendências mundiais em setores específicos como as indústrias automóvel, do carvão e do aço, o CESE apela para a gestão adequada das mudanças estruturais, através de quadros de transição justos e adequados e do diálogo com os parceiros sociais sobre questões específicas dos setores. Por outro lado, há que pegar nas oportunidades que surgem em domínios como a indústria espacial e a indústria de defesa e aproveitá-las, garantindo simultaneamente condições favoráveis ao desenvolvimento dos setores industriais em geral, com boas condições de trabalho.

2.4.6. Devem ser envidados esforços especiais tendo em vista o reforço do financiamento, da inovação e da internacionalização das pequenas e médias empresas. Além disso, a Lei das Pequenas Empresas deve ser aplicada na íntegra. As políticas relativas às PME devem ser adaptadas em função das diferentes necessidades dos vários tipos de empresas, tais como empresas familiares, micro e pequenas empresas tradicionais, empresas em fase de arranque e empresas em fase de expansão, incluindo as empresas da economia social. O CESE convida igualmente a Comissão a lançar uma consulta sobre a definição de PME.

2.4.7. O CESE considera importante adotar uma perspetiva abrangente das novas tendências nos padrões de produção e de consumo, nomeadamente os modelos económicos colaborativos, circulares, de partilha e funcionais, bem como no que diz respeito às oportunidades de desenvolvimento como é o caso da economia social. São necessárias medidas para facilitar a concretização destes modelos novos e diversos, mas, ao mesmo tempo, é necessário garantir condições de concorrência equitativas e o cumprimento da legislação adequada e pertinente, a fim de assegurar a proteção dos cidadãos e consumidores e os direitos dos trabalhadores.

2.4.8. Tendo em conta o papel específico da economia social, o CESE reitera o pedido de que seja lançado um plano de ação abrangente para a economia social, em consonância com as conclusões do Conselho, de dezembro de 2015, sobre «A promoção da economia social como um fator essencial de desenvolvimento económico e social na Europa».

2.4.9. A multifuncionalidade, a diversidade dos modelos agrícolas e a sustentabilidade devem continuar a ocupar um lugar central na abordagem das necessidades de financiamento, modernização e simplificação da política agrícola comum (PAC) no âmbito do próximo QFP. É igualmente necessário envidar mais esforços nos domínios da investigação e da digitalização no setor agrícola.

2.4.10. O CESE insta a Comissão a transitar para uma política agrícola e alimentar mais integrada, tendo simultaneamente em conta a necessidade de avançar para uma economia circular e de reduzir drasticamente o desperdício de alimentos. A Comissão deve também adotar legislação que vise eliminar as práticas comerciais desleais na cadeia de abastecimento alimentar.

2.4.11. A fim de permitir o desenvolvimento adequado e a renovação das indústrias e da agricultura, o quadro político e regulamentar deve proporcionar um ambiente de investimento e de exploração estável e previsível e obedecer aos princípios do programa Legislar Melhor, pelo bem-estar dos cidadãos.

2.5. *Comércio internacional*

2.5.1. O CESE apela para negociações comerciais ativas e justas com parceiros como o Japão, o Mercosul e a ASEAN, bem como para a aplicação harmoniosa dos acordos já celebrados, tendo em conta as questões suscitadas em pareceres anteriores do CESE. Na aplicação da comunicação da Comissão — Comércio para Todos — Rumo a uma política mais responsável em matéria de comércio e de investimento, o CESE considera importante concluir as negociações de forma equilibrada e transparente, obtendo benefícios para as empresas e os cidadãos e protegendo simultaneamente as normas ambientais, sociais, laborais e de defesa dos consumidores, entre outras, bem como os serviços públicos. De um modo geral, o CESE sublinha a importância da transparência e da participação, desde o início, da sociedade civil na negociação, aplicação e acompanhamento dos acordos comerciais.

2.5.2. O CESE acolhe com agrado as melhorias realizadas em matéria de resolução de litígios entre os investidores graças à introdução de um novo sistema para substituir a RLIE, mas exorta a Comissão a tomar mais medidas para que o Sistema de Tribunais de Investimento possa funcionar realmente como um órgão judicial internacional independente.

2.5.3. A prossecução das negociações comerciais bilaterais não deve enfraquecer o compromisso da UE relativamente à Organização Mundial do Comércio (OMC) e a um sólido acordo multilateral a nível mundial. O CESE espera um seguimento ativo da Conferência Ministerial da OMC de 2017 em domínios como a agricultura e o comércio eletrónico.

Além disso, é urgente avaliar os riscos e as oportunidades, de uma perspetiva da sociedade civil, a fim de determinar o caminho a seguir nas negociações multilaterais em curso relativas ao Acordo sobre o Comércio de Serviços (TiSA) e ao Acordo em matéria de Bens Ambientais. O CESE apela igualmente para a rápida adoção e execução das reformas da política da UE em matéria de defesa comercial.

2.5.4. O CESE considera importante assegurar a coerência entre a política comercial e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, o Acordo de Paris e a política de desenvolvimento da UE. Para tal, deve procurar-se incluir nos acordos comerciais capítulos ambiciosos em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável, com mecanismos sólidos de acompanhamento pela sociedade civil.

2.5.5. O CESE solicita ainda que a sociedade civil acompanhe todos os aspetos dos acordos, incluindo daqueles cujas disposições não preveem especificamente um organismo de acompanhamento conjunto que envolva a sociedade civil. Os conhecimentos especializados do CESE proporcionam benefícios únicos nesta matéria.

2.5.6. Apela igualmente para a realização de debates com a sociedade civil sobre a avaliação do impacto e a concretização do tribunal multilateral de investimento proposto.

3. Promover a dimensão social da Europa

3.1. *Pilar europeu dos direitos sociais*

3.1.1. O CESE toma nota da comunicação da Comissão sobre um pilar europeu dos direitos sociais e da proposta de proclamação do mesmo, bem como das iniciativas legislativas e não legislativas que as acompanham. Está atualmente a trabalhar neste conjunto de medidas e emitirá os respetivos pareceres em tempo oportuno.

3.1.2. Por ora, o CESE remete para o seu anterior parecer sobre o «Pilar europeu dos direitos sociais»⁽¹⁾, no qual indicou os seus objetivos gerais para o desenvolvimento do pilar através de uma combinação de instrumentos jurídicos e não jurídicos relacionados com domínios como o futuro do trabalho, condições de trabalho justas, o emprego, a aplicação do atual acervo social da UE e o investimento social. Nele se afirmou que o pilar deve ser aplicável a todos os Estados-Membros e reconheceu-se, ao mesmo tempo, que a área do euro pode precisar de instrumentos/mecanismos específicos. O parecer defendeu que o Semestre Europeu e os programas nacionais de reformas devem tornar-se os principais veículos para a execução e o acompanhamento do pilar, apelando para marcos de referência concretos no Semestre Europeu.

3.1.3. As condições de enquadramento dos mercados de trabalho têm de apoiar carreiras novas e mais diversificadas. São necessárias, no âmbito da vida profissional, formas diferentes de contratação de mão de obra e formas diferentes de trabalho. Tal requer um enquadramento legislativo adequado em matéria de proteção no emprego, que preveja condições de trabalho equitativas e estimule o recrutamento ao abrigo de todo o tipo de contratos de trabalho.

3.1.4. Para responder às mudanças na procura de aptidões e competências, o CESE realça a necessidade de melhorar o sistema de ensino em contexto de trabalho, o ensino e formação profissionais, a aprendizagem ao longo da vida, bem como a reciclagem de competências e a requalificação. Devem também ser desenvolvidas formas para tornar mais harmoniosas as transições entre empregos, bem como do desemprego e do ensino para o trabalho, tendo em vista um mercado de trabalho inclusivo.

3.1.5. Reconhecendo que o futuro da União Europeia está fortemente associado à confiança das gerações mais jovens no projeto europeu, o CESE sublinha que a Comissão deve reforçar as suas atividades com vista a combater eficazmente as causas profundas do desemprego dos jovens e da sua exclusão.

3.1.6. A fim de reforçar o crescimento inclusivo e a coesão social, o CESE apela para a adoção de medidas para responder à necessidade de investimento social, entendido como o investimento nas pessoas e nas infraestruturas e serviços sociais. É necessário refletir melhor sobre a forma de associar o «Plano Juncker 2» aos objetivos do Pacote de Investimento Social, inclusive através do FEIE. Além disso, o CESE apelou para a celebração de um pacto europeu para o investimento social que apoie as reformas sociais e o investimento social e contribua para a concretização de uma convergência renovada do ponto de vista económico, social e territorial. A Análise Anual do Crescimento deve igualmente destacar o investimento social.

⁽¹⁾ Parecer de 25 de janeiro de 2017 sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Lançamento de uma consulta sobre um Pilar Europeu dos Direitos Sociais» (JO C 125 de 21.4.2017, p. 10).

3.1.7. O Fundo Social Europeu deve continuar a ser um componente fundamental dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), dando-se especial atenção à promoção da formação e da integração, no mercado de trabalho, dos grupos vulneráveis da população (por exemplo, jovens, imigrantes, refugiados e pessoas com deficiência). A consolidação e reestruturação dos novos processos Erasmus devem passar a ser mais sistemáticas e inclusivas. O CESE reitera também o apelo para que sejam proporcionadas a todos os jovens oportunidades que permitam beneficiar de intercâmbios europeus.

3.1.8. Embora reconheça que a redução da pobreza é, predominantemente, da competência dos Estados-Membros, o CESE salienta que esta questão deve ser abordada sistematicamente através do processo do Semestre Europeu; a investigação académica sobre «orçamentos de referência» que permitam uma vida condigna deve continuar a ser apoiada; e devem existir indicadores comparáveis e comuns, por exemplo, para medir o nível de pobreza e de desigualdade, bem como avaliações obrigatórias do impacto social de todas as agendas de reformas propostas nos planos nacionais de reformas e nas recomendações específicas por país. O CESE defendeu também a criação de um fundo europeu integrado para combater a pobreza e a exclusão social, baseado na experiência adquirida com a aplicação do FEAD e do FSE. Além disso, a Estratégia Europa 2020 deve ser executada em articulação com a Agenda 2030.

3.2. *Direitos dos cidadãos e dos consumidores*

3.2.1. O CESE insta a Comissão a acompanhar atentamente o cumprimento dos valores e princípios fundamentais da UE em todos os Estados-Membros e a reforçar os procedimentos de proteção e defesa da democracia, do Estado de direito, dos direitos fundamentais, dos direitos humanos e do acesso à justiça.

3.2.2. A política dos consumidores está próxima dos interesses dos cidadãos e pode, por conseguinte, influenciar o seu empenho no processo de integração da UE. O CESE insta a Comissão a assegurar que os direitos dos consumidores são reforçados e respeitados no processo REFIT, no mundo digital e na segurança dos produtos e dos serviços. A Comissão deve reforçar as medidas para eliminar a pobreza energética e a pobreza no consumo e para potenciar o acesso de todos os cidadãos europeus aos alimentos e aos serviços. Deve igualmente promover os direitos dos consumidores à informação, à educação e à participação, bem como o direito de se organizarem de forma que os seus interesses sejam representados aquando da elaboração das normas que lhes dizem respeito.

3.2.3. A Comissão deve concluir a revisão dos principais instrumentos jurídicos e não jurídicos da política europeia para os consumidores enquanto política de cidadania de carácter transversal e horizontal e apresentar um novo plano de ação para a proteção e a defesa dos consumidores para os próximos dez anos.

3.2.4. O CESE insta a Comissão a tomar todas as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do género no mercado de trabalho, no ensino e no processo de decisão, bem como a violência de género. Insta-a igualmente a estabelecer uma agenda para a proteção das minorias e dos grupos vulneráveis, promovendo o pleno respeito dos direitos fundamentais e da não discriminação. A Comissão deve intensificar os esforços para desbloquear a diretiva que aplica o princípio da igualdade de tratamento e abordar as condições das crianças, das mulheres e dos idosos em situação vulnerável, bem como as novas formas de vulnerabilidade.

3.2.5. A Comissão deve atualizar a Estratégia Europeia para a Deficiência em consonância com as recomendações da Comissão para os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU e aplicar a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD) nas suas políticas externas e nos seus programas, incluindo o lançamento de um cartão europeu de deficiente reconhecido em todos os Estados-Membros. Devem também ser iniciados os preparativos para uma agenda europeia para os direitos das pessoas com deficiência 2020-2030, e 2021 deve ser declarado o Ano Europeu dos Direitos das Pessoas com Deficiência.

3.2.6. A acessibilidade para todos deve ser integrada nas iniciativas relativas ao mercado único digital. Para o efeito, a Comissão deve intensificar os esforços para concluir as negociações com as demais instituições sobre o Ato Europeu da Acessibilidade. Os direitos dos passageiros devem também ser reforçados, dando especial atenção às pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida.

3.2.7. O CESE incentiva também a Comissão a apoiar atividades realizadas nos estabelecimentos de ensino, a todos os níveis, a fim de ajudar os estudantes a distinguir as notícias falsas dos factos assentes em dados científicos.

3.3. Migração

3.3.1. O CESE sublinha a necessidade de prestar assistência e de integrar os refugiados e requerentes de asilo. Preconiza uma reforma eficiente do Sistema Europeu Comum de Asilo que respeite os direitos humanos, bem como a criação de um sistema verdadeiramente comum para todos os Estados-Membros. Recomenda ainda que sejam feitos progressos em matéria de reinstalação e de emissão de vistos humanitários para os refugiados, a fim de fazer face às necessidades reais. O CESE apela à Comissão para que acompanhe a aplicação do acordo sobre a distribuição dos refugiados entre os Estados-Membros.

3.3.2. Além disso, apela para que a revisão dos acordos de parceria com os países terceiros de trânsito e de origem dos fluxos migratórios respeite os direitos humanos e o direito internacional e para que sejam desenvolvidos instrumentos financeiros para combater as causas profundas da migração.

3.3.3. Embora saudando o trabalho realizado pela Comissão no domínio dos canais legais de migração, através da avaliação das diretivas existentes, o CESE apela para uma governação da migração laboral a mais longo prazo, para o planeamento de canais de mobilidade legais atualizados e para o intercâmbio de informações sobre as oportunidades no mercado de trabalho. Tendo em conta a estrutura demográfica da Europa, o CESE realça a necessidade de transformar em oportunidade o desafio da integração dos refugiados e migrantes no mercado de trabalho. O investimento em formação e em sistemas de apoio adequados serão determinantes para facilitar a integração no mercado de trabalho e ajudar os migrantes a materializar o seu potencial, tirando, assim, partido das suas aptidões, espírito empreendedor e dinamismo e, simultaneamente, reconhecendo o valor da diversidade e do multiculturalismo na nossa sociedade em geral.

3.3.4. O CESE considera que 2018 — enquanto Ano Europeu do Património Cultural — oferece uma oportunidade única para a mobilização de todos os intervenientes no combate ao populismo e ao nacionalismo e na promoção de uma narrativa positiva sobre o futuro da Europa. Neste contexto, a sensibilização para a necessidade de compreensão intercultural no que diz respeito aos refugiados e migrantes pode também ser reforçada.

3.4. Segurança interna e política externa

3.4.1. O CESE insta a Comissão a continuar a aplicar medidas, nomeadamente o controlo eficaz das fronteiras externas, para proteger os cidadãos europeus contra ameaças à segurança como o terrorismo, a criminalidade organizada e a cibercriminalidade.

3.4.2. Além disso, considera necessário reforçar a cooperação no domínio da defesa. Para o efeito, apoia a criação de uma União Europeia da Defesa e congratula-se com o Plano de Ação Europeu de Defesa.

3.4.3. Tendo em conta os desafios suscitados pela imprevisibilidade da política dos EUA e o risco de aumento do protecionismo e do unilateralismo, o CESE incentiva a UE a continuar a trabalhar em consonância com a sua estratégia global, apoiando o multilateralismo no quadro das Nações Unidas e empenhando-se ativamente na prevenção de conflitos e na resolução das crises internacionais. O CESE sublinha igualmente a necessidade de uma coordenação mais estreita dos objetivos, das políticas e dos recursos entre os Estados-Membros para que a UE seja um interveniente mais eficaz na cena mundial.

3.4.4. A execução da Agenda 2030 deve constituir a base da cooperação da UE para o desenvolvimento. A fim de mostrar liderança, a UE deve apresentar uma análise voluntária das suas atividades internas e externas no domínio dos ODS no Fórum Político de Alto Nível para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

3.4.5. O CESE apoia a criação de uma plataforma para o diálogo com os parceiros sociais no contexto da política europeia de vizinhança, a fim de avaliar mais eficazmente o mercado de trabalho, e insta os Estados-Membros da UE a desenvolverem uma abordagem europeia comum para a coordenação dos sistemas de segurança social entre a UE e os países vizinhos a sul. Importa que a política de vizinhança clarifique a ligação entre a instabilidade e a pobreza, por um lado, e a desigualdade e a falta de oportunidades, por outro, que podem aumentar a vulnerabilidade à radicalização e dificultar o processo de democratização.

3.4.6. O CESE realça a importância das relações económicas externas e da diplomacia internacional para preservar e aumentar a estabilidade e a segurança. Incentiva ainda a UE a tirar pleno partido do papel que a cultura pode desempenhar nas relações internacionais.

4. Facilitar a transição para uma economia circular e hipocarbónica

4.1. O plano de ação para a economia circular deve ser executado de forma integrada e coerente, tirando partido das oportunidades de conciliação dos aspetos económicos, sociais e ambientais. O CESE insta a Comissão a promover atividades orientadas para o mercado, promovendo a inovação, facilitando as iniciativas precursoras, inclusive nas zonas isoladas e urbanas, reforçando o seu aumento de escala e proporcionando um quadro regulamentar favorável. Salienta ainda as ligações entre a economia circular e outros «novos modelos económicos».

4.2. Deve igualmente dar-se a devida atenção à execução da política e legislação ambientais «tradicionais», abrangendo a gestão dos resíduos e a proteção do ar, da água, do solo e da biodiversidade. O CESE exorta a Comissão a prosseguir os trabalhos no âmbito do processo europeu de levantamento ambiental.

4.3. As metas em matéria de clima para 2030 devem ser aplicadas da forma mais eficiente possível em termos de custos. Para o efeito, o CESE insta a Comissão a realizar uma avaliação exaustiva dos atuais instrumentos de política hipocarbónica e a assegurar que as ferramentas são adequadas e utilizadas da forma mais eficiente.

4.4. A Comissão deve igualmente considerar as questões climáticas do ponto de vista da justiça, ou seja, na perspetiva de questões como a igualdade, os direitos humanos e a pobreza.

4.5. A diplomacia climática continua a ser uma missão importante para a UE na luta contra as alterações climáticas. Importa conseguir que todos os maiores emissores se comprometam com metas pelo menos tão ambiciosas como as da UE. O CESE incentiva ainda a Comissão a esforçar-se por alcançar um sistema mundial de fixação de preços do carbono, a fim de criar condições de concorrência equitativas em relação aos concorrentes fora da UE.

4.6. O CESE insta a Comissão a elaborar uma estratégia para aumentar o seu «cunho» (*handprint*) climático e ambiental, isto é, o seu impacto positivo a nível mundial. Para tal, é necessário um ambiente propício à inovação e ao investimento, bem como condições comerciais favoráveis à exportação de soluções climáticas e de produtos hipocarbónicos. Deste modo, a UE pode contribuir de forma eficiente para a resposta às alterações climáticas e demais desafios ambientais e ter um impacto muito maior do que atuando exclusivamente dentro das suas próprias fronteiras.

5. Capacitação, participação e consulta da sociedade civil

5.1. O CESE realça o papel essencial das organizações da sociedade civil na conceção, execução e acompanhamento das políticas em todas as fases e a todos os níveis, incluindo a nível local. Para o efeito, impõe-se uma mudança cultural e o reconhecimento do valor da sociedade civil a nível da UE e dos Estados-Membros, o qual já se encontra consagrado no artigo 11.º do TUE, que propicia que as instituições da UE promovam e facilitem o diálogo civil horizontal e vertical, procedam a amplas consultas e lancem as bases para as iniciativas dos cidadãos europeus. Estes processos são complementares e têm lugar sem prejuízo da consulta ao CESE e do diálogo social.

5.2. O CESE acompanha de perto e participa ativamente em diálogos estruturados e fóruns consultivos (por exemplo, a plataforma de partes interessadas para a economia circular ou o Fórum Europeu sobre Migração), que reúnem e envolvem as organizações da sociedade civil e outros intervenientes das instituições da UE e dos Estados-Membros, e solicita o apoio das suas iniciativas para a criação de uma plataforma para a mudança (igualdade de género no setor dos transportes) e de um fórum institucional sobre a participação dos cidadãos (no quadro da iniciativa de cidadania). Ao constituir plataformas como a REFIT, a Comissão deve ter em conta a representação do CESE, em conformidade com o mandato conferido ao Comité pelos Tratados e assegurando que tais instâncias refletem a organização do Comité em três grupos.

5.3. Como processo complementar das iniciativas acima referidas, a Comissão criou recentemente um portal em linha específico, intitulado «Contribute to law-making» [Contribuir para o processo legislativo], a fim de recolher as opiniões do grande público, incluindo assim tanto organizações como pessoas singulares. O CESE recomenda que a Comissão estabeleça uma distinção entre os contributos de organizações da sociedade civil e os provenientes de pessoas singulares. Para o efeito, a Comissão deve proceder, em cooperação com o CESE, a um levantamento das partes interessadas, com vista a identificar grupos-alvo representativos e equilibrados do ponto de vista geográfico, com base no Registo de Transparência. A Comissão deve ainda assegurar que as respostas são objeto de ponderação quantitativa e qualitativa. Além disso, deve trabalhar continuamente para melhorar a transparência, acessibilidade, resposta e prestação de contas aos participantes.

5.4. O CESE insta a Comissão a desenvolver uma abordagem mais estratégica destas práticas, alicerçando-as numa base institucional e representativa mais estruturada, tirando partido dos recursos dos órgãos consultivos representativos já existentes, tanto a nível europeu como nos Estados-Membros e nas regiões. Para esse efeito, a Comissão deve trabalhar em estreita colaboração com o CESE e solicitar um parecer exploratório sobre a forma de organizar o diálogo civil de modo eficaz e permanente, conducente a uma comunicação específica da Comissão.

5.5. O CESE sublinha que é necessário melhorar a eficácia da iniciativa de cidadania europeia, em consonância com o anúncio da revisão do Regulamento sobre a iniciativa de cidadania feito pelo primeiro vice-presidente da Comissão Europeia, Frans Timmermans, e explorar novas formas de aumentar a participação, em particular dos jovens e das pessoas pertencentes a grupos vulneráveis, tais como a utilização de ferramentas digitais.

5.6. Por último, o CESE reconhece que a Comissão teve em conta muitos elementos do seu contributo para o programa de trabalho para 2017. Contudo, existem igualmente questões que não foram incluídas e, por conseguinte, são reiteradas no presente documento. No que diz respeito à execução do programa de trabalho da Comissão para 2018, o CESE está pronto a apresentar os seus pontos de vista e a participar nos trabalhos relativos a iniciativas específicas no decurso do próximo ano.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Resolução do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Branco da Comissão sobre o Futuro da Europa e questões conexas»

(2017/C 345/02)

Na reunião plenária de 5 e 6 de julho de 2017 (sessão de 5 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou a presente resolução, por 226 votos a favor, 16 votos contra e 15 abstenções.

Rumo a um sentido de missão comum

Perspetiva do CESE sobre o futuro da Europa ⁽¹⁾

1. A sociedade e os cidadãos europeus querem uma UE credível, legítima e resiliente. Há mais de uma década que a UE vem sendo confrontada por crises políticas, económicas e sociais, que deram azo a uma atitude pessimista e a um sentimento de incerteza entre os cidadãos. A UE necessita de estratégias globais para promover o bem-estar dos seus cidadãos, investimentos significativos e sustentáveis, a criatividade e o empreendedorismo, bem como para responder ao crescente fosso entre ricos e pobres e à desigualdade na repartição da riqueza. A atual recuperação económica não deve, em circunstância alguma, constituir um pretexto para manter uma atitude passiva. Pelo contrário, o CESE insiste em que seja encontrada uma via ponderada e coesa para o futuro, a fim de reforçar a confiança, bem como colocar a ênfase em resultados tangíveis para os cidadãos e no enorme potencial da Europa.
2. Há que evitar as falsas expectativas. Acima de tudo, o objetivo deve ser uma UE capaz de garantir uma verdadeira igualdade de oportunidades para todos. Os fatores económicos, sociais e ambientais estão interligados. É essencial criar as condições para que o continente possa ajustar-se ao processo de transformação profunda e à concorrência implacável em todo o mundo, e moldar efetivamente a globalização de acordo com os valores da UE.
3. Há que acabar com a tendência para «responsabilizar Bruxelas», a que tantos recorreram e recorrem ainda. É indispensável um compromisso comum por parte das instituições europeias e de um vasto leque de partes interessadas, incluindo os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil, tanto a nível nacional como da UE. O CESE sublinha que a legitimidade das decisões da UE depende, em última instância, da qualidade do processo democrático.
4. O caminho que temos pela frente só poderá conduzir a resultados positivos se for norteador por este mesmo *sentido de missão comum* que exprimia a convicção dos fundadores do projeto europeu e se refletiu posteriormente em cada um dos avanços significativos alcançados. A UE deve mobilizar os instrumentos legislativos e de orientação, o financiamento e os mecanismos de cooperação ao seu dispor para poder avançar em todas as dimensões pretendidas. O Tratado de Lisboa indica o caminho.

Os cenários do Livro Branco

5. O CESE não considera que a escolha entre diferentes cenários ⁽²⁾ seja um método capaz de promover o *sentido de missão comum* ou que permita definir o rumo a seguir. Em primeiro lugar, a Europa não está a começar do zero. Logo, a Comissão deve basear as suas propostas numa análise aprofundada da história da União — suas realizações e suas lacunas —, que constitui uma fonte valiosa para projetar o futuro. Os compromissos assumidos pelos Estados-Membros na Declaração de Roma constituem um ponto de partida positivo e saudável ⁽³⁾. Em segundo lugar, os cinco cenários são dirigidos aos Estados-Membros e centram-se em reformas institucionais, pelo que carecem de relevância direta para os cidadãos europeus. Afiguram-se também artificiais.
6. Na opinião do CESE, o cenário 1, que parece resumir-se à «navegação à vista», não é uma opção. O cenário 5 parece atraente para muitas pessoas, mas atualmente não é realista. O cenário 2, centrado exclusivamente no mercado único, é demasiado limitado. O cenário 4 requer um acordo entre 27 Estados-Membros, que poderá conduzir à paralisação da UE e promover tendências centrífugas, comprometendo assim os objetivos e valores da União. No cenário 3, os mecanismos de integração diferenciada, como a cooperação reforçada, podem constituir instrumentos úteis para superar eventuais bloqueios em domínios específicos e promover dinâmicas positivas no processo de integração da UE. No entanto, são

⁽¹⁾ A presente resolução, adotada pelo Comité Económico e Social Europeu na sua reunião plenária de 5 de julho de 2017, dá seguimento à solicitação do presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, de 4 de abril de 2017, de que o CESE apresente, com base no Livro Branco sobre o Futuro da Europa, as ideias e as prioridades da sociedade civil organizada europeia sobre a futura evolução da UE.

⁽²⁾ Ver Livro Branco sobre o Futuro da Europa, março de 2017.

⁽³⁾ Declaração dos dirigentes de 27 Estados-Membros e do Conselho Europeu, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, adotada em 25 de março de 2017:

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>

instrumentos criados para cumprir objetivos estratégicos, mais do que objetivos em si mesmos. Embora devam ser recomendados como forma de ultrapassar a paralisia ou os obstáculos à aprovação de legislação da UE, o CESE salienta igualmente a necessidade de promover a convergência na União e de lutar contra a fragmentação e as divisões. Por conseguinte, qualquer acordo entre os países precursores ou catalisadores deve estar sempre aberto aos *interessados*, e o *sentido de missão comum* deve prevalecer.

Visão do CESE sobre o futuro

A. Metodologia

7. Os temas estratégicos devem inscrever-se numa perspetiva comum, a fim de evitar os riscos de uma Europa «à la carte» ou de tendências centrífugas. O CESE recomenda que, no futuro, sejam estabelecidas as condições necessárias para uma melhor repartição do poder político a todos os níveis. Tudo isto depende, acima de tudo, da vontade política e, como tal, deve ser o tema central de um debate genuíno acerca do futuro.

8. A distinção tradicional que contrapõe o nível nacional ao nível europeu tem de desaparecer. O facto de enfrentarmos desafios comuns e de as nossas realidades estarem interligadas em todo o continente reforça a necessidade de uma *missão comum*, bem como de reconhecer a cidadania europeia a par da nacional. As decisões políticas devem incluir e associar todos os níveis da sociedade. Os objetivos devem ser partilhados e o impacto das decisões e das políticas também deve ser sistematicamente avaliado a nível nacional, regional e local para conquistar o apoio dos cidadãos.

9. O Parlamento Europeu (PE) deve participar ativamente na definição do futuro da Europa. Além disso, é absolutamente necessário promover a participação dos parlamentos nacionais e a sua interação com o PE.

10. Os objetivos principais devem ser acompanhados de um acordo entre os Estados-Membros em matéria de:

- metas, instrumentos comuns e prazos; é especialmente importante apresentar um discurso comum que seja coerente e transparente, que tenha visibilidade e que assente na comunicação partilhada;
- uma desejável reforma do Conselho, garantindo a sua eficácia e transparência, bem como uma Comissão independente, tanto em domínios de competência exclusiva como partilhada, com a ênfase claramente no método comunitário;
- necessidade de prever mecanismos de consulta metódica de todos os interessados, bem como de aplicar corretamente a lei e respeitar o Estado de direito.

B. Políticas

11. Seja qual for o cenário que venha a ser adotado para o futuro da Europa, o CESE quer uma União Europeia coesa e coerente. Muitas das atuais políticas inscrevem-se num aprofundamento da integração, um processo a longo prazo que o CESE apoia inteiramente. O CESE apresentou muito recentemente observações e propostas circunstanciadas para o futuro sobre praticamente todas estas políticas.

12. O mercado único, em todas as suas dimensões económicas e sociais e no quadro de um modelo de desenvolvimento sustentável, é o cimento indispensável da integração europeia e deve garantir condições de concorrência verdadeiramente equitativas. Na mesma ordem de ideias, a UEM foi encarada como um avanço decisivo. No entanto, não obstante os enormes progressos realizados, a sua arquitetura continua frágil. A UEM é o ponto nevrálgico da futura evolução da UE, pelo que é essencial aprofundá-la. O CESE é favorável a uma abordagem progressiva rumo a uma união política, acompanhada de uma série de medidas e disposições macro e microeconómicas, bem como de uma forte dimensão social. A conclusão da UEM requer uma verdadeira governação económica, que inclui a gestão do setor financeiro por parte da UE, a concretização de reformas ordenadas nos Estados-Membros em causa e a adoção de abordagens comuns em matéria de políticas do mercado de trabalho. Esta governação melhorada deve reforçar as bases para uma maior convergência e solidariedade em toda a área do euro. Os serviços públicos na UE, extremamente competentes, podem ser úteis neste processo. A área do euro deve iniciar uma cooperação mais estreita noutros domínios.

13. O CESE salienta igualmente a necessidade de uma governação mais coesa, de uma integração mais profunda e de um empenho absoluto dos Estados-Membros nos seguintes domínios:

- uma política industrial europeia coordenada e assente na concorrência leal — e desencorajadora da fraude fiscal — que garanta uma abordagem partilhada, e não nacional, com vista a melhorar, em toda a Europa, as condições de estímulo à competitividade numa economia social de mercado, com a participação e o empenho de todas as partes interessadas em diálogos consensuais e em facilitar os (programas de) investimentos e apoiar as PME;
- a promoção da convergência social ascendente, em paralelo com a convergência económica, em matéria de emprego e resultados sociais, graças à implementação do pilar europeu dos direitos sociais, respeitando as competências nacionais;
- uma União da Energia dotada de governação adequada, que é indispensável para realizar um verdadeiro mercado comum e para a segurança energética;
- uma estratégia europeia e um quadro legislativo orientados para o futuro, para lutar contra as alterações climáticas com base no Acordo de Paris e como contributo para os acordos climáticos internacionais, e promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável nas políticas da UE;
- um Mercado Único Digital como elemento importante da futura competitividade e da criação de emprego de qualidade, antecipando em simultâneo os efeitos da transformação digital no emprego e nos mercados de trabalho;
- uma estratégia europeia reforçada em matéria de tecnologia, investigação e inovação;
- uma política comercial (multilateral) que, no quadro de negociações transparentes, deverá assegurar mercados abertos e a sustentabilidade social e ambiental, colocando também a tónica na necessidade de relações comerciais equitativas para salvaguardar os interesses europeus, num mundo em que predominam cada vez mais as tendências protecionistas;
- uma política europeia para os consumidores enquanto política de cidadania.

14. Na opinião do CESE, também as questões sociais e a educação devem ser abordadas de forma mais sistemática a nível da UE, a fim de encontrar soluções convincentes. A segurança social e a educação estão essencialmente sujeitas ao princípio da subsidiariedade, pelo que se encontram abrangidas pelos processos legislativos e de decisão nacionais, que incluem, frequentemente, a participação ativa dos parceiros sociais. Importa aplicar melhor as competências partilhadas entre a UE e os Estados-Membros em matéria de assuntos sociais. Face ao aumento das tensões no mercado de trabalho, que decorrem da revolução digital, de deficiências estruturais nos mercados de trabalho e da globalização, o CESE apela para um compromisso visível a nível europeu no sentido de fomentar maior convergência de certas condições sociais e laborais, ajudando igualmente a promover a criação de empregos de qualidade, a mobilidade justa e a participação positiva dos cidadãos. É necessária ênfase especial na juventude e no desemprego dos jovens. O papel dos parceiros sociais e da sociedade civil em geral, bem como o diálogo social, são muito importantes.

15. É necessária maior convergência económica e social na UE. Contudo, há que ter em conta as diferenças entre as economias, as culturas e as tradições nacionais dos sistemas sociais. O CESE salienta que a UE não deve ser espetadora, mas sim assumir responsabilidades bem precisas. É necessário realizar verdadeiros debates entre os parceiros sociais (e outros interessados) antes de poder definir a via comum para o futuro. Além disso, o CESE assinala que é muito importante que as diretivas da UE no domínio social sejam efetivamente aplicadas pelos Estados-Membros.

16. A educação também está sujeita ao princípio da subsidiariedade. No entanto, é incontestável que o futuro económico e social da Europa e a participação dos cidadãos estão estreitamente ligados à atualização dos sistemas de ensino e formação a todos os níveis. O futuro das gerações mais novas depende em grande medida da educação. As competências são fundamentais tanto para os jovens como para as gerações mais velhas. A UE deve, por conseguinte, assumir um papel ativo no processo de modernização que está em curso. A educação tem também um papel importante a desempenhar para comunicar a Europa: o CESE salienta a necessidade de dispor de informações e ensino adequados sobre a UE nas escolas primárias e secundárias, inclusive sobre os valores e a cidadania da Europa.

17. Cumpre restabelecer a livre circulação de pessoas no espaço Schengen. Isto significa, por definição, que há que controlar as fronteiras comuns de forma mais eficaz. Em paralelo, importa combater o aumento deplorável do terrorismo internacional (responsável por assassinatos, mas também pela cibercriminalidade), uma das principais causas da insegurança pública. A cooperação entre forças policiais e autoridades judiciais é mais necessária do que nunca.

18. Estes domínios estão diretamente relacionados com a política externa e com o problema grave que representam os Estados frágeis e as guerras civis na vizinhança da Europa, bem como com os consequentes fluxos migratórios que estão atualmente a eclipsar todos os outros temas europeus. O CESE é claramente a favor de uma política comum de migração que conceda proteção aos refugiados nos termos do direito internacional, de um sistema comum de asilo, da adoção de medidas com vista a combater a migração ilegal e o tráfico de seres humanos e da promoção de vias legais para entrar na UE. No mesmo contexto, a UE deve estabelecer parcerias adequadas com os países vizinhos e deve, em especial, relançar uma verdadeira política euro-mediterrânica.

19. A Europa enfrenta o desafio de cuidar dos seus próprios assuntos mais do que alguma vez desde 1945. Tanto as relações no âmbito da OTAN e com os Estados Unidos como a gestão comum europeia eficaz dos problemas que se colocam nos países vizinhos da União Europeia exigem com urgência um aprofundamento da política externa e de segurança comum da UE, da qual dependerá necessariamente a eficácia da segurança interna e externa.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

527.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 5 E 6 DE JULHO DE 2017**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Eficácia das políticas da UE em prol das PME»****(parecer de iniciativa)**

(2017/C 345/03)

Relatora: **Milena ANGELOVA**

Decisão da plenária	21.1.2016
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	7.6.2017
Adoção em plenária	6.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação	157/1/4
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE saúda o facto de as PME terem sido descritas como estando no cerne das políticas económicas na UE. Apraz-lhe que, ao longo da última década, tenha sido adotado um grande número de atos legislativos e tenha sido afetado um financiamento considerável ao apoio às PME. Contudo, o CESE partilha da opinião frequentemente expressa pela comunidade das PME de que continua a haver ineficiências significativas tanto na formulação como na aplicação das políticas para as PME, o que limita substancialmente o efeito das medidas de apoio.

1.2. Estudos recentes do CESE⁽¹⁾ revelaram que as políticas da UE para as PME e os mecanismos de apoio atuais tratam o elevado número de PME europeias como um grupo homogéneo e, lamentavelmente, não estabelecem uma distinção entre as diferentes necessidades dos numerosos subgrupos de empresas que são abrangidos pela definição de PME. São raros os exemplos de mecanismos de apoio especificamente adaptados. A utilização de uma abordagem única no desenvolvimento das políticas da UE para as PME é um problema crucial que impede as políticas de produzirem plenamente o efeito pretendido sobre as PME⁽²⁾. Por conseguinte, recomenda-se vivamente uma melhor divulgação das políticas para as PME, aliada a uma abordagem mais precisa das necessidades específicas destas, a par da futura consulta pública relativa à importância da definição de PME.

1.3. O CESE alerta para o facto de, nas políticas da UE para as PME e nos mecanismos de apoio atuais, continuarem a prevalecer uma abordagem burocrática e regras administrativas complexas, apesar dos esforços constantes a nível da UE para minimizar os encargos administrativos. As PME europeias têm muitas vezes a sensação de que os funcionários

⁽¹⁾ Estudo do CESE intitulado «Assessment of the effectiveness of the EU SMEs policies 2007-2015» [Avaliação da eficácia das políticas da UE para as PME 2007-2015], de janeiro de 2017; estudo do CESE intitulado «Access to finance for SMEs and Midcaps in the period 2014-2020: opportunities and challenges» [Acesso ao financiamento para as PME e as empresas de média capitalização durante o período 2014-2020: oportunidades e desafios], de maio de 2015, a seguir designados por «estudos do CESE».

⁽²⁾ O mecanismo de garantia de empréstimo e todos os instrumentos financeiros do programa COSME são bons exemplos de mecanismos de apoio especificamente adaptados.

responsáveis desconhecem o modo como as suas empresas efetivamente funcionam. A maioria dos mecanismos de apoio da UE afigura-se inadequada para responder às necessidades prementes das PME em termos de soluções rápidas, claras e eficazes.

1.4. O CESE manifesta a sua preocupação com o facto de a maioria das PME — sobretudo as pequenas e microempresas — não estar ciente da existência destes instrumentos e redes de apoio em virtude de uma falta de comunicação. Este desconhecimento pode ser colmatado através de mais esforços de sensibilização, um maior apoio que permita a mais PME aceder à informação adequada, uma maior interação dos organismos oficiais com os principais intermediários locais especializados no trabalho com as PME (associações de empregadores e de PME, câmaras de comércio) aos níveis nacional e regional, bem como através da prestação de um apoio mais convivial e adaptado especificamente às necessidades das empresas. A maior parte dos instrumentos disponíveis tem um formato e um conteúdo demasiado complexos, vagos e burocráticos para satisfazer as necessidades das PME. Para enfrentar este problema, o CESE insta a Comissão Europeia e os Estados-Membros a tirarem o máximo proveito do Semestre Europeu, a aplicarem sistemática e globalmente o princípio da parceria ⁽³⁾ e a tornarem obrigatória a participação de organizações representativas das PME ao nível europeu, nacional e regional na conceção, aplicação e acompanhamento das políticas para as PME e das respetivas medidas de apoio. As recomendações específicas por país devem centrar-se sempre nas políticas de apoio às PME, no sentido de assegurar uma formulação pertinente, uma aplicação eficaz e medições qualitativas e quantitativas dos resultados.

1.5. O CESE lamenta que o acompanhamento dos progressos das políticas da UE para as PME permaneça fragmentado. Embora as atividades empresariais das PME sejam registadas de forma exaustiva, o impacto das medidas de apoio da UE nestas atividades e até que ponto as alterações no desenvolvimento das PME podem ser atribuídas a estas medidas não são registados. As informações disponíveis são essencialmente de natureza quantitativa e não apresentam uma perspetiva qualitativa, pelo que não proporcionam uma base para uma avaliação adequada da eficácia e eficiência das políticas e dos instrumentos de apoio ⁽⁴⁾.

1.6. Em consonância com os seus anteriores pareceres, o CESE manifesta a sua preocupação com o facto de a implementação da Lei das Pequenas Empresas (SBA) para a Europa estar longe de estar concluída ⁽⁵⁾. Os progressos nos diferentes domínios são desiguais, com piores resultados nos domínios do empreendedorismo, do mercado único e do acesso ao financiamento. Na verdade, a situação em matéria de qualificações, inovação e contratação pública piorou desde 2008 ⁽⁶⁾. É patente que os Estados-Membros devem ser incentivados a tomar medidas pertinentes e a integrar a SBA na conceção e na execução de políticas e atos legislativos com impacto nas PME.

1.7. *Recomendações específicas*

1.7.1. As políticas da UE para as PME devem reconhecer a heterogeneidade e a diversidade das PME europeias. Devem estudar as necessidades específicas das microempresas, das empresas familiares e «tradiccionais», das empresas sociais, das profissões liberais, dos trabalhadores independentes e de todos os demais subgrupos específicos, que possuem formas jurídicas e modelos de funcionamento bastante diferentes, a fim de poderem delinear um leque adequado de medidas para promover o seu crescimento.

1.7.2. O CESE propõe que a Comissão Europeia avalie se a atual definição de PME reflete a sua heterogeneidade, dinâmica setorial, especificidades e diversidade ao longo da última década ⁽⁷⁾. O CESE preconiza uma política horizontal para as PME que seja visível, coordenada e coerente, assente num plano de ação plurianual.

1.7.3. Os instrumentos da UE de apoio às PME devem adequar-se aos interesses das empresas, se se pretende que sirvam o seu objetivo de promoção do crescimento e do emprego. Para fazer face à excessiva complexidade dos mecanismos de apoio que foi identificada, é importante procurar a ajuda e o aconselhamento das organizações de PME que melhor conhecem as necessidades das PME para que as políticas da UE para as PME falem a linguagem empresarial. A este respeito, as PME contam atualmente com os parceiros sociais nacionais enquanto fator positivo importante para transmitir os seus

⁽³⁾ Conforme estabelecido no artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e pelas disposições mais pormenorizadas do Regulamento Delegado (UE) n.º 240/2014.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf, p. 31.

⁽⁵⁾ JO C 229 de 31.7.2012, p. 49; JO C 181 de 21.6.2012, p. 125.

⁽⁶⁾ Ficha informativa sobre o SBA, 2016. Perfil do SBA. Desempenho medido pelos indicadores relativos ao SBA.

⁽⁷⁾ Nos EUA, por exemplo, a iniciativa «Administração para as Pequenas Empresas» («Small Business Administration») estabelece os seus critérios com base não só na estrutura de propriedade, nas receitas e no número de trabalhadores, mas também na atividade económica da empresa. Tal facilita a aplicação de políticas industriais pertinentes.

pontos de vista sobre o modo de melhorar as políticas de promoção das PME e apelam para uma participação mais ativa desses parceiros nos programas nacionais de reformas (PNR). O seu papel, juntamente com o das associações de PME, das câmaras de comércio, da indústria e de outras organizações intermediárias das PME, deve, por conseguinte, ser reforçado.

1.7.4. As políticas da UE para as PME devem dedicar mais esforços à prestação de informações às PME — e, em especial, aos seus subgrupos mais vulneráveis, como os empresários em nome individual e as microempresas, as empresas tradicionais com baixo potencial de inovação e as empresas de regiões remotas, etc.⁽⁸⁾ — sobre o apoio disponível. As principais redes de apoio devem ser mantidas e generalizadas, sendo igualmente importante torná-las mais conviviais e mais abrangentes para as PME. A possibilidade de assegurar a coordenação das redes de apoio existentes num sistema comum de balcões únicos para as PME, que respeite a situação em cada Estado-Membro, deve ser cuidadosamente analisada pela Comissão Europeia.

1.7.5. É fundamental estabelecer uma parceria multilateral sólida — plataformas de PME — com os parceiros sociais e os intervenientes públicos e privados empenhados nos problemas das PME, a nível nacional e regional. Reforçar a interação com as organizações de PME, que são as que melhor conhecem as necessidades das PME, sobretudo a nível nacional e regional, é essencial para ultrapassar a falta de comunicação existente entre as PME e os mecanismos de apoio da UE. Também pode proporcionar um canal novo e eficaz para comunicar com as PME mediante a utilização das delegações locais das organizações de empregadores, das câmaras de comércio e da indústria, das associações de PME e das organizações profissionais e setoriais como intermediários essenciais para a generalização e a disponibilização dos instrumentos de apoio disponíveis.

1.7.6. Os melhores resultados para as PME surgem quando os órgãos de poder local cooperam com as organizações de PME na formulação e aplicação de políticas. A tendência atual para a mediação se organizar essencialmente em torno de bancos não é a melhor opção. Os bancos devem ser intermediários financeiros, mas em todos os restantes aspetos (formulação de políticas, informação, promoção, etc.), as organizações representativas das PME afiguram-se mais adequadas. Por conseguinte, o CESE exorta a Comissão Europeia a delinear medidas destinadas a apoiar as organizações de PME na implementação das políticas para as PME e na divulgação de informações pertinentes para as PME, incluindo a prestação de apoio financeiro às mesmas.

1.7.7. O CESE solicita que o a Lei das Pequenas Empresas, bem como os dois princípios que esta define — «pensar primeiro em pequena escala» e «só uma vez» —, se tornem juridicamente vinculativos. Contudo, a aplicação do princípio «só uma vez» não deve interferir com a verificação por parte dos países anfitriões dos requisitos legais e profissionais necessários para o exercício de uma atividade empresarial. O princípio da parceria deve alargar-se a todos os procedimentos legislativos que afetem direta ou indiretamente as PME. Em termos práticos, recomenda-se veementemente a organização de reuniões anuais de plataformas de PME ao nível da UE e dos Estados-Membros.

2. As PME — uma prioridade fundamental das políticas económicas na UE

2.1. São necessárias políticas da UE de apoio às PME⁽⁹⁾ porque, ao contrário das PME de outras partes do mundo, as PME europeias são obrigadas a cumprir regulamentos tanto a nível nacional como a nível europeu, muitas vezes adotados sem uma verdadeira consulta das suas organizações representativas, em contradição com a abordagem «pensar primeiro em pequena escala». Tal aumenta substancialmente o esforço e os custos necessários para exercer uma atividade empresarial, apesar dos recursos humanos e técnicos limitados das PME.

2.2. Em 2008, a Comissão Europeia lançou os princípios «pensar primeiro em pequena escala» e «só uma vez» como um passo decisivo no sentido da promoção da competitividade e da melhoria do ambiente empresarial para os 23 milhões de PME da Europa⁽¹⁰⁾. O CESE apoiou vivamente este esforço⁽¹¹⁾, mas adverte que, caso a SBA não seja juridicamente vinculativo e todos os níveis de governação — UE, Estados-Membros e regiões — não sejam obrigados a aplicá-lo, a SBA continuará a não passar de uma mera declaração política.

⁽⁸⁾ As diferentes dimensões das PME encontram-se muito bem descritas em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf, p. 20.

⁽⁹⁾ Carta Europeia das Pequenas Empresas, 2000.

⁽¹⁰⁾ COM(2008) 394 final.

⁽¹¹⁾ JO C 27 de 3.2.2009, p. 7; JO C 224 de 30.8.2008, p. 32; JO C 182 de 4.8.2009, p. 30.

2.3. A aplicação da SBA foi avaliada e atualizada em 2011 ⁽¹²⁾, mas as conclusões sobre o seu impacto real foram pouco otimistas e reclamaram mais esforços ⁽¹³⁾. O CESE apresentou já repetidas vezes propostas para melhorar a eficácia das políticas em prol das PME ⁽¹⁴⁾. Atualmente, as PME são afetadas por todas as políticas da UE e, por conseguinte, necessitam que uma política verdadeiramente horizontal, visível, coordenada e coerente seja formulada e aplicada de uma forma eficaz e eficiente ⁽¹⁵⁾.

2.4. As políticas para as PME não têm em consideração as necessidades das diferentes categorias de PME. No sentido de aumentar a eficácia da sua formulação e aplicação, é necessário um esforço substancial de aproximação, com vista a diferenciar os respetivos destinatários de uma forma mais precisa e a abordar e adaptar as soluções disponíveis às suas necessidades específicas. Os critérios de segmentação poderiam basear-se não só na dimensão (por exemplo, de um modo geral, quanto mais pequena for a empresa, mais difícil será obter acesso a financiamento e mais requererá aconselhamento, orientação e tutoria), mas também na localização (cidades vs. pequenas vilas e zonas remotas), na fase do ciclo de vida (arranque, expansão), no setor (indústria, comércio, agricultura, turismo, etc.), etc.

2.5. Foram já realizados trabalhos preparatórios substanciais para a revisão da SBA. O programa REFIT assumiu a tarefa de introduzir as tão necessárias melhorias no quadro legislativo da UE e de reduzir os obstáculos administrativos. Ao longo dos anos, a quantidade de legislação da UE em vigor aumentou para 19 875 documentos ⁽¹⁶⁾. Destes, 1 527 contêm disposições relacionadas com as PME, na sua maioria no âmbito das seguintes matérias: auxílios estatais (343), concorrência (293), mercado interno (217), investigação e desenvolvimento tecnológico (133) e orçamento (117).

2.6. Estudos recentes do CESE demonstram que, apesar das numerosas iniciativas que foram lançadas, as políticas da UE para as PME carecem de uma revisão profunda com vista a diversificar as medidas de apoio, simplificar as regras aplicáveis e otimizar a comunicação e a colaboração com as PME e as organizações de PME para poderem responder de forma eficaz à heterogeneidade das PME e às suas necessidades diversas. O papel das regiões e dos territórios na aplicação das políticas e da legislação da UE, em especial as que afetam as PME, está a ganhar um relevo considerável ⁽¹⁷⁾.

3. Políticas de apoio às PME — desafios e oportunidades

3.1. As PME veem-se confrontadas com vários tipos de desafios cada vez mais sérios:

- intensificação contínua da concorrência e globalização dos mercados;
- novos modelos empresariais, em resultado do desenvolvimento de novas tecnologias, como a digitalização generalizada (Indústria 4.0), a economia circular e a economia da partilha;
- escassez de mão de obra competente e qualificada devido à crise demográfica na Europa, ao envelhecimento da população e à migração.

3.2. As PME constituem um grupo bastante heterogéneo e diversificado. Podem diferenciar-se com base na dimensão, na fase do ciclo de vida, na localização, no tipo de propriedade, no setor de atividade, etc., e as suas necessidades em matéria de apoio variam consideravelmente em função do subsegmento a que cada PME pertence. Um grupo que carece de tratamento especial é constituído pelos empresários em nome individual (quase 50 % de todas as PME), que se encontram praticamente excluídos do âmbito das medidas de apoio. No sentido de ajudar este grupo mais vulnerável de PME a desenvolver-se e prosperar, importa também abordar devidamente a questão do falso trabalho por conta própria.

3.3. Neste contexto, a formulação de políticas de promoção exclusivamente com base na dimensão das empresas apoiadas afigura-se desatualizada e insuficientemente direcionada e não tem em conta as diferentes necessidades dos diferentes grupos de PME. Nos seus pareceres, o CESE tem constantemente salientado a necessidade de políticas de promoção das PME mais bem direcionadas e definidas com maior precisão na Europa ⁽¹⁸⁾, bem como a necessidade de rever

⁽¹²⁾ COM(2011) 78 final.

⁽¹³⁾ JO C 376 de 22.12.2011, p. 51.

⁽¹⁴⁾ JO C 229 de 31.7.2012, p. 49; JO C 181 de 21.6.2012, p. 125.

⁽¹⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/final-joint-declaration—horizontal-sme-policy.pdf>

⁽¹⁶⁾ Acordos, diretivas, regulamentos e decisões.

⁽¹⁷⁾ Segundo o Comité das Regiões Europeu, mais de 85 % da legislação da UE é aplicada ao nível territorial.

⁽¹⁸⁾ ECO/372, relatório de informação não publicado no JO (JO C 13 de 15.1.2016, p. 8; JO C 383 de 17.11.2015, p. 64).

a definição de PME de modo a refletir melhor a variedade de PME e as diferenças entre os Estados-Membros⁽¹⁹⁾. O CESE exorta a Comissão Europeia a lançar uma consulta sobre a definição de PME. Esta consulta deve incluir uma avaliação da forma como é aplicada a definição na execução de medidas estratégicas para PME, nomeadamente para as micro, pequenas e médias empresas.

3.4. Adequação dos instrumentos de apoio às necessidades das PME

3.4.1. Os instrumentos de apoio às PME devem ser avaliados do ponto de vista do seu efeito real na melhoria da situação das PME e com base na observância, em particular, dos princípios estabelecidos na SBA. O CESE considera necessária uma avaliação qualitativa e aprofundada da eficácia e da eficiência do investimento dos fundos da UE, bem como uma intensificação dos esforços dos Estados-Membros para aplicar os princípios «pensar primeiro em pequena escala» e «só uma vez» a nível nacional e regional, aplicação esta que deve ser obrigatória a todos os níveis⁽²⁰⁾.

3.4.2. Os princípios «pensar primeiro em pequena escala» e da SBA não estão explicitamente presentes no Plano Juncker. Figuram, em certa medida, nos programas Horizonte 2020 e COSME, mas requerem uma melhor implementação na prática. O CESE convida os responsáveis políticos da UE a terem em conta os princípios da SBA em todos os textos legislativos da UE que possam ter um impacto direto ou indireto nas PME.

3.4.3. O custo do crédito e o custo da construção e do arrendamento diminuíram nos últimos anos devido à crise. Este facto, em conjunto com alguns novos instrumentos direcionados, cria boas oportunidades para as empresas em fase de arranque, mas a fase de expansão das empresas continua a ser apoiada de forma muito insuficiente. Neste contexto, o CESE saúda a nova iniciativa da Comissão Europeia para resolver este problema⁽²¹⁾.

3.4.4. Os empréstimos bancários continuam a ser a principal fonte de financiamento das PME. Contudo, o acesso ao crédito bancário continua a não ser fácil para muitas PME, devido à fragilidade dos balanços dos bancos, à ausência de transmissão da política monetária do BCE em alguns países e às barreiras relativamente elevadas criadas pelos requisitos para a obtenção de garantias. O financiamento com base no mercado, através de fundos privados de participações, capital de risco, emissões de obrigações e de instrumentos de capital próprio em segmentos de mercado especializados e financiamento colaborativo é cada vez mais importante, mas a maior parte das PME ainda não está preparada para aproveitar estas oportunidades⁽²²⁾. Para poderem fazê-lo, necessitam de orientações adequadas sobre os calendários, bem como de informações pormenorizadas e de apoio. De acordo com o inquérito do CESE, uma percentagem extremamente elevada de PME desconhece as oportunidades de apoio através dos regimes de subvenções dos FEEL ou a possibilidade de obterem financiamento por via de um fundo de investimento apoiado por fundos da UE.

3.4.5. Um inquérito pontual demonstra que o alvo e as prioridades dos instrumentos de apoio nem sempre correspondem às necessidades prioritárias das PME⁽²³⁾, sendo uma das justificações para esse facto o não reconhecimento das diferenças significativas que ainda existem entre os Estados-Membros. Por exemplo, o acesso a novos mercados é citado como o maior desafio para as PME, sobretudo por empresas do sul da Europa, ao passo que a maior parte do apoio para a melhoria do acesso aos mercados, incluindo os mercados internacionais, é recebida por empresas do norte da Europa. Esta é uma prova evidente de que as necessidades das PME são significativamente diferentes a nível nacional, o que suscita a interrogação sobre se os instrumentos pan-europeus não deveriam ser concebidos de forma mais pormenorizada. Esta perspetiva é também inteiramente subscrita no Relatório Anual 2014-2015 sobre as PME Europeias⁽²⁴⁾, segundo o qual os

⁽¹⁹⁾ A definição comum de PME consta da Recomendação 2003/361 da UE. É dada outra definição de PME na Diretiva 2014/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, e na Diretiva 2013/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 (JO C 383 de 17.11.2015, p. 64).

⁽²⁰⁾ JO C 303 de 19.8.2016, p. 94.

⁽²¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2016:733:FIN>

⁽²²⁾ JO C 388 de 31.12.1994, p. 14.

⁽²³⁾ O inquérito foi realizado por membros do CESE, da UEAPME, do CEEP e da BICA entre abril e maio de 2016. Para a análise dos resultados, os Estados-Membros foram divididos em dois grupos, com base na classificação utilizada na publicação «Industry 4.0. The new industrial revolution. How Europe will succeed.» [Indústria 4.0. A nova revolução industrial. Como a Europa será bem-sucedida.], Roland Berger Strategy Consultants, março de 2014. O Grupo 1 é constituído pela Áustria, a Bélgica, a Suécia e a Alemanha — países com elevada preparação para a Indústria 4.0 e designados como «potencializadores» e «precursores». Ao Grupo 2 pertencem a Bulgária, a Roménia, a Hungria, Espanha e Chipre — denominados «hesitantes» e «tradicionalistas». Esta divisão possibilita a comparação dos resultados do inquérito no local com estudos anteriores do CESE (ver ECO/372).

⁽²⁴⁾ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16341/attachments/2/translations/en/renditions/pdf>

países com os resultados mais baixos são sobretudo países do sul da Europa. Estes países registam índices de êxito extremamente baixos em termos de projetos, incluindo na componente PME do programa Horizonte 2020 ⁽²⁵⁾.

3.4.6. As elevadas expectativas depositadas no papel de «Representante para as PME» não foram, infelizmente, justificadas até ao momento. São poucos os representantes das PME que sabem quem desempenha essa função no seu país. A maioria das PME afirma que o «Representante para as PME» cumpre funções meramente protocolares e cerimoniais em vez de desempenhar um papel associado a verdadeiras medidas de promoção das PME. Embora os principais objetivos desta rede sejam servir de interface entre a Comissão Europeia e os organismos nacionais e promover eficazmente os interesses das PME junto dos organismos nacionais e na legislação nacional, as PME pretendem receber aconselhamento e informações concretas sobre as políticas da UE, em cooperação com as organizações de PME.

3.4.7. A promoção do empreendedorismo está ligada à criação de condições adequadas para aumentar a percentagem de empresas em fase de arranque e de novas empresas que sobrevivem e prosperam, ajudar as novas empresas a melhorar a sua competitividade e a crescer de forma mais célere e mais eficaz e melhorar os processos de insolvência, bem como o desenvolvimento e o reforço de transferências de empresas ⁽²⁶⁾. Embora já se tenham realizado grandes progressos no sentido da simplificação da tecnologia e do procedimento de registo na UE, há ainda muito por fazer para alcançar o segundo e o terceiro objetivos. Estima-se que o princípio da «segunda oportunidade» seja o que pior desempenho tem em todos os Estados-Membros, e a própria Comissão Europeia não adjudica contratos a empresários que tenham falido.

3.4.8. Além disso, de um ponto de vista puramente processual, os procedimentos de liquidação (tanto em caso de insolvência como de liquidação voluntária da empresa), bem como os de reestruturação e sucessão, são difíceis em muitos países. O CESE salienta a necessidade de simplificar e harmonizar a legislação em matéria de insolvência ⁽²⁷⁾.

3.4.9. A audição pública e estudos recentes do CESE forneceram igualmente informações importantes sobre os grandes desafios enfrentados pelas PME da UE em todos os principais domínios prioritários:

3.4.9.1. *Redução dos encargos/simplificação:*

- o número de iniciativas de isenção/simplificação relacionadas com PME ao abrigo do programa REFIT é limitado;
- a definição desatualizada de PME continua por resolver;
- o «teste PME» é aplicado de forma parcial e desigual pelos Estados-Membros, uma vez que ainda não é obrigatório;
- as consultas públicas sobre as avaliações de impacto e os roteiros são dificultadas por uma abordagem burocrática institucional e pelo facto de não estarem acessíveis em todas as línguas da UE;
- todas as PME apontam a corrupção e a administração estatal ineficiente como problemas graves com um impacto muito adverso na sua empresa;
- os atrasos de pagamento por parte das administrações públicas e de grandes clientes permanecem uma tendência debilitante em alguns Estados-Membros, apesar da introdução de requisitos mais rígidos na revisão da Diretiva relativa aos atrasos de pagamento ⁽²⁸⁾.

3.4.9.2. *Promoção do empreendedorismo:*

- o empreendedorismo continua a não ser sistematicamente integrado nos sistemas de educação nacionais da maioria dos Estados-Membros;

⁽²⁵⁾ Existe uma correlação entre as conclusões do relatório e o número de projetos aprovados ao abrigo do instrumento Horizonte 2020 até ao final de 2015:

Áustria (25), Bélgica (12), Alemanha (88), França (67), Suécia (46) e Reino Unido (139). No final de 2014, estes países registaram uma melhoria no emprego e no valor acrescentado das PME, que atingiram os níveis de 2008;

Bulgária (1), República Checa (6), Croácia (1), Chipre (2), Dinamarca e Grécia (11), Hungria, Itália, Letónia e Lituânia (5), Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia e Espanha ainda não atingiram o nível de 2008.

⁽²⁶⁾ Lichtenstein, G. A., T. S. Lyons, «Incubating New Enterprises: A Guide to Successful Practice» [Incubação de novas empresas: um guia para o sucesso], The Aspen Institute, Programa de Política Económica Rural, EUA, 1996.

⁽²⁷⁾ JO C 209 de 30.6.2017, p. 21.

⁽²⁸⁾ Diretiva 2011/7/UE.

- a formação de professores no domínio do empreendedorismo é esporádica e é sobretudo realizada com referência a projetos individuais, existindo poucas iniciativas transeuropeias neste domínio ⁽²⁹⁾;
- os programas para a juventude centrados no empreendedorismo, apesar de bem-sucedidos, ameaçam desviar-se do seu objetivo inicial de promoção do espírito empresarial;
- as campanhas promocionais, como a Semana Europeia das PME, só de forma muito limitada incentivam os participantes a considerar seriamente a possibilidade de se tornarem empresários;
- os custos de arranque continuam a ser três vezes superiores ao valor de referência estabelecido.

3.4.9.3. *Melhoria do acesso aos mercados e internacionalização:*

- o mercado único ainda não está concluído, o que impede o acesso das PME aos mercados, inclusivamente em relação à prestação transfronteiriça de serviços;
- procedimentos administrativos complexos e custos de distribuição elevados para a exportação/importação;
- os regimes de apoio à internacionalização das PME carecem de uma estratégia especificamente adaptada;
- as normas e os direitos de propriedade intelectual continuam a ser pouco atrativos para as PME, sobretudo porque os seus benefícios não são devidamente divulgados junto destas, os custos são elevados e as regras são demasiado complexas.

3.4.9.4. *Facilitação do acesso ao financiamento:*

- os empréstimos bancários são o modelo típico de financiamento, seguidos — a alguma distância — pelas subvenções e apoiados pelos instrumentos financeiros;
- as subvenções não respondem a uma lógica de mercado nem são adaptadas a subgrupos específicos de PME e a sua orientação política raramente corresponde às necessidades das PME;
- os instrumentos financeiros estão mais bem adaptados às necessidades imediatas de capital de exploração das PME. Infelizmente, a percentagem de PME que estão bem informadas acerca dos mesmos é muito baixa, a sua aplicação com base numa abordagem especificamente adaptada continua a ser rara, a sua disponibilização está altamente dependente de uma colaboração eficaz entre instituições financeiras, intermediários e beneficiários finais e há falta de dados e análises sobre o seu efeito real; uma maior complementaridade e sinergias entre os instrumentos existentes e intervenientes a nível regional, nacional e supranacional, incluindo a promoção de instrumentos financeiros mais eficazes — por exemplo, contragarantias;
- apesar dos progressos substanciais realizados na disponibilização de canais de financiamento inovadores não associados à concessão de empréstimos, tais como os fundos privados de participações, o capital de risco, etc., continuam a estar relativamente pouco desenvolvidos na maioria dos Estados-Membros ⁽³⁰⁾;
- uma parte significativa das PME tem receio de se candidatar a instrumentos financeiros de programas europeus, uma vez que «a obtenção de financiamento parece ser demasiado complicada».

3.4.9.5. *Apoio à competitividade e à inovação:*

- apesar de afetar um financiamento específico às PME, o programa Horizonte 2020 não pode resolver todos os problemas das PME no acesso ao financiamento de risco para a inovação e, lamentavelmente, existem poucos projetos dos Estados-Membros mais recentes;
- ainda há um interesse insuficiente das PME no programa em virtude de regras de elegibilidade e de candidatura severas e injustas;
- as regras existentes podem, eventualmente, dissuadir as PME de participarem em consórcios viáveis para a execução de projetos de inovação;
- os custos para as PME da candidatura a instrumentos voluntários desenvolvidos pela Comissão Europeia ⁽³¹⁾ permanecem relativamente elevados e, por conseguinte, apenas um número limitado de empresas pode utilizá-los.

⁽²⁹⁾ https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/support/education/projects-studies_en

⁽³⁰⁾ JO C 388 de 31.12.1994, p. 14.

⁽³¹⁾ Por exemplo, o Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria, o rótulo ecológico da UE, a Verificação das Tecnologias Ambientais ou a pegada ambiental dos produtos.

3.4.9.6. Disponibilização de redes essenciais de apoio:

- a informação fornecida ainda não tem a qualidade esperada;
- a estrutura, o conteúdo e o formato não são muito conviviais;
- a abordagem de prestação de informações é muitas vezes burocrática;
- as barreiras linguísticas são comuns, uma vez que a informação é quase exclusivamente fornecida em inglês.

3.5. Coerência das políticas

3.5.1. Para que haja coerência, as políticas de promoção das PME devem ter em conta a diversidade das PME, através da recolha de microdados e da realização de análises ao nível microeconómico. Esta é a única forma de melhorar a compreensão das diferentes necessidades das PME em consonância com as suas características específicas.

3.5.2. Presentemente, o mercado bancário e o mercado de capitais da Europa continuam fragmentados. O projeto da União dos Mercados de Capitais (UMC), lançado para fazer face a esta situação, só poderá ser concretizado se for coerente com as demais políticas de apoio às PME. O desenvolvimento da UMC seria restringido pelo conhecimento e compreensão limitados da maioria das PME em relação aos diferentes instrumentos financeiros. Por esta razão, o apoio às PME deve incluir a implantação de uma abordagem de financiamento sustentável e de longo prazo e a promoção da compreensão dos diferentes instrumentos, das possibilidades de complementaridade e das vantagens e dos riscos associados aos diferentes instrumentos.

3.5.3. Na maior parte dos casos, as relações entre o proprietário, a gestão e os funcionários das PME são mais próximas do que nas grandes empresas, pelo que o diálogo social é uma situação com vantagens para todas as partes, uma vez que estabelece as bases para uma mão de obra motivada e empenhada, com empregos de elevada qualidade. Para que todos os intervenientes beneficiem desta situação e no sentido de reforçar a acumulação de capital social no seio das PME, estas deverão receber apoio sistemático de forma a estarem cientes da importância do diálogo social, da saúde e segurança, das condições de trabalho, das formas inovadoras de organização do trabalho, da aprendizagem em contexto laboral e do desenvolvimento de competências. Neste esforço, o papel dos parceiros sociais e das ONG é indispensável.

3.6. Recomendações específicas no que respeita aos domínios prioritários das políticas da UE para as PME:

3.6.1. Redução dos encargos/simplificação:

- evitar a sobreabundância, proporcionando uma tradução mais clara da legislação da UE, pondo em prática sistemas de resolução de litígios e de interpretações incorretas desses diplomas e elaborando «notas de fácil compreensão pelas SME» e um vade-mécum que sintetize e explique as informações relevantes para as PME;
- tornar o «teste PME» obrigatório para as novas propostas legislativas e garantir a sua aplicação efetiva por todos os Estados-Membros e, de forma sistemática, em todos os serviços da Comissão Europeia⁽³²⁾;
- assegurar uma inclusão mais eficaz e de forma estruturada das PME e das respetivas organizações nas avaliações de impacto da nova legislação, por meio da simplificação do seu formato e do seu conteúdo, bem como da disponibilidade da informação em todas as línguas da UE, e avaliar o impacto nos diferentes grupos de PME;
- realizar regularmente um balanço de qualidade completo da legislação da UE no que diz respeito às políticas da UE;
- incluir mais eficazmente as organizações nacionais e regionais de PME como parceiros no debate interinstitucional sobre a nova legislação pertinente para as PME (criando a obrigatoriedade de o fazer);
- assegurar um acompanhamento eficaz dos resultados alcançados em termos de redução dos encargos para as PME ao abrigo do programa REFIT.

⁽³²⁾ O «teste PME» já está incluído na avaliação de impacto da Comissão Europeia — https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-test_en

3.6.2. Promoção do empreendedorismo:

- apoiar as ações das organizações de PME a nível da UE, nacional e regional no sentido de providenciar informações, formação e orientação/tutoria de empresas;
- fortalecer os instrumentos existentes para apoiar o reforço do espírito empresarial entre os jovens e assegurar que os programas de apoio permanecem centrados no desenvolvimento de competências empresariais essenciais;
- integrar o empreendedorismo no programa escolar de todos os níveis de educação ⁽³³⁾;
- simplificar e reduzir ainda mais os custos dos procedimentos de arranque, facilitar o acesso ao financiamento e motivar mais pessoas a concretizarem os seus projetos empreendedores;
- proporcionar procedimentos de transmissão de empresas, procedimentos de liquidação e possibilidades de segunda oportunidade simples e fáceis.

3.6.3. Melhoria do acesso aos mercados e internacionalização:

- otimizar o funcionamento do mercado único para evitar a sobre-regulamentação, a não aplicação e outras práticas dos Estados-Membros que distorcem a competitividade, sem restringir os direitos dos trabalhadores e dos consumidores;
- aumentar a visibilidade das redes de apoio à internacionalização existentes através de uma melhor colaboração com as organizações de PME nacionais e regionais;
- criar instrumentos para ajudar as PME a participarem em exposições, convenções e feiras no estrangeiro;
- promover a criação de agrupamentos setoriais regionais e nacionais de PME detentoras de um certificado de garantia de qualidade;
- reduzir mais os custos das normas e dos direitos de propriedade intelectual para as PME e promover os seus benefícios para a competitividade.

3.6.4. Facilitação do acesso das PME ao financiamento:

- reduzir as formalidades, o acompanhamento e o controlo ao mínimo necessário — aplicação obrigatória do princípio «só uma vez», utilização de formulários eletrónicos, simplificação da aplicação da regra *de minimis*;
- conceber programas para PME assentes em subvenções com base em avaliações rigorosas das necessidades, evitar a prática nociva de execução de projetos exclusivamente para a obtenção de financiamento a fundo perdido, sem qualquer estratégia de desenvolvimento empresarial;
- reforçar a colaboração entre o Fundo Europeu de Investimento, os intermediários financeiros e as organizações de PME, com o objetivo de conceber instrumentos financeiros altamente eficazes que deem resposta às necessidades das PME em termos de capital de exploração, empréstimos e garantias e avaliar os efeitos produzidos com recurso a indicadores quantitativos;
- criar um leque completo e diversificado de medidas especificamente adaptadas e inovadoras para alcançar de forma eficaz o conjunto heterogéneo de PME ⁽³⁴⁾;
- prestar apoio às PME preparadas para emitir obrigações e instrumentos de capital próprio em segmentos de mercado especializados;
- afetar dotações suficientes do mecanismo de garantia de empréstimo no âmbito do programa COSME de modo a assegurar a realização dos objetivos visados, tendo em conta as repercussões financeiras do Brexit;
- explorar formas de reforçar canais de financiamento inovadores não associados à concessão de empréstimos, tais como os fundos privados de participações, o capital de risco, os investidores providenciais e o financiamento colaborativo, e utilizar eficazmente o apoio das instituições de garantia.

3.6.5. Apoio à competitividade e à inovação:

- criar instrumentos que melhorem o acesso das PME ao capital de risco para a introdução de inovações;

⁽³³⁾ JO C 332 de 8.10.2015, p. 20.

⁽³⁴⁾ JO C 351 de 15.11.2012, p. 45; JO C 34 de 2.2.2017, p. 66; JO C 303 de 19.8.2016, p. 94.

- apoiar a cooperação entre PME e instituições de investigação e ensino e facilitar o intercâmbio de informações entre estas;
- criar condições favoráveis para a constituição de consórcios viáveis nos quais as PME e as suas ideias inovadoras orientadas para o mercado possam desempenhar um papel central;
- apoiar a competitividade das PME através de orientação/tutoria com vista a reforçar as capacidades e prestar assistência técnica, divulgar boas práticas, apoiar a cooperação entre as organizações de PME.

3.6.6. Disponibilização de redes essenciais de apoio:

- promover as organizações de PME a nível da UE, nacional e regional enquanto «centro de gravidade» mais importante, adotando estratégias que lhes permitam aumentar a sua capacidade e aplicando no processo legislativo o princípio da governação a vários níveis e multifatorial a nível da UE, nacional e regional;
- ponderar a possibilidade de criar um único portal para todas as iniciativas de apoio às PME com um formato claro e convivial, incluindo conteúdos eletrónicos ricos, redirecionamentos limitados, linguagem compreensível.

3.6.7. Desenvolvimento de competências de trabalho adequadas:

- adaptar os sistemas de formação profissional aos requisitos dos mercados de trabalho; criar sistemas para o acompanhamento e a previsão das necessidades dos mercados de trabalho;
- reforçar o apoio aos Estados-Membros para facilitar o envolvimento das PME em programas de aprendizagem;
- apoiar programas de formação de curta duração; incentivar a cooperação entre as associações de empregadores e as instituições de ensino.

Bruxelas, 6 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A indústria dos produtos pirateados e de contrafação»

(parecer de iniciativa)

(2017/C 345/04)

Relator: **Antonello PEZZINI**

Correlator: **Hannes LEO**

Decisão da Plenária	26.1.2017
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI)
Adoção pela CCMI	22.6.2017
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação	119/0/0
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. A economia europeia baseia-se, cada vez mais, na criatividade e na inovação. As indústrias com uma utilização intensiva de direitos de propriedade intelectual (DPI) na Europa representam 39 % do PIB da UE e 26 % dos seus postos de trabalho ⁽¹⁾. O CESE considera que as empresas devem usufruir de uma série de condições que facilitem a inovação, o investimento e o emprego.

1.2. Segundo as estimativas das Nações Unidas ⁽²⁾ e da OCDE, os produtos de contrafação representam 5 % a 7 % (Nações Unidas) ou até 2,5 % (OCDE) do comércio mundial. Os produtos de contrafação na Europa são, na sua maioria, produzidos fora da UE, mas a produção também está a aumentar nos Estados-Membros. A Internet simplificou consideravelmente e aumentou, de forma muito acentuada, as possibilidades de venda em linha de produtos de contrafação, ao passo que o risco de ação judicial permanece muito baixo.

1.3. A indústria dos produtos de contrafação tira partido quer dos **diferentes graus de eficácia dos controlos aduaneiros** nos principais pontos de entrada do mercado único, quer da aplicação fragmentada e heterogénea a nível nacional das regras e normas da UE, o que facilita a entrada na UE de produtos que representam um risco para a saúde dos consumidores, a segurança pública e a competitividade das empresas.

1.4. Por conseguinte, é necessário que uma União Aduaneira plenamente funcional e interoperável assegure o funcionamento eficiente do **novo sistema introduzido pelo código aduaneiro**, protegendo as empresas da concorrência desleal, em particular da indústria mundial dos produtos pirateados e de contrafação, não só no interesse das empresas mas também devido às consequências diretas que tem na saúde, na segurança e no crescimento económico mundiais.

1.5. O CESE considera que, sendo necessário distinguir dois tipos de contrafação — a «contrafação» como violação dos direitos de propriedade intelectual, ou seja, simples concorrência desleal sem perigo para a segurança e a saúde pública, e a «contrafação enquanto ato criminoso», tal como definido pela Convenção Medicrime ⁽³⁾ —, o combate à contrafação e à pirataria deve ser uma prioridade fundamental da UE, não só para garantir um crescimento saudável do comércio livre

⁽¹⁾ Relatório conjunto do IEF e do OHIM sobre as indústrias com utilização intensiva de DPI na UE, de setembro de 2013.

⁽²⁾ <http://www.springer.com/978-1-4614-5567-7> — Gabinete das Nações Unidas para a Droga e a Criminalidade (UNODC).

⁽³⁾ <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/211>

mundial sem protecionismo, mas também tendo em conta a profissionalização do crime organizado no comércio de produtos pirateados e de contrafação e os riscos para os consumidores. Tal poderia passar por ações penais adequadas para desencorajar esses «crimes de contrafação».

1.6. Para reduzir o impacto negativo do volume crescente de mercadorias pirateadas e de contrafação no mercado, devem tomar-se medidas a nível setorial, nacional, europeu e multilateral com vista a combater:

- a incapacidade de aumentar a produção e os investimentos;
- os danos causados à imagem e à qualidade, incluindo a não conformidade técnica, a falsificação de certificados de conformidade e de marcações e a utilização indevida dos mesmos;
- os riscos para a saúde, a segurança e o ambiente;
- a ausência de qualquer tipo de certificação, de normas e de controlos de qualidade para as mercadorias de contrafação;
- a perda de postos de trabalho e a incapacidade de criar novas empresas;
- a perda de receitas fiscais e para-fiscais;
- os problemas crescentes no domínio da segurança e da luta contra a criminalidade organizada, incluindo o financiamento do terrorismo.

1.7. O CESE está convicto de que é necessário um esforço conjunto de todos os intervenientes públicos e privados para identificar e executar uma estratégia comum, com medidas coordenadas para prevenir, detetar e combater este fenómeno, sustentadas por um quadro técnico e legislativo comum adequado.

1.8. O Comité considera, porém, que a iniciativa deve ser tomada principalmente pelo setor privado da UE, que engloba as indústrias e os prestadores de serviços mais afetados — bem como toda a cadeia de valor, com a participação dos titulares de direitos e das PME —, devendo a Comissão atualizar, simultaneamente, o quadro regulamentar dos direitos de propriedade intelectual, a fim de modernizar as regras existentes e adaptar as opções atualmente disponíveis em matéria de direito penal na UE e nos seus Estados-Membros. Em conjunto, deverão criar uma forte dinâmica comum, do princípio ao fim da cadeia de abastecimento, identificando os mecanismos de interoperabilidade para uma cooperação e um controlo dos fornecedores e dos clientes a nível internacional, a fim de minimizar o risco de contrafação na cadeia de abastecimento.

1.9. No entender do CESE, é crucial uma ação conjunta mais forte do setor privado, para garantir parcerias eficazes com fornecedores de sítios Internet, produtores de conteúdos, proprietários de marcas, operadores de serviços de pagamentos eletrónicos, (redes de) agências publicitárias e registos de domínios Internet, bem como memorandos voluntários de ação conjunta, que permitam uma adaptação rápida a alterações súbitas do mercado.

1.10. A promoção firme dessas medidas pelo setor privado deverá ser acompanhada de medidas públicas como:

- o desenvolvimento de novas técnicas extrajudiciais, a fim de reduzir o crescente comércio de produtos de contrafação, permitindo uma colaboração público-privado para otimizar a intervenção aduaneira por meio da marcação e rastreabilidade;
- a adoção de sistemas de deteção interoperáveis que comuniquem com sistemas automáticos de gestão de riscos baseados em tecnologias adequadas, permitindo que os prestadores de serviços de comércio eletrónico e os titulares de direitos identifiquem e impeçam as infrações;
- a adoção de um novo plano estratégico para 2018-2021, com um quadro de ação renovado e mais bem coordenado, dotado de recursos financeiros adequados, com maior transparência e capacidade prospetiva, técnicas de pesquisa de informação mais refinadas, uma «lista da UE de países conhecidos», a implantação de serviços de assistência aos direitos de propriedade intelectual *in loco* — acompanhada de esforços para combater os crimes de contrafação — e

instrumentos de fiscalização do mercado mais avançados (base de dados interativa) com um serviço aduaneiro efetivamente comum, em consonância com a Proposta de diretiva relativa ao quadro jurídico da União respeitante às infrações à legislação aduaneira e respetivas sanções ⁽⁴⁾;

- o lançamento de iniciativas com vista a fornecer melhores estatísticas e análises sobre a dimensão e o impacto da contrafação.

1.11. O CESE considera que se deve financiar uma campanha europeia contra a contrafação, incluindo um Dia Europeu de Combate à Contrafação e uma linha telefónica direta especial, que destaque os aspetos seguintes:

- os graves prejuízos causados pela entrada no mercado e aquisição de produtos pirateados e de contrafação a setores inteiros da economia, à saúde, ao ambiente, à inovação e à criatividade europeias, bem como ao emprego, às receitas públicas e ao crescimento económico em geral;
- a necessidade de esforços significativos para melhorar a base de dados sobre produtos de contrafação e para avaliar as perdas de produção e emprego a estes associadas, a fim de formular políticas adequadas. Atualmente, a base estatística e as estimativas económicas necessitam de ser mais precisas, fiáveis e comparáveis.

1.12. O CESE considera essencial uma coordenação mais estreita dos diversos serviços da Comissão Europeia e das agências europeias envolvidas nesta questão com os seus homólogos dos Estados-Membros. Para o efeito, há que afetar recursos suficientes à cooperação a nível europeu e envidar esforços para criar uma verdadeira cultura de cooperação. A criação de um grupo de missão central para a luta contra a contrafação, de duração adequada, deverá ajudar a atingir este objetivo de forma eficaz.

1.13. O CESE insta o Conselho e o Parlamento Europeu a persuadirem urgentemente a Comissão Europeia a:

- concretizar rapidamente as medidas tecnológicas e estruturais, bem como o novo plano de ação para 2018-2021 de luta contra os produtos pirateados e de contrafação;
- apoiar uma ação conjunta mais firme do setor privado através de regras e estruturas que assegurem uma base justa e proativa para o desenvolvimento do comércio livre internacional.

2. Introdução: natureza e características quantitativas e qualitativas deste fenómeno

2.1. Para definir o objeto do presente parecer, remete-se para os conceitos de contrafação estabelecidos no Regulamento (UE) n.º 608/2013. A «pirataria eletrónica e digital», o comércio e a difusão de *software* informático ou de ficheiros ilegais, em violação das leis de proteção da propriedade intelectual pertinentes, não se encontram abrangidos pelo presente parecer, uma vez que estão estreitamente relacionados com a Agenda Digital, para a qual o CESE criou um grupo de estudo permanente específico.

2.2. É difícil quantificar o fenómeno da contrafação, uma vez que, em todos os domínios de atividade ilegal, os dados disponíveis se baseiam excessivamente em estimativas e aproximações, já que os canais da contrafação são, na sua maioria, controlados por organizações criminosas, que identificaram de forma perspicaz o enorme potencial deste tipo de atividade ilegal, com um risco diminuto de serem descobertas.

2.3. Nos últimos anos, os tipos de mercadorias visadas pela contrafação multiplicaram-se de tal modo que já não existem produtos que não possam ser imitados e vendidos: tudo é copiado, desde acessórios de moda a peças mecânicas sobressalentes e ferramentas, materiais e equipamentos de construção, joalharia, calçado, objetos de *design*, brinquedos, cosméticos e medicamentos, afigurando-se atualmente que os produtos falsificados constituem um setor paralelo por direito próprio, um verdadeiro concorrente com o qual as empresas devem defrontar-se e do qual devem defender as suas quotas de mercado.

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52016AE4500>

2.4. A facilidade de aquisição significa, com frequência, que os consumidores preferem os produtos de contrafação, o que tem graves repercussões para as empresas, em particular as PME; deficientemente regulamentados e difíceis de controlar, o comércio eletrónico e os leilões em linha constituem uma forma eficaz e segura de assegurar uma vasta clientela e comercializar produtos de contrafação a baixo preço.

2.5. A contrafação tornou-se um dos principais facilitadores e meios de financiamento do crime organizado. O envolvimento das organizações criminosas levou a um aumento drástico do nível de profissionalismo da indústria da contrafação: a criminalidade organizada desenvolveu as redes necessárias para poder otimizar os seus resultados à escala mundial.

2.6. A produção de mercadorias de contrafação é, em geral, considerada um fenómeno externo: as estatísticas aduaneiras mostram claramente que a maioria dos países de origem dos produtos de contrafação não são membros da UE. A China, apesar de se ter comprometido firmemente a erradicar a contrafação, continua a ser um dos principais intervenientes dessa indústria.

2.7. O crescimento da Internet criou novos canais de distribuição para produtos de contrafação com riscos diminutos para o vendedor, devido às dificuldades para intentar ações contra intermediários na cadeia de valor. Importa reforçar a cooperação ao longo de toda a cadeia de valor, a fim de combater eficazmente o comércio em linha de produtos de contrafação.

2.8. As indústrias com uma utilização intensiva de direitos de propriedade intelectual na Europa representam 39 % do PIB da UE e 26 % dos seus postos de trabalho ⁽⁵⁾. Segundo estudos recentes ⁽⁶⁾, as mercadorias de contrafação representam entre 5 % e 7 % do comércio mundial, o que corresponde a cerca de 600 mil milhões de EUR por ano, enquanto a OCDE ⁽⁷⁾ avaliou as mercadorias falsificadas importadas em 2,5 % do comércio internacional em 2013, o equivalente a 338 mil milhões de EUR, e estima que até 5 %, ou 85 mil milhões de EUR, das mercadorias importadas para a UE sejam pirateadas ou de contrafação, excluindo as que são produzidas e vendidas dentro de um único Estado-Membro, bem como as que são compradas através da Internet e de atividades económicas indiretas.

2.9. De acordo com outras estatísticas internacionais de 2017 ⁽⁸⁾, o comércio mundial de mercadorias pirateadas e de contrafação está avaliado entre 923 mil milhões e 1,13 biliões de dólares americanos (USD) por ano.

2.10. A produção de mercadorias contrafeitas, incluindo a produção em larga escala, está a aumentar nos Estados-Membros, dado que os contrafatores tentam escapar aos controlos aduaneiros nas fronteiras externas da UE.

2.11. A colocação no mercado de produtos pirateados e de contrafação causa danos enormes à economia, facilitando desse modo o desenvolvimento de uma «economia subterrânea», que priva os governos das receitas ⁽⁹⁾ necessárias para a prestação de serviços públicos essenciais e sobrecarrega os contribuintes, levando à perda de postos de trabalho.

2.12. Na UE, a contrafação é responsável pela perda de cerca de 800 000 postos de trabalho por ano e de aproximadamente 14,3 mil milhões de EUR em receitas fiscais anuais, incluindo o IVA e os impostos especiais de consumo ⁽¹⁰⁾.

2.13. O Parlamento Europeu aprovou uma série de resoluções sobre este tema, nomeadamente a sua resolução de 9 de junho de 2015 ⁽¹¹⁾, na qual recomendou a adoção de uma abordagem que congregue todos os intervenientes na luta contra a contrafação, a sensibilização dos consumidores e uma melhor informação dos mesmos, o desenvolvimento de novos modelos de comércio, a melhoria dos mecanismos de defesa das PME, a promoção da convergência de interesses

⁽⁵⁾ Relatório conjunto do IEF e do OHIM sobre as indústrias com utilização intensiva de DPI na UE, de setembro de 2013.

⁽⁶⁾ UNODC, «The Globalisation of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment» [A globalização da criminalidade. Uma avaliação da ameaça da criminalidade organizada transnacional].

⁽⁷⁾ OCDE/EUIPO (2016), «Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact» [Comércio de mercadorias pirateadas e de contrafação: levantamento do impacto económico].

⁽⁸⁾ Global Financial Integrity, «Transnational Crime and the Developing World» [Criminalidade transnacional e os países em desenvolvimento], março de 2017 (estatísticas confirmadas por WITO, abril de 2017).

⁽⁹⁾ Estima-se que em 2013 se tenham perdido entre 90 e 120 mil milhões de EUR de receitas fiscais, Frontier Economics, 2016.

⁽¹⁰⁾ Estudos setoriais sobre nove setores afetados pela contrafação: cosmética e cuidados pessoais; vestuário, calçado e acessórios; artigos de desporto, brinquedos e jogos; joalharia e relógios; malas; música gravada; vinho e outras bebidas alcoólicas; medicamentos.

⁽¹¹⁾ Europarl P8_TA(2015)0219, de 9.6.2015 — <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0219&language=PT&ring=A8-2015-0161>

entre os Estados-Membros e os países terceiros, e uma maior utilização dos dados recolhidos pelo Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia (EUIPO).

2.14. Em 19 de março de 2013, o Conselho adotou uma resolução sobre o Plano de Ação Aduaneira da UE de Luta contra as Infrações aos Direitos de Propriedade Intelectual para 2013 a 2017, que estabelece objetivos claros, afeta recursos adequados e define indicadores de resultados e de desempenho de acordo com um roteiro claramente definido relativo:

- à execução e monitorização da nova legislação sobre o controlo do respeito dos direitos de propriedade intelectual;
- às medidas de luta contra as infrações aos direitos de propriedade intelectual no comércio de bens e serviços;
- à cooperação com os principais países de origem, trânsito e destino, de modo a combater o comércio ilegal em toda a cadeia de abastecimento internacional;
- ao reforço da cooperação com o EUIPO e as autoridades de aplicação da lei.

2.15. Em 18 de maio de 2017, as conclusões do Conselho que fixam as prioridades da UE em matéria de luta contra a criminalidade internacional grave e organizada para o período de 2018 a 2021 sublinham que «os mercados criminosos são cada vez mais complexos e dinâmicos [...]. Por conseguinte, deverá ser dada especial atenção ao comércio em linha de bens e serviços ilícitos, nomeadamente mercadorias de contrafação [...]».

3. Panorama internacional

3.1. As estatísticas aduaneiras mostram claramente que a maioria dos países de origem dos produtos de contrafação não são membros da UE, dado que entre os principais intervenientes na indústria da contrafação se incluem não apenas a China e Hong Kong, mas também outros países asiáticos especializados em setores específicos: a Índia nos medicamentos, o Egito nos produtos alimentares e a Turquia nos perfumes, cosméticos e calçado, juntamente com a Malásia, a Bielorrússia, os Emirados Árabes Unidos, a Indonésia, a Tailândia e as Filipinas.

3.2. Em 2014, as estatísticas aduaneiras da UE revelaram que mais de 66 % dos produtos têxteis e de vestuário de contrafação provinham de fora da UE.

3.3. Os pontos de trânsito para o transporte de mercadorias da Ásia para a Europa desempenham um papel particularmente importante, uma vez que funcionam como plataformas centrais para o transporte de contentores de mercadorias numa rede de 3 000 zonas francas situadas em 135 países diferentes. Estas zonas são utilizadas como local de troca, documentação e nova rotulagem do conteúdo dos contentores.

3.4. Outro fator a ter em conta é o aumento considerável da produção interna de mercadorias pirateadas e de contrafação no território da UE, uma atividade que, segundo a Europol, está a tornar-se cada vez mais lucrativa para as organizações criminosas, além de apresentar muito menos riscos, e está ligada a outros tipos de crime, tais como fraude, falsificação de documentos, evasão fiscal e tráfico de seres humanos.

3.5. Com a deslocalização das instalações de produção de mercadorias contrafeitas e pirateadas para o território da UE, a consequente diminuição dos custos de transporte e dos riscos de interceção, e o desenvolvimento de redes criminosas bem organizadas e dotadas de recursos adequados, parece estar a surgir um novo modelo: a expansão prevista da zona franca Tânger-Med em Marrocos, situada a 15 km apenas da União Europeia, pode proporcionar às redes criminosas novas oportunidades para introduzirem maiores quantidades de mercadorias de contrafação no mercado europeu.

3.6. Os países cujas empresas foram mais afetadas pelas atividades de contrafação, entre 2011 e 2013, são os EUA, com 20 %, a Itália, com 15 %, a França e a Suíça, com 12 %, o Japão e a Alemanha, com 8 %, o Reino Unido e o Luxemburgo. Também importa não subestimar as perdas indiretas e os custos adicionais incorridos para desenvolver um novo *design* ou soluções inovadoras devido às atividades de contrafação.

4. O combate à contrafação e à pirataria no mercado único

4.1. O CESE insta vivamente os Estados-Membros a adotarem medidas com vista a:

- reforçar as medidas e as legislações nacionais de combate à contrafação, promover a harmonização da legislação a nível da UE, prever um enquadramento eficiente do controlo administrativo das mercadorias de contrafação e adaptar as opções disponíveis nos Estados-Membros em matéria de direito penal;
- garantir um nível comum elevado de aplicação da legislação europeia nos Estados-Membros através do intercâmbio de boas práticas;
- encarregar as autoridades competentes de recolher dados estatísticos comparáveis, incluindo sobre a relação entre produtos de contrafação e mortes ou acidentes, por exemplo por grupos de produtos;
- formular políticas para monitorizar, controlar e prevenir, de modo mais eficaz, os riscos para a saúde pública decorrentes dos produtos de contrafação;
- oferecer aos consumidores, através da tecnologia dos telemóveis inteligentes, a possibilidade de fazerem o seu próprio juízo quanto à autenticidade dos seus produtos e de verificarem e controlarem as características, o valor e a segurança daquilo que compram;
- melhorar a comunicação com os consumidores, alertando-os para os riscos dos produtos de contrafação e ensinando-os a utilizar novos métodos que permitem reconhecer facilmente os produtos falsificados; importa sensibilizar os consumidores, sendo necessário levar a cabo campanhas de informação e de educação a nível nacional;
- envolver mais ativamente os agentes locais, os grupos intersetoriais e as associações de consumidores na luta contra a contrafação a nível nacional, nomeadamente através de campanhas de informação;
- dotar os funcionários alfandegários de meios e recursos suficientes e ministrar-lhes formação adequada sobre métodos e políticas de deteção de produtos de contrafação;
- facilitar o registo de marcas comerciais, modelos e outros direitos de propriedade intelectual para as PME, mantendo simultaneamente um elevado nível de exigência em matéria de normas técnicas e de direitos de propriedade intelectual.

4.2. O CESE defende a adoção de um novo quadro da UE para 2018-2021, que inclua um plano de ação inteiramente financiado e coordenado, com vista a reforçar a legislação e as iniciativas de luta contra a contrafação a nível da UE, nomeadamente através das seguintes medidas:

- acelerar a criação de um sistema aduaneiro único europeu, através de procedimentos e instrumentos comuns e de bases de dados unificadas que possam ser consultadas imediatamente;
- adotar critérios comuns para a recolha de dados estatísticos, colocando a ênfase nas iniciativas setoriais, uma vez que não há soluções universais;
- promover aplicações inovadoras de rastreio e de monitorização;
- reforçar a coordenação europeia, a fim de nivelar as normas em matéria de luta contra a contrafação em todos os Estados-Membros;
- intensificar as atividades de recolha de informações e os acordos bilaterais de observância da legislação ao longo de toda a cadeia de abastecimento, designadamente com a expansão de um serviço de assistência *in loco* da UE em matéria de direitos de propriedade intelectual;
- promover, através de ações imediatas, o quadro simplificado da UE de apoio e assistência às PME europeias;
- prever cláusulas de luta contra a contrafação nos novos acordos de comércio livre;
- aplicar e coordenar medidas preventivas a nível internacional para controlar as 3 000 zonas francas e toda a cadeia de abastecimento;

- encarregar as autoridades competentes da UE de recolher dados estatísticos plenamente comparáveis sobre a relação entre produtos de contrafação e mortes ou acidentes;
- definir medidas comuns a nível da UE para controlar e prevenir, de modo mais eficaz, os riscos para a saúde pública decorrentes dos produtos de contrafação;
- melhorar a comunicação da UE com os consumidores, alertá-los e ensiná-los a identificar este tipo de produtos (ver modelo do JRC);
- incentivar a comunidade empresarial da UE a partilhar informações de forma mais eficiente sobre os problemas ligados à contrafação e a intensificar a adoção de medidas com vista a combater a contrafação, tais como a criação de linhas telefónicas directas especiais para os consumidores e melhores sistemas de gestão de dados;
- desenvolver uma ação coordenada em matéria de comércio eletrónico (métodos de pagamento e publicidade) e adotar regras comuns específicas para controlar a venda em linha de medicamentos e outros produtos sensíveis, associando operadores, grupos interprofissionais e associações de consumidores;
- desenvolver a abordagem da contrafação enquanto ato criminoso como resposta às organizações criminosas e ao seu impacto na segurança e na saúde pública, adotando princípios jurídicos estabelecidos no âmbito da Convenção Medicrime e alargando a sua aplicação a produtos industriais de contrafação que tenham associados riscos para a segurança e a saúde pública;
- elaborar, em conjunto com a EMA, o Europol, a EFSA e a ENISA, regras específicas para monitorizar a venda de medicamentos, produtos alimentares e outros produtos sensíveis na Internet;
- avaliar o papel que os intermediários podem desempenhar na proteção dos direitos de propriedade intelectual, incluindo no que toca aos produtos de contrafação, e equacionar a alteração do enquadramento jurídico específico da UE no que respeita a garantir a observância da legislação ⁽¹²⁾;
- desenvolver e apoiar uma intensa campanha europeia contra a contrafação dentro e fora do mercado interno, paralelamente às campanhas nacionais;
- promover uma iniciativa tecnológica conjunta dedicada à contrafação, no âmbito do programa Horizonte 2020;
- afetar fundos adequados às medidas adotadas com este novo plano de ação para 2018-2021.

5. Assegurar a melhor governação possível

5.1. No entender do CESE, é essencial assegurar uma coordenação mais estreita dos diversos serviços da Comissão e das agências europeias envolvidas nesta questão. Este objetivo pode ser alcançado através da criação de um grupo de missão diretamente subordinado ao presidente da Comissão, capaz de interagir com os segmentos pertinentes do setor privado, os organismos internacionais e as autoridades competentes dos Estados-Membros.

5.2. Este grupo de missão para a contrafação deve apresentar um relatório anual global sobre os progressos efetuados nos planos tecnológico, estrutural e regulamentar, principalmente a nível internacional.

5.3. A Comissão e as agências europeias, em especial o EUIPO, o Europol e o OLAF, bem como as ONG envolvidas na erradicação da contrafação, têm de intensificar a sua coordenação internacional, mediante a realização de conferências internacionais.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽¹²⁾ Ver COM(2016) 288 final.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Mutações industriais no setor europeu do açúcar de beterraba»

(parecer de iniciativa)

(2017/C 345/05)

Relator: **José Manuel ROCHE RAMO**

Correlatora: **Estelle BRETNALL**

Decisão da Plenária	26.1.2017
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI)
Adoção pela CCMI	22.6.2017
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação	111/1/2
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. A indústria europeia do açúcar de beterraba está a preparar-se para uma das maiores mudanças da sua história: o fim das quotas de produção em 1 de outubro de 2017. O fim das quotas abre oportunidades aos fabricantes europeus de açúcar de beterraba, designadamente a possibilidade de produzir mais açúcar para fins alimentares e exportar sem limites. A fim de beneficiar destas oportunidades, a indústria europeia de açúcar de beterraba tem trabalhado arduamente para aumentar a sua competitividade. Todavia, o fim das quotas de produção também cria riscos e incertezas adicionais, sendo suscetível de colocar o setor sob pressão. A concorrência intensificar-se-á, exercendo pressão sobre os preços, tanto no que se refere aos produtores como aos transformadores, prevendo-se que a isoglicose aumente a sua parte de mercado. Os produtores e fabricantes europeus de açúcar de beterraba menos competitivos podem ter dificuldade em sobreviver em condições de mercado mais adversas e mais voláteis, que podem ter consequências graves para os trabalhadores, os agricultores e as comunidades rurais. É essencial que os responsáveis políticos permaneçam vigilantes face ao futuro do setor.

1.2. A ajuda à armazenagem privada de açúcar é o único instrumento específico que permanecerá como opção de apoio à indústria europeia do açúcar de beterraba após o fim das quotas de produção. Contudo, em caso de crise do mercado no setor europeu do açúcar de beterraba, não é claro em que circunstâncias tal ajuda pode ser introduzida. As condições para a ativação da ajuda à armazenagem privada devem ser mais bem definidas para que o sistema seja adequado à finalidade prevista. A Comissão poderia ponderar a definição de um limiar de preço objetivo que desencadearia o processo de decisão relativo à ativação da ajuda à armazenagem privada. Esta medida tornaria o processo menos subjetivo e promoveria a introdução rápida e uniforme de tal assistência em tempos de crise. As disposições gerais em matéria de crises, tais como o artigo 222.º do Regulamento OCM Única, também devem ser uma opção a explorar. O Comité saúda a criação do Observatório do Mercado do Açúcar, contanto que a sua composição seja equilibrada e que seja convocado de forma atempada quando surjam dificuldades no mercado.

1.3. A PAC deve incluir instrumentos de mercado que apoiem a continuidade da produção de açúcar nos Estados-Membros da UE. A indústria europeia do açúcar de beterraba contribui de forma decisiva para a criação de emprego e a atividade económica, bem como para a competitividade da indústria alimentar e de bebidas. Atualmente, a PAC permite que os Estados-Membros concedam ajudas associadas aos setores ou às regiões em que tipos específicos de agricultura ou setores agrícolas específicos particularmente importantes por motivos económicos, sociais ou ambientais enfrentam certas dificuldades. É o caso do cultivo da beterraba-sacarina nas regiões vulneráveis. Os pagamentos diretos associados devem centrar-se na redução do risco de diminuição e/ou no abandono da produção de açúcar de beterraba nessas regiões, a fim de

evitar a desertificação rural e preservar a biodiversidade. No contexto da crescente volatilidade, o apoio direto aos agricultores deve ser acompanhado de melhor acesso a instrumentos de gestão do risco. A interdependência entre os transformadores e os agricultores é o motivo que subjaz ao quadro contratual específico que regulamenta a relação entre os produtores e os transformadores no setor.

1.4. Caso se verifique uma evolução desfavorável no mercado europeu do açúcar a partir de 1 de outubro de 2017, poderá haver despedimentos. A Comissão Europeia deve ponderar a viabilidade dos diferentes Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para apoiar o emprego regional ou local, nomeadamente no que diz respeito aos trabalhadores e agricultores afetados pelo possível encerramento de serviços. Pode ser necessário abrir exceções no que respeita aos critérios para a aplicação de alguns destes fundos.

1.5. A partir de 1 de outubro de 2017, os fabricantes europeus de açúcar de beterraba serão obrigados a notificar o preço de venda do seu produto principal, bem como o preço de compra do seu principal fator de produção. O grau de transparência do mercado não se reflete a jusante na cadeia de abastecimento nem ao nível dos produtores de isoglicose. A Comissão Europeia deve ter em conta as recomendações do Grupo de Missão para os Mercados Agrícolas no sentido de alargar a transparência do mercado a jusante aos utilizadores de açúcar, a fim de apresentar uma imagem mais clara sobre a partilha do valor acrescentado ao longo da cadeia de abastecimento. A transparência do mercado, quer para os produtores de açúcar ou isoglicose quer para os utilizadores de açúcar, não deve afetar a posição concorrencial das empresas implicadas.

1.6. O aumento das exportações de açúcar será fundamental para a indústria europeia do açúcar após o fim das quotas. A Comissão Europeia deve promover as exportações de açúcar da UE e contestar a aplicação arbitrária de instrumentos de defesa comercial por importadores de países terceiros. A Comissão Europeia deve proceder de forma prudente na prossecução da liberalização do comércio no contexto das negociações da UE sobre comércio livre. Deve contestar de forma mais assertiva as políticas de apoio com efeitos de distorção do comércio dos principais produtores e exportadores de açúcar do mundo, tanto ao nível da OMC como nas negociações comerciais bilaterais.

1.7. A promoção de canais de escoamento alternativos para a beterraba-sacarina — como o bioetanol, a alimentação animal, os bioplásticos e os produtos químicos de origem biológica — será essencial para a competitividade futura do setor. A Comissão Europeia deve manter o limite de 7 % sobre biocombustíveis que pode ser contabilizado para o cumprimento do objetivo de 10 % de energias renováveis nos transportes. O anexo IX da Diretiva Energias Renováveis (2009/28/CE), que classifica o melaço como matéria-prima para biocombustíveis avançados, deve permanecer inalterado. A Comissão Europeia e o Banco Europeu de Investimento devem trabalhar no sentido de estimular e reforçar a inovação no domínio de outros coprodutos de base biológica. Tal poderia assumir a forma de um fundo de inovação da UE e de um programa de empréstimos a taxas reduzidas.

2. A importância da produção de açúcar de beterraba para as zonas rurais e o ambiente

2.1. A União Europeia é o principal produtor mundial de açúcar de beterraba. Em média, 17,2 milhões de toneladas foram fabricadas por ano entre 2011/2012 e 2015/2016. As empresas de produção de açúcar compram cerca de 107 milhões de toneladas de beterraba-sacarina por ano a 137 000 produtores europeus. A beterraba-sacarina é maioritariamente transformada em açúcar, mas uma quantidade significativa é transformada noutros produtos, como sejam alimentos para animais, etanol renovável e bioprodutos, que podem constituir uma alternativa importante em caso de oferta excessiva.

2.2. Na sua maioria, as fábricas de açúcar de beterraba situam-se em zonas rurais caracterizadas por níveis reduzidos de atividade industrial. Constituem muitas vezes a espinha dorsal da economia das regiões em que se situam, as quais dispõem de poucas alternativas industriais. O setor do açúcar da UE proporciona quase 28 000 postos de trabalho diretos, que se concentram sobretudo nas regiões produtoras de beterraba-sacarina mais competitivas. Estes postos de trabalho tendem a ser relativamente especializados e os trabalhadores da indústria de açúcar beneficiam de remunerações mais elevadas do que as verificadas na maioria dos restantes setores agrícolas. Para além do emprego direto, a atividade económica gerada pela indústria proporciona ainda 150 000 postos de trabalho indiretos, por exemplo, nos setores do transporte, da logística e da construção.

2.3. Apenas em circunstâncias muito excecionais é possível reiniciar a produção de açúcar após o encerramento de uma instalação de produção de açúcar, uma vez que a construção de uma fábrica de açúcar implica elevados custos de capital, geralmente de várias centenas de milhões de euros. Na maior parte dos casos, o encerramento de uma única instalação implica a perda permanente de uma atividade industrial essencial, que resulta na perda de centenas de postos de trabalho diretos e indiretos. A procura de emprego industrial alternativo pode conduzir ao êxodo e ao despovoamento rurais.

2.4. A situação é semelhante no caso dos produtores. A beterraba-sacarina deve ser cultivada na proximidade geográfica das fábricas que a transformam. Tal deve-se ao custo relativamente elevado do transporte de beterraba — são necessárias seis a sete toneladas de beterraba para produzir uma tonelada de açúcar. Se uma fábrica de açúcar de beterraba abandonar a atividade, os produtores veem-se privados de um meio de escoamento para a sua beterraba-sacarina. A menos que haja outra fábrica a uma distância economicamente viável, são forçados a recorrer a outras culturas. Esta situação tem um impacto negativo significativo nos rendimentos financeiros dos agricultores em causa, muitos dos quais terão efetuado avultados investimentos em equipamento específico, por exemplo, destinado à colheita da beterraba, que não é aplicável a outras culturas. Acresce que a súbita conversão para outras culturas por um grande número de agricultores pode exercer uma grande pressão sobre os mercados agrícolas locais.

2.5. A produção de açúcar de beterraba é sustentável do ponto de vista ambiental. A cultura da beterraba-sacarina é sempre praticada em rotação com outras culturas arvenses. A rotação das culturas contribui para conservar a fertilidade dos solos e reduzir os níveis de agentes patogénicos e pestes contidos no solo, reduzindo assim a necessidade de produtos fitofarmacêuticos. O desenvolvimento e a disseminação de boas práticas são generalizados nas regiões de produção de beterraba da UE. A utilização de coberturas e a redução da lavoura são incentivadas no setor a fim de promover a fertilidade dos solos e reduzir a erosão. Nas fábricas, a utilização de energia é minimizada através da utilização de produção combinada de calor e eletricidade (PCCE) e mediante a recuperação de calor e a conservação de água.

3. A posição concorrencial da indústria europeia de açúcar de beterraba

3.1. O setor do açúcar da UE investiu fortemente em melhorias técnicas e na redução de custos, bem como no capital humano, na investigação, na educação e na formação. Ao longo dos últimos 26 anos, o custo médio de produção de açúcar de quota na UE aumentou apenas 0,4 % por ano, em comparação com uma taxa de inflação de 2,2 % por ano, o que corresponde a uma redução contínua dos custos em relação à inflação ao longo de duas décadas⁽¹⁾. Estes avanços contribuíram para aumentar a competitividade da indústria alimentar e das bebidas da UE, que utilizam açúcar.

3.1.1. Os rendimentos do cultivo de beterraba-sacarina aumentaram significativamente ao longo dos últimos anos, graças a uma combinação de melhorias técnicas e da variedade de sementes motivada pela cooperação entre a indústria, os produtores, o comércio de sementes e a investigação e o desenvolvimento. Os rendimentos médios do açúcar de beterraba (toneladas de açúcar/ha) aumentaram 2,4 % por ano nos últimos 26 anos e prevê-se que esta tendência se mantenha no período pós-2017. Atualmente, os rendimentos por hectare do açúcar da UE são superiores aos verificados na Austrália ou na região do centro e do sul do Brasil, que estão entre as regiões mais competitivas do mundo. Quatro das dez maiores empresas mundiais de produção de açúcar estão sedeadas na UE⁽²⁾.

3.2. Estas vantagens concorrenciais devem-se em parte a uma reestruturação significativa do setor que ocorreu entre 2006 e 2009. Na sequência da reforma de 2006, a indústria europeia do açúcar de beterraba encerrou quase metade das suas fábricas, com a perda de 4,5 milhões de toneladas de capacidade de produção, mais de 24 000 postos de trabalho diretos e 165 000 fornecedores agrícolas⁽³⁾. Esta transformação aumentou a sustentabilidade económica do setor europeu do açúcar de beterraba, embora com um custo social elevado. O emprego e o número de fábricas têm-se mantido relativamente estáveis desde a campanha de comercialização de 2008/2009.

3.3. As relações fortes entre os transformadores de açúcar e os trabalhadores do setor têm sido mantidas através de diálogos sociais duradouros a nível europeu e nacional. O diálogo social europeu no setor do açúcar existe desde 1968 e tem sido fundamental para assegurar transições socialmente adequadas em tempos difíceis, tais como as que se verificaram na sequência da reforma da política europeia do açúcar em 2006. Ao contribuir para um sentimento de copropriedade, o diálogo social ajuda a reforçar a competitividade da indústria.

3.4. Procurar-se-á alcançar um maior aumento da competitividade a partir de 2017, em especial porque os fabricantes podem visar reduzir os custos fixos através do funcionamento das fábricas a plena capacidade. Tal poderia implicar campanhas de transformação de beterraba mais longas e, por conseguinte, riscos mais elevados tanto para os transformadores como para os produtores, em virtude de incertezas relacionadas com a colheita e a armazenagem de beterraba no inverno.

⁽¹⁾ Valores extraídos do inquérito anual do Comité Europeu de Produtores de Açúcar (CEFS) sobre custos de fabrico, que é realizado anualmente para calcular o custo médio de produção do açúcar de beterraba de quota da UE.

⁽²⁾ F.O. Licht, *International Sugar and Sweetener Report* [Relatório internacional sobre o açúcar e os edulcorantes], 18 de maio de 2017, vol. 149, n.º 14. As quatro empresas são a Südzucker, a Tereos, a ABSugar, e a Nordzucker.

⁽³⁾ Estatísticas do CEFS.

3.5. A fim de evitar desperdícios, os transformadores europeus de açúcar utilizam a totalidade da beterraba-sacarina para produzir vários produtos para além do açúcar: por exemplo, as pedras e o solo provenientes da limpeza da beterraba são vendidos ao setor da construção; os materiais fibrosos da beterraba («polpa de beterraba») e melaços são extraídos e transformados para utilização na alimentação de animais; e os melaços e outros xaropes decorrentes da produção de açúcar podem ser utilizados para produzir etanol renovável. Cada vez mais, os produtores de açúcar também têm vindo a diversificar a sua atividade através da produção de ingredientes para produtos de base biológica destinados, nomeadamente, às indústrias têxtil, farmacêutica, química e dos plásticos.

4. Relações na cadeia de abastecimento de açúcar

4.1. Os transformadores de açúcar de beterraba e os agricultores de beterraba-sacarina são interdependentes. Os agricultores dependem das empresas de produção de açúcar para o fornecimento do capital fixo e dos conhecimentos especializados necessários à extração do açúcar das suas beterrabas e os transformadores dependem dos seus agricultores contratados para o abastecimento da cultura. A fim de minimizar os custos de transporte da beterraba, os agricultores também têm de estar situados na proximidade geográfica da fábrica de açúcar que abastecem. Além disso, muitas das maiores fábricas de produção de açúcar são cooperativas, o que permite que os agricultores fornecedores participem diretamente na indústria.

4.1.1. A interdependência entre os transformadores e os agricultores carece de um quadro contratual específico para assegurar o equilíbrio dos direitos e das obrigações entre os dois parceiros. As relações contratuais entre os agricultores de beterraba-sacarina e os transformadores de açúcar após 2017 encontram-se definidas no artigo 125.º e no anexo X do Regulamento OCM Única. Estas regras foram recentemente complementadas por um regulamento delegado, que permite a continuação da inclusão, a título voluntário, de cláusulas de partilha de valor nos contratos relativos à beterraba ⁽⁴⁾. A maioria das indústrias do açúcar aprovou recentemente contratos relativos à beterraba para 2017/2018 e posteriores a essa data que incluem alguma forma de relação entre os preços da beterraba-sacarina e os preços no mercado do açúcar.

4.1.2. Há muito que os fabricantes de açúcar de beterraba são obrigados a apresentar relatórios mensais sobre os preços, a produção e as existências, e esta obrigação continuará a existir no período pós-quotas. A partir de 1 de outubro de 2017, os preços da beterraba-sacarina também devem ser notificados à Comissão Europeia e publicados anualmente. O grau de transparência do mercado que caracteriza o setor da transformação do açúcar não se reflete a jusante na cadeia de abastecimento nem ao nível dos produtores de isoglicose. Os dados disponíveis indicam que a transmissão de preços ao longo da cadeia de abastecimento de açúcar é reduzida ⁽⁵⁾, podendo justificar-se uma análise da viabilidade de maior transparência para os utilizadores de açúcar de beterraba da UE.

4.2. Os refinadores de açúcar de cana também estão ativos no mercado do açúcar da UE. Os refinadores de açúcar de cana não transformam beterraba-sacarina, mas dependem das importações de açúcar bruto de cana para refinação. A UE permite importações ilimitadas de açúcar com isenção de direitos dos países menos desenvolvidos ao abrigo do regime «Tudo Menos Armas» (TMA) e dos países de África, das Caraíbas e do Pacífico que tenham celebrado acordos de parceria económica (APE) com a UE. Os refinadores de açúcar bruto de cana da UE beneficiam de concessões em matéria de acesso aos mercados com isenção de direitos ao abrigo de acordos bilaterais com a América Central, a Colômbia, o Peru, o Equador e a África do Sul que ascendem atualmente a 420 000 toneladas por ano. A disponibilidade anual de açúcar bruto para refinação ao abrigo do contingente CXL com direitos reduzidos, que é repartida entre o Brasil, Austrália, Cuba e todos os países terceiros («erga omnes») ascende a mais de 700 000 toneladas e deverá aumentar para 800 000 toneladas em 2017/2018. A UE disponibiliza o acesso adicional dos países terceiros ao mercado europeu do açúcar tanto nas negociações sobre comércio livre recentemente concluídas como nas que se encontram em curso.

5. O fim das quotas de produção

5.1. Desde 1968 que a produção europeia de açúcar e isoglicose para fins alimentares é limitada por quotas de produção. As quotas de produção deixarão de existir em 1 de outubro de 2017, ou seja, no início da campanha de comercialização de açúcar da UE de 2017/2018. A partir dessa data, os produtores europeus de açúcar e isoglicose poderão produzir açúcar e isoglicose para fins alimentares sem limites. Os limites máximos de exportação em vigor também deixarão de existir ⁽⁶⁾. Consequentemente, os operadores do setor europeu do açúcar poderão exportar açúcar sem limites a partir de 1 de outubro de 2017.

⁽⁴⁾ Regulamento Delegado (UE) 2016/1166 da Comissão, de 17 de maio de 2016, que altera o anexo X do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita às condições de compra da beterraba no setor do açúcar a partir de 1 de outubro de 2017.

⁽⁵⁾ Areté, outubro de 2012, «Study on price transmission in the sugar sector» [Estudo sobre a transmissão de preços no setor do açúcar], Relatório final. Comissão Europeia, DG Agricultura e Desenvolvimento Rural. Concurso n.º AGRI-2011-EVAL-03.

⁽⁶⁾ Cf. DS266. Atualmente, a UE pode exportar cerca de 1,35 milhões de toneladas de açúcar por campanha de comercialização, ou seja, 10 % da quota de produção de açúcar.

5.2. Prevê-se que a produção de açúcar aumente em 2017/2018 e que este aumento de produção seja estrutural. Além disso, a isoglicose deverá representar uma maior proporção do mercado dos edulcorantes da UE, e os produtores de isoglicose pretendem produzir, «com o tempo», 2 a 3 milhões de toneladas, as quais poderão, em grande medida, ser usadas para a produção de refrigerantes ⁽⁷⁾. A título comparativo, o consumo de açúcar na UE regista uma ligeira diminuição.

5.3. O aumento da produção interna de açúcar, bem como o aumento da parte de mercado da isoglicose, podem afetar os preços do açúcar branco na UE no período pós-quotas. As perspetivas dos mercados agrícolas a médio prazo publicadas pela Comissão Europeia para 2016-2026 sugerem que os preços do açúcar branco na UE serão inferiores ao limiar de referência de 404 EUR/tonelada durante a maior parte do período pós-quotas, ou seja, abaixo dos custos médios de produção de açúcar e de cultivo de beterraba-sacarina.

5.3.1. Em 2015, os preços do açúcar branco da UE atingiram o seu nível mais baixo desde o início da aplicação do sistema de comunicação de preços em 2006 ⁽⁸⁾. Esta situação teve um efeito grave nos resultados financeiros registados pelos produtores europeus de açúcar, muitos dos quais não conseguiram obter lucros no exercício de 2015/2016. Os produtores de açúcar de Itália encontram-se sob maior pressão, tendo um produtor optado por não produzir para a campanha de comercialização de 2015/2016. O único produtor de açúcar da Grécia também enfrenta graves dificuldades.

5.4. A partir de 1 de outubro de 2017, os produtores de açúcar da UE poderão exportar sem limites. Tal pode constituir uma oportunidade para aumentar as receitas a fim de compensar os preços mais reduzidos do açúcar na UE. Prevê-se que o consumo mundial de açúcar aumente a um ritmo anual de 1,5 % a 2 % (cerca de 2 a 3 milhões de toneladas por ano), pelo que deve existir procura suficiente para um aumento das exportações de açúcar da UE.

5.4.1. No entanto, um aumento das exportações de açúcar da UE depende de um acesso suficiente aos mercados dos países terceiros. A Comissão Europeia deve esforçar-se por abrir os mercados do açúcar dos países importadores líquidos de açúcar nas suas negociações sobre o comércio livre, através da redução/supressão dos direitos aduaneiros e da abertura de contingentes pautais. Deve continuar a suprimir os direitos sobre as exportações de produtos da UE com elevado teor de açúcar e a apoiar regras de origem rigorosas para tais produtos, para assegurar que os produtores de açúcar da UE beneficiem de um aumento das exportações.

5.4.2. Por vezes, as exportações de açúcar da UE são postas à prova pela imposição de instrumentos de defesa comercial por países terceiros. A Comissão Europeia deve envidar todos os esforços para combater estas medidas após a liberalização do setor a partir de 1 de outubro de 2017 e o setor deve oferecer o apoio necessário a todos os procedimentos acordados.

5.5. A UE disponibiliza o acesso dos países terceiros ao mercado europeu do açúcar tanto nas negociações sobre comércio livre recentemente concluídas como nas que se encontram em curso. A abertura do mercado expõe os preços do açúcar branco da UE a uma pressão descendente e a uma volatilidade crescente. O atual mercado mundial consiste num mercado de *dumping* residual sujeito a elevada volatilidade, no qual a comercialização é muitas vezes efetuada abaixo dos custos médios de produção até das indústrias globais mais eficientes. Tal deve-se em parte às medidas de apoio com efeitos de distorção do comércio de alguns dos principais produtores e exportadores de açúcar, tais como o Brasil e a Tailândia. Assim, a indústria europeia de açúcar de beterraba não concorre em condições de igualdade com os produtores de açúcar dos países terceiros. A Comissão deve tratar o açúcar como um produto sensível nas negociações de comércio livre, mantendo os direitos da UE sobre o açúcar. As negociações em curso com o Mercosul representam um risco grave para o setor, dado que o Brasil é o principal produtor e exportador mundial. A Comissão deve estar disposta a contestar os principais países responsáveis pelos subsídios ao açúcar no Órgão de Resolução de Litígios da OMC e durante as negociações comerciais.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ Valor fornecido pela StarchEurope (associação da indústria do amido).

⁽⁸⁾ Em fevereiro e junho de 2015, os preços atingiram o seu nível mais baixo, 414 EUR/tonelada.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Da Declaração de Cork 2.0 a ações concretas»**(parecer de iniciativa)**

(2017/C 345/06)

Relatora: **Sofia BJÖRNSSON**

Decisão da plenária	26.1.2017
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	15.6.2017
Adoção em plenária	6.7.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	123/0/0

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE congratula-se com a Declaração de Cork 2.0 e com a conferência de setembro de 2016 que a adotou. A declaração reitera o firme apoio da conferência a uma política de desenvolvimento rural a nível da UE.

1.2. Constata-se igualmente que as regiões rurais na UE não são homogéneas e que as suas condições variam entre Estados-Membros e dentro de cada Estado-Membro. O Comité considera que a diversidade de condições torna necessários um direcionamento claro e uma orientação estratégica na utilização dos fundos europeus existentes, a qual deve assentar nas prioridades definidas pelos Estados-Membros e pelas suas regiões e, acima de tudo, nas iniciativas das populações rurais. A verificação rural obrigatória das decisões políticas e das estratégias também pode ser uma forma de ter em conta e prestar atenção às condições específicas das zonas rurais.

1.3. O desenvolvimento rural é uma questão transversal que diz respeito a praticamente todos os domínios de política. É necessária uma política rural e de desenvolvimento regional mais coerente, tal como um orçamento robusto para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). O Comité constata que, dos FEEI, é o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) que mais investe no desenvolvimento rural e salienta que os restantes FEEI, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Social Europeu (FSE), devem aumentar a sua participação.

1.4. A margem para simplificar a política é grande. O CESE gostaria de sublinhar que a simplificação da regulamentação dos FEEI é uma necessidade na aplicação da política tanto ao nível da UE como ao nível nacional e regional. O sistema atual é de tal modo complexo que alguns candidatos potenciais evitam candidatar-se a apoios.

1.5. Em muitas partes da UE, sobretudo em zonas rurais, não existem ainda soluções fiáveis no domínio da comunicação via Internet. O Comité quer sublinhar que esta situação é inadequada. As zonas rurais precisam da banda larga, por exemplo, serviços de telefonia eficientes, para a sua segurança e para a sua qualidade de vida. O acesso à banda larga pode ser um dos fatores para determinar se, em especial, os jovens querem permanecer nas zonas rurais ou abandoná-las. Para as empresas e os empreendedores, o acesso aos serviços de banda larga é uma necessidade.

1.6. O setor agrícola, com a sua forte ligação ao solo, desempenha um papel de primordial importância para as zonas rurais. A produção agrícola é tanto um elemento vital nas zonas rurais para satisfazer a procura de alimentos sustentáveis por parte da sociedade como um motor do desenvolvimento rural. Assim, o CESE considera natural que a maior parte dos recursos do FEADER seja afetada à atividade agrícola. Boas condições para os jovens agricultores são uma condição prévia para uma produção agrícola sustentável a longo prazo.

1.7. O CESE salienta que a consecução de um desenvolvimento sustentável exige um ambiente propício à inovação.

1.8. O Comité constata que os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, bem como os seus objetivos intermédios, nomeadamente o Acordo de Paris sobre alterações climáticas (COP 21), têm um carácter transversal e estão relacionados com todas as políticas da União Europeia e, em particular, com a política de desenvolvimento rural. Os órgãos de poder local e regional que desenvolvem a sua atividade nas zonas rurais devem participar ativamente na aplicação desses compromissos internacionais.

2. Observações na generalidade

Cork 2.0

2.1. Em 1996, a Comissão realizou uma conferência em Cork, na Irlanda, na qual foi adotada a Declaração de Cork, que estabeleceu as bases para o segundo pilar da política agrícola comum (PAC), bem como para os programas de desenvolvimento rural. No outono de 2016, a Comissão organizou uma segunda conferência em Cork, que adotou a Declaração de Cork 2.0.

2.2. A declaração foi elaborada num contexto de amplo consenso. A conferência, organizada pela Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, teve cerca de 340 participantes, da maioria dos Estados-Membros da UE, que representavam a sociedade civil e órgãos de poder aos níveis nacional, regional e da União Europeia, incluindo representantes do CESE. Na conclusão dos trabalhos, foi apresentada a declaração, com o título «Uma vida melhor nas zonas rurais», que foi tacitamente aprovada pelos participantes.

2.3. A declaração toma como ponto de partida a política agrícola e rural da UE, mas amplia, até certo ponto, o seu âmbito ao remeter para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (Agenda 2030) ⁽¹⁾ e o Acordo de Paris sobre alterações climáticas (COP 21) ⁽²⁾.

2.4. Na introdução, a declaração apresenta os seus fundamentos e, em seguida, enumera dez pontos que constituem orientações políticas:

- Ponto 1: Promover a prosperidade rural
- Ponto 2: Reforçar as cadeias de valor rurais
- Ponto 3: Investir na viabilidade e na vitalidade rurais
- Ponto 4: Preservar o ambiente rural
- Ponto 5: Gerir os recursos naturais
- Ponto 6: Incentivar a ação climática
- Ponto 7: Impulsionar o conhecimento e a inovação
- Ponto 8: Reforçar a governação rural
- Ponto 9: Dinamizar a aplicação e a simplificação das políticas
- Ponto 10: Melhorar o desempenho e a responsabilização.

2.5. A declaração aborda amplamente o desenvolvimento rural, e a sua força reside não só no seu conteúdo, mas também na amplitude do seu âmbito, pois abrange todos os elementos e todos os aspetos das condições necessárias à robustez e sustentabilidade das zonas rurais na Europa. O CESE constata, no entanto, que essa amplitude de âmbito é, simultaneamente, a sua fraqueza, porque gera uma complexidade que não permite o enfoque ao nível da UE. Assim, tendo em conta os importantes desafios que se colocam às zonas rurais, o CESE sublinha a importância de uma utilização direcionada dos recursos existentes, a fim de se atingirem resultados concretos. O enfoque deve basear-se não só nas prioridades estabelecidas por cada Estado-Membro ou cada região, mas também, e acima de tudo, nas iniciativas das populações rurais.

⁽¹⁾ Ver parecer sobre o tema «Próximas etapas para um futuro europeu sustentável» (ver página 15 do presente Jornal Oficial).

⁽²⁾ Parecer sobre o tema «Depois de Paris» (JO C 75 de 10.3.2017, p. 103).

2.6. O conteúdo da Declaração de Cork 2.0 assemelha-se, em grande parte, ao da declaração de 1996, com a diferença de terem sido acrescentadas as questões do clima e da digitalização.

2.7. O CESE considera ser, ele próprio, parte integrante da execução da declaração e exorta a Comissão a continuar a apresentar relatórios intercalares sobre os progressos da execução.

Fundos da UE para a política de desenvolvimento rural

2.8. Todos os países da União Europeia têm programas de desenvolvimento rural a nível nacional ou regional, que são financiados em parte pelo FEADER e em parte por fundos nacionais (públicos e privados). Estes programas incluem medidas que visam contribuir para o desenvolvimento sustentável em três dimensões — ambiental, social e económica. As medidas são elaboradas pelo Estado-Membro ou região respetivos e aprovadas pela Comissão.

2.9. O FEADER faz parte dos chamados FEEI (Fundos Europeus Estruturais e de Investimento), do mesmo modo que o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP). A execução técnica dos fundos FEEI é objeto de um regulamento ⁽³⁾. Além disso, cada Estado-Membro elaborou acordos de parceria em conjunto para os fundos, com prioridades para a execução das políticas. Esses acordos constituem uma etapa na realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020. Existe, pois, uma íntima ligação entre os fundos e uma estratégia de ação colaborativa.

2.10. No quadro do FEADER existem redes rurais, quer a nível europeu, com a Rede Europeia de Desenvolvimento Rural, quer a nível nacional e regional. As redes constituem plataformas de encontro e troca de experiências, e a sua atividade produz uma melhoria das condições para uma execução produtiva e uma boa realização dos objetivos dos programas de desenvolvimento rural.

2.11. O Comité das Regiões encomendou um estudo que visa apurar em que medida os FEEI são usados para fins de desenvolvimento rural ⁽⁴⁾. O estudo revela, previsivelmente, que o FEADER é o fundo mais utilizado para este fim. O contributo dos restantes fundos varia entre o nível relativamente baixo e o muito baixo. Sendo o desenvolvimento rural uma questão transversal e de grande importância para a coesão da União, o CESE considera que devem ser tomadas medidas com vista a aumentar esse contributo.

2.12. Os FEEI têm sido e continuarão a ser o principal meio, a nível da UE, para concretizar as intenções das declarações de Cork. O próximo período de financiamento na UE inicia-se em 2021, e a elaboração da política para esse período é determinante para uma boa realização das intenções da Declaração de Cork 2.0. O CESE salienta igualmente que a aplicação da declaração e a realização dos objetivos de política requerem um orçamento significativo para os FEEI.

3. Medidas para o futuro

«Mecanismo de verificação» rural

3.1. O ponto 1 da declaração afirma que deve existir um «mecanismo de verificação» rural capaz de assegurar que o potencial das zonas rurais se reflete nas políticas e estratégias da União. As políticas rurais e agrícolas devem partir da identidade e do dinamismo das zonas rurais aplicando abordagens multissetoriais e tendo em conta o valor da sustentabilidade, da inserção social e do desenvolvimento local.

3.2. O mecanismo de verificação pode levar a que, de uma forma objetiva e sistemática, se tenha em conta e se respeite as condições específicas das zonas rurais. Pode ser uma ferramenta que revele as repercussões das decisões políticas no universo rural, a fim de evitar eventuais efeitos negativos.

3.3. O mecanismo de verificação é utilizado, por exemplo, na Finlândia, no Reino Unido e no Canadá. Pode ser obrigatório ou facultativo. Na Irlanda do Norte, a verificação é obrigatória desde 2016. Os sistemas utilizados pelos diferentes países são semelhantes.

3.4. Para que o mecanismo de verificação dê resultados, tem de ser de aplicação obrigatória. Tem de assegurar aos responsáveis pelas decisões uma base adequada para essas decisões. Um mecanismo de verificação que apenas conduza a um estudo e a constatações, sem influenciar as decisões a tomar, seria inútil.

⁽³⁾ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013.

⁽⁴⁾ <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Evolution-Budget-Dedicated-Rural-Development-Policy.pdf>

3.5. É necessário, também, reconhecer que na UE e nos Estados-Membros não há uma zona rural, mas sim várias zonas rurais diferenciadas, com potencial e condições diversos. Este facto tem de ser refletido na verificação rural e na política, quer a nível da UE, quer dos Estados-Membros, para que o desenvolvimento rural possa produzir resultados. A população rural tem igualmente um papel a desempenhar na criação de uma identidade local e na promoção do seu desenvolvimento, bem como no debate e na decisão sobre a medida em que se deve preservar o carácter rural.

O programa LEADER e o desenvolvimento local de base comunitária

3.6. O ponto 8 da declaração afirma que se deve desenvolver a abordagem «da base para o topo» utilizada com sucesso pelo programa LEADER. O CESE tem manifestado, em vários documentos, os seus pontos de vista sobre a política de coesão da UE e as suas parcerias, o método LEADER e o novo método para o desenvolvimento local de base comunitária.

3.7. O CESE reiterou a análise desenvolvida pela Comissão no seu Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social, de 2004, que afirmava o objetivo de promover um desenvolvimento mais equilibrado reduzindo as disparidades existentes, evitando os desequilíbrios territoriais e aumentando a coerência entre as políticas regionais e as políticas setoriais ⁽⁵⁾.

3.8. O Comité constata, porém, que este objetivo não foi atingido e que é necessária uma política rural e de desenvolvimento regional mais coerente.

3.9. O CESE saudou também o princípio de parceria como um método eficaz de promover os programas no âmbito dos FEEI. Este princípio implica a participação, para além dos atores económicos e sociais tradicionais, também de organizações da sociedade civil, parceiros no domínio do ambiente, organizações não governamentais e organismos que promovem a igualdade entre mulheres e homens.

3.10. O método LEADER é um instrumento comprovado de desenvolvimento, que envolve a participação das entidades públicas e da sociedade civil nas parcerias locais. O CESE considerava, já em 2011, que este método deveria ter acesso aos recursos dos FEEI, constituindo ainda um fator positivo dada a sua capacidade de melhor interligar as cidades e as zonas rurais ⁽⁶⁾. Este método também pode ser utilizado nas zonas urbanas, mas o CESE gostaria de sublinhar que tal não deve ser feito em detrimento do desenvolvimento rural.

3.11. Durante o período de programação 2014-2020, o desenvolvimento local de base comunitária (CLLD, Community-Led Local Development) no âmbito do método LEADER tornou-se um novo instrumento através do qual os quatro FEEI contribuem conjuntamente. O desenvolvimento local é mais eficazmente realizado por aqueles que vivem, trabalham e conhecem a região.

3.12. Pelo menos cinco por cento dos fundos do FEADER devem ser executados através dessa opção. A sua construção, que implica o cumprimento dos quatro regulamentos para cada um dos fundos, tem limitado a possibilidade de uma utilização racional e simples. Na perspetiva do próximo período de programação, a Comissão deve apresentar propostas com vista a uma nítida simplificação, a fim de que o desenvolvimento local de base comunitária possa realizar plenamente o seu potencial enquanto ferramenta ao serviço das zonas rurais e das cidades, bem como a uma percentagem mínima de financiamento para o método.

Serviços e emprego

3.13. Fatores como o acesso a serviços e o emprego influenciam a vontade ou a possibilidade de as pessoas permanecerem nas zonas rurais ou optarem por ir viver nelas. Na UE, existe uma tendência generalizada para o abandono das zonas rurais, que cria uma espiral descendente e reduz as possibilidades de realizar os objetivos da UE e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. A evolução demográfica pode representar um desafio no futuro, e tanto os jovens como os idosos que vivem em zonas rurais devem ter as condições necessárias para uma boa qualidade de vida.

⁽⁵⁾ Parecer sobre «Coesão territorial» (JO C 228 de 22.9.2009, p. 123).

⁽⁶⁾ Parecer sobre o tema «LEADER — Instrumento para o desenvolvimento local» (JO C 376 de 22.12.2011, p. 15).

3.14. O acesso a serviços públicos fundamentais e a serviços comerciais como escolas, serviços de saúde e hospitalares, correios, comércio alimentar, transportes coletivos, etc., pode ser diferente nas zonas urbanas e nas zonas rurais. Este fator pode ser decisivo na escolha do local onde se quer e pode viver. Por exemplo, para as famílias com crianças, o acesso a serviços de acolhimento de crianças influencia a possibilidade de os pais trabalharem. Em muitas regiões da UE, o acesso a serviços é geralmente pior nas zonas rurais do que nas zonas urbanas. No processo do ordenamento do território, há que ter este problema em conta, a fim de garantir que a qualidade de vida nas zonas rurais não é afetada.

3.15. Em vários Estados-Membros, a taxa de desemprego é mais elevada nas zonas rurais do que nas zonas urbanas. No entanto, a variação é grande, como demonstram as estatísticas do Eurostat ⁽⁷⁾. Ao mesmo tempo, há empresas que referem dificuldade em encontrar mão de obra competente nas zonas rurais, o que sugere uma distorção nos dois sentidos, do lado da oferta e do lado da procura. A tendência dominante é a de os jovens que querem estudar procurarem locais com liceus e universidades e depois não regressarem ao local de origem.

3.16. Para a população rural, o desafio é e continuará a ser, nos próximos anos, gerir a instalação dos imigrantes, especialmente das suas famílias. Há que encorajar a criação e a manutenção de uma consideração e de um respeito mútuos. As zonas rurais podem oferecer boas condições de vida às famílias migrantes. Em países com níveis elevados de imigração — por exemplo, refugiados — e de migração laboral, encontrar oportunidades de emprego pode ser um desafio, mas a migração também pode criar possibilidades de contratação.

3.17. A declaração aborda as questões das oportunidades de emprego e da educação principalmente nos pontos 3 e 7. A questão dos serviços é referida de forma mais indireta. O CESE entende que as iniciativas da UE são importantes, direta e indiretamente, para o desenvolvimento, nomeadamente no que respeita à criação de emprego através de medidas de estímulo às empresas. Relativamente ao acesso a serviços, trata-se de uma questão mais do âmbito de cada Estado-Membro, se bem que, por exemplo, os FEEL possam funcionar como catalisador.

Agricultura e desenvolvimento rural

3.18. As áreas agrícolas e florestais ocupam cerca de 85 % do território da UE, com grandes variações entre países e regiões. As áreas cultivadas permitem a produção de alimentos humanos e para animais, energia e fibras, mas são também fonte de preservação e produção de bens públicos, como a diversidade de flora e fauna. O território não urbano é um fator que distingue as zonas rurais das zonas urbanas e é um aspeto único do desenvolvimento rural da UE, e o setor agrícola, com a sua forte ligação ao solo, desempenha um papel de primordial importância para as zonas rurais. As questões da preservação do ambiente rural e da gestão dos recursos naturais são abordadas nos pontos 4 e 5 da declaração. As condições para uma agricultura e uma gestão sustentáveis constituem um elemento decisivo para o valor intrínseco do ambiente rural, a qualidade da água e a biodiversidade.

3.19. A produção agrícola é abordada na declaração, ainda que de forma indireta, e o texto permite inferir que ela (sob a forma de géneros alimentícios) é, até certo ponto, encarada como um elemento inquestionável. Como já foi referido, os aspetos da preservação e gestão do ambiente rural e dos recursos naturais são abordados de um modo mais explícito. O CESE chama a atenção para o facto de a produção agrícola ser, por um lado, um elemento vital nas zonas rurais para satisfazer a procura pela sociedade de alimentos sustentáveis e, por outro lado, um motor para o desenvolvimento rural. Os intervenientes do setor da agricultura e silvicultura constituem uma parte importante da população rural, criam emprego e são a base da procura de serviços. Neste contexto, a possibilidade de novos agricultores, nomeadamente jovens, virem a exercer esta atividade e a expandi-la é um aspeto importante. A percentagem de agricultores jovens é baixa, e são necessárias medidas que facilitem a renovação das gerações.

3.20. Uma produção agrícola sustentável impõe a conjugação das três dimensões — económica, social e ambiental — do desenvolvimento sustentável. A dimensão económica pode, em certos casos, ser decisiva em termos de gestão. Como exemplo, pode mencionar-se o caso das áreas de prado natural e pastagem, cuja superfície vai sendo sucessivamente reduzida em razão da perda de rentabilidade da produção animal baseada na pastagem, o que, por sua vez, tem um efeito negativo sobre a biodiversidade. Trata-se de um exemplo de repercussões ambientais resultantes de uma deficiente viabilidade económica das explorações agrícolas, bem como da importância de os agricultores serem compensados pelos serviços ambientais que prestam.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics_at_regional_level

3.21. O CESE considera que o setor agrícola é um domínio do desenvolvimento rural de que o FEADER deve ter a principal responsabilidade. A maior parte dos recursos do FEADER destina-se à atividade agrícola — o que é correto —, sob a forma, por exemplo, de compensações ambientais, desenvolvimento de competências, pagamento para zonas com condicionantes naturais e apoio ao investimento. Noutras áreas abrangidas pelo FEADER — por exemplo, energia, banda larga e apoio à inovação —, os efeitos positivos para as zonas rurais são vistos numa perspetiva mais ampla. Ao mesmo tempo, a agricultura é uma atividade económica como qualquer outra e constitui um grupo-alvo que não deve ser excluído do benefício de outros FEEL.

3.22. Os agricultores e silvicultores atuais podem ser vistos não só como produtores, mas também como gestores de um território rural que foi cultivado pelas gerações anteriores. Para muitos, a paisagem cultural agrícola é um fator importante de uma boa qualidade de vida, e a sua relevância em termos recreativos, de convívio com a natureza e de atividade turística não deve ser subestimada. O valor intrínseco da paisagem natural e dos recursos do solo pode criar oportunidades de negócio e de subsistência de muitas formas diferentes.

3.23. Um desenvolvimento territorial mais equilibrado deverá incluir igualmente a transição para sistemas alimentares sustentáveis⁽⁸⁾. É essencial desenvolver uma abordagem holística para os sistemas alimentares, de forma a dar resposta aos desafios económicos, ambientais e sociais relacionados com a produção e o consumo de alimentos e a garantir uma boa governação das iniciativas em vários níveis e setores. Essas iniciativas incluem, por exemplo, a promoção de cadeias curtas de abastecimento que visam melhorar o desenvolvimento rural através da promoção do acesso a dietas saudáveis e frescas pelos consumidores⁽⁹⁾. Tal beneficiaria igualmente as economias locais e a produção agrícola.

Inovação

3.24. Não é demais insistir na importância da inovação para o desenvolvimento rural, no que respeita à conceção e realização de novas ideias. Soluções inovadoras criam condições para uma sociedade sustentável através do contributo das zonas rurais para, por exemplo, uma economia circular de base biológica, soluções inteligentes na perspetiva ambiental e a possibilidade de produzir mais com menos. A transferência e o acesso aos conhecimentos são fatores essenciais para realizar ideias inovadoras.

3.25. Novas técnicas e formas de produção inovadoras trazem boas perspetivas de uma maior sustentabilidade na produção agrícola, que resultaria na melhoria do bem-estar animal e na possibilidade de produzir mais com menos fatores de produção — por exemplo, adubos ou produtos fitossanitários. A introdução de novas técnicas e de inovações exige frequentemente importantes investimentos que podem envolver riscos para os agricultores individuais, e estes não têm, muitas vezes, a possibilidade de assumir esse risco sozinhos. A fim de estimular a aplicação de tecnologias e métodos desejáveis para a sociedade, deve ser possibilitado o apoio ao investimento a título, por exemplo, de programas de desenvolvimento rural. Pode existir um conflito entre o desenvolvimento técnico da agricultura e a criação de emprego, dado que o aumento da mecanização e o desenvolvimento estrutural resultam, em muitos casos, na perda de postos de trabalho, mas esta evolução também pode proporcionar oportunidades no que diz respeito a empregos economicamente mais estáveis.

3.26. As estratégias para a concretização de investimentos em inovação devem ter como ponto de partida as necessidades reais e não os recursos existentes. No ponto 7 da declaração, aponta-se a necessidade de mais conhecimento e inovação técnica e social e salienta-se a necessidade de cooperação entre os intervenientes para utilizarem e partilharem informação. Neste contexto, iniciativas comuns como a Parceria Europeia de Inovação (PEI), especialmente a PEI-AGRI, podem ser úteis, através da sua abordagem ascendente, que promove a comunicação em rede e o intercâmbio entre intervenientes em diferentes níveis, nomeadamente no da prática empresarial. A fim de promover mais a inovação nas zonas rurais, poderá ser necessário apoiar «mediadores da inovação».

Digitalização

3.27. O acesso à banda larga de alta velocidade é, na sociedade de hoje, um elemento indispensável das infraestruturas e uma condição necessária de uma sociedade funcional, seja rural ou urbana, e influencia quer o acesso a mão de obra, quer o acesso a emprego. A tendência de evolução é para um crescente funcionamento em linha. Contudo, em diversas partes da Europa, sobretudo em zonas rurais, não existem ainda soluções de acesso estáveis. O Comité sublinha que esta situação é inadequada. Os habitantes das zonas rurais precisam da banda larga para a sua segurança — por exemplo, serviços de telefonia eficientes — e para a sua qualidade de vida — por exemplo, serviço de televisão. O acesso à banda larga pode ser

⁽⁸⁾ Ver parecer sobre «Sistemas alimentares mais sustentáveis» (JO C 303 de 19.8.2016, p. 64).

⁽⁹⁾ Este tema é objeto de um parecer de iniciativa do CESE sobre o «Contributo da sociedade civil para o desenvolvimento de uma política alimentar global na UE», cuja adoção está prevista para dezembro de 2017.

um dos fatores para determinar se, em especial, os jovens querem permanecer nas zonas rurais ou abandoná-las. A banda larga é uma necessidade para a atividade empresarial, pois, na maioria dos casos, ela não pode ser desenvolvida sem a existência de uma rede de banda larga funcional. Como exemplos, podem referir-se as soluções de pagamento numa sociedade cada vez mais livre de numerário, a contabilidade, o comércio eletrónico ou a comunicação com clientes. O empreendedorismo agrícola é exemplo de um domínio em que as TIC são cada vez mais proeminentes no fornecimento de novas soluções técnicas.

3.28. A necessidade da informatização e as possibilidades que ela abre são abordadas na declaração. O CESE considera que, quando as forças de mercado não são suficientes para assegurar a extensão da rede de banda larga, o que é frequente no caso das zonas rurais, deve existir a possibilidade de apoios. O Comité entende que o FEDER deve ser a principal fonte do apoio às infraestruturas, enquanto o FEADER deve ser reservado para ações mais específicas e pormenorizadas. Além disso, o Banco Europeu de Investimento e o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos podem prestar assistência, por exemplo, através de instrumentos financeiros inovadores.

O papel das zonas rurais na economia circular e no combate às alterações climáticas

3.29. O papel das zonas rurais numa economia circular reveste-se de grande importância. O ponto 6 da declaração, «Incentivar a ação climática», faz referência à economia circular, mas esta tem ainda outros aspetos positivos, que o CESE destaca no seu parecer sobre o «Pacote Economia Circular»⁽¹⁰⁾. Um circuito sustentável entre cidade e campo não só é necessário da perspetiva dos recursos como também contribui para fortalecer a atividade agrícola e reduzir a importação de fatores de produção. Por conseguinte, as zonas rurais têm um grande potencial para contribuir para uma sociedade mais circular, quer pela sua capacidade de absorver produtos residuais e transformá-los em recursos (por exemplo, fertilizantes e condicionadores do solo), quer pela produção de energia renovável e de biomateriais.

3.30. Um passo no sentido do combate às emissões com efeitos no clima consiste na redução da utilização de energias fósseis e no recurso a energia de fontes renováveis. Também neste aspeto, as zonas rurais têm a possibilidade de oferecer um importante contributo, com a produção de energia solar, eólica e hídrica, bem como de bioenergia. Esta última, porém, pode ter fortes repercussões para os habitantes e o ambiente. Assim, é imprescindível ter em consideração todos os aspetos do desenvolvimento sustentável.

3.31. A abordagem da questão das alterações climáticas envolve quer a atenuação dos efeitos, quer a adaptação aos efeitos. As zonas rurais, com as suas extensas áreas de agricultura e silvicultura, têm um grande potencial de sequestro e armazenamento de carbono e, consequentemente, podem contribuir para reduzir a sua emissão para a atmosfera, mas ao mesmo tempo a produção em si contribui para as emissões. É necessário, portanto, utilizar a melhor técnica disponível na produção para minimizar as emissões. O desenvolvimento de competências em todos os níveis — do produtor ao decisor — torna-se necessário, a par das possibilidades de investimento.

3.32. Em resumo, as zonas rurais têm um forte potencial de contributo para uma sociedade sustentável e, em consequência, para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (Agenda 2030), bem como do Acordo de Paris sobre alterações climáticas (COP 21), o que fica claramente expresso na Declaração de Cork 2.0. Os desafios são, contudo, grandes, e são necessários investimentos, quer em sentido figurado, que em sentido literal, para lhes dar resposta.

Simplificação

3.33. Nos debates sobre os apoios a título dos fundos europeus, alega-se frequentemente que as políticas são complicadas tanto para os beneficiários do apoio como para as autoridades. Esta complexidade é abordada no ponto 9 da declaração. O CESE gostaria de sublinhar que a simplificação é uma necessidade na aplicação da política tanto ao nível da UE como ao nível nacional e regional. O sistema atual é de tal modo complexo que alguns indivíduos evitam candidatar-se a apoios, e, assim, a complexidade compromete a aplicação da política e a realização dos seus objetivos. Para algumas candidaturas, é necessária, geralmente, a ajuda de um consultor no preenchimento dos documentos. A tónica deve ser colocada na segurança jurídica dos indivíduos.

3.34. Na perspetiva do atual período de programação 2014-2020, foi feita uma compilação das regras administrativas dos FEEI através de um regulamento⁽¹¹⁾. Isto é, em si, positivo, porque uma melhor coordenação traz ganhos de eficiência, principalmente na ação das autoridades, enquanto os ganhos para os beneficiários são, provavelmente, menores, entre outras razões, porque não é frequente um beneficiário candidatar-se a apoios de vários fundos. Poderão verificar-se ganhos maiores no caso do desenvolvimento local de base comunitária, nos países onde ele é realizado a título de diferentes fundos. O impacto do Regulamento Disposições Comuns é uma questão que tem ainda de ser mais estudada.

⁽¹⁰⁾ Ver parecer sobre o «Pacote Economia Circular» (JO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

⁽¹¹⁾ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-regulation-common-provision-regulation-cpr>

3.35. A atual política de desenvolvimento rural seguida pelo FEADER é executada através de programas neste domínio, com estabelecimento de prioridades e domínios de incidência. Surgiu assim um sistema em que o orçamento do programa é muito fragmentado, dado que a repartição por medidas, domínios de incidência e prioridades corresponde a rubricas distintas. A visão de conjunto dos programas saiu prejudicada, e a conceção criou uma maior carga administrativa para as autoridades responsáveis, o que, por sua vez, vai retirar recursos do trabalho de execução dos programas, diminuindo as possibilidades de se cumprirem os objetivos.

3.36. No ponto 10 da declaração, expõe-se a necessidade de melhorar o desempenho e a responsabilização. Este é também um lema do trabalho da Comissão no domínio do orçamento e, nesse contexto, foi lançada em 2015 a iniciativa «Orçamento centrado nos resultados». Os cidadãos e os contribuintes têm de poder obter informação sobre os resultados produzidos pelas políticas e o seu desempenho face aos objetivos.

Bruxelas, 6 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Aplicação das regras relativas aos auxílios estatais como compensação pela prestação de serviços de interesse económico geral

(Decisão 2012/21/UE e enquadramento da União)»

(parecer de iniciativa)

(2017/C 345/07)

Relatora: **Milena ANGELOVA**

Decisão da plenária	22.9.2016
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	14.6.2017
Adoção em plenária	6.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	116/0/0

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a aplicação do pacote relativo aos serviços de interesse económico geral (SIEG), que proporciona segurança jurídica aos prestadores de serviços públicos. O pacote estabelece o justo equilíbrio entre a necessidade de promover e apoiar os SIEG e o objetivo de evitar potenciais distorções da concorrência. No entanto, as partes interessadas a nível regional e local, em especial os prestadores públicos de SIEG (como revela o estudo «Review of Member States» reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest» [Análise dos relatórios dos Estados-Membros sobre a aplicação da Decisão da Comissão Europeia relativa à concessão de auxílios estatais pela prestação de serviços de interesse económico geral], encomendado pela Secção TEN, de abril de 2017), têm manifestado preocupações acerca de alguns aspetos centrais das regras atuais que geram obstáculos desnecessários ou falta de segurança jurídica, pelo que o CESE insta a Comissão a tomar as medidas necessárias para melhorar essas regras e a sua aplicação prática, fornecer orientações, elaborar uma coletânea das boas práticas e, se necessário, ponderar a necessidade de atualizar e alterar o pacote.

1.2. A análise das duas primeiras séries de relatórios dos Estados-Membros sobre a aplicação do pacote SIEG leva o CESE a constatar com preocupação que estes não abordam a questão fundamental dos requisitos de compatibilidade, uma matéria que é tratada de forma aprofundada na comunicação relativa ao enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (2011) (a seguir designada «Enquadramento»).

1.3. O CESE observa que, na maioria dos casos, a falta de segurança ou os custos significativos decorrentes do cumprimento dos requisitos criam obstáculos que impedem indevidamente as autoridades competentes de aplicarem na íntegra a política relativa aos SIEG. Tais obstáculos afetam profundamente os órgãos de poder regional e local, dado que o diálogo entre os Estados-Membros e a Comissão sobre os casos de auxílios estatais está a cargo do governo central, não tendo os outros níveis administrativos acesso direto a esse processo.

1.4. O número muito reduzido de SIEG a nível local e regional referidos nos relatórios (de acordo com o estudo acima mencionado) mostra que a falta de canais de comunicação diretos com a Comissão impede o financiamento adequado dos serviços públicos, aumentando a relutância das autoridades competentes em fazer pleno uso da decisão e esclarecer as dúvidas sobre a sua aplicação.

1.5. O CESE exorta a Comissão Europeia a analisar as possibilidades de melhorar a decisão e de alargar o seu âmbito de aplicação, de modo a ter em conta os elementos seguintes:

1.5.1. O CESE propõe que a Comissão elimine o limiar de isenção e inclua todos os SIEG na decisão, independentemente do montante de compensação anual. Uma análise atenta da sua atual aplicação demonstra que esta medida reduzirá os custos e complexidades de ordem administrativa que, de outro modo, as autoridades competentes teriam de enfrentar, principalmente ao nível local, sem causar qualquer distorção da concorrência.

1.5.2. Face à situação do mercado de trabalho e aos constantes desafios resultantes da inadequação das competências, o CESE insta a Comissão a examinar a possibilidade de alargar o âmbito de aplicação da decisão, de modo a considerar elegíveis os serviços prestados para aumentar os conhecimentos e qualificações das pessoas e ajudá-las, deste modo, a melhorar as suas perspetivas de emprego.

1.5.3. O CESE insta a Comissão a analisar de forma aprofundada e, eventualmente, a alterar determinadas disposições da decisão, nomeadamente em relação aos seguintes aspetos: o prazo de conservação de registos de todas as informações necessárias para determinar a compatibilidade da compensação concedida; o esclarecimento de que o prazo das atribuições não deve ter qualquer efeito substancial na renovação ou prorrogação das mesmas, nem na elegibilidade dos prestadores de serviços responsáveis pela missão de serviço público; o estabelecimento de um método facilmente aplicável para calcular o lucro razoável; uma maior clarificação no que diz respeito ao requisito de partilha dos ganhos de eficiência produtiva no interior da empresa; a adoção de uma abordagem mais flexível caso o excesso de compensação seja pouco significativo e não ultrapasse 10 % do montante da compensação média anual, isentando estes casos da atualização dos parâmetros.

1.6. O CESE considera que é necessário clarificar melhor as condições de compatibilidade previstas no Enquadramento, no que se refere a:

- especificar mais concretamente as formas alternativas de cumprir o requisito de garantia da compatibilidade, em conformidade com o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que já são amplamente utilizadas na prática;
- evitar requisitos obrigatórios que possam interferir com os procedimentos legislativos nacionais, criando problemas injustificados;
- ter devidamente em conta os novos requisitos jurídicos em matéria de contratação pública e concessões;
- associar a metodologia *ex ante* à plena utilização do cálculo dos custos líquidos *ex post*, salvo se a autoridade competente preferir fixar um montante único para a compensação no momento da atribuição;
- aprovar ambos os métodos de cálculo da compensação — custos líquidos agregados e custos líquidos evitados — e fornecer mais orientações a seu respeito no Enquadramento, uma vez que atualmente este quase não contém indicações sobre o modo de determinar os cenários contrafactuais pertinentes;
- estabelecer uma distinção entre direitos especiais ou exclusivos, que conferem uma vantagem cujo lucro deve ser tomado em consideração no financiamento das obrigações de serviço público, e a cobertura universal, que implica uma desvantagem para o prestador designado;
- clarificar melhor os critérios de rendibilidade e permitir a utilização de diferentes critérios, em vez de impor um critério específico aos Estados-Membros;
- esclarecer melhor os métodos de cálculo alternativos destes incentivos, cuja utilização não deve ser obrigatória, dada a complexidade do processo.

1.7. O CESE observa que o Parlamento Europeu e o Conselho não adotaram regulamentos que estabeleçam os princípios e as condições, nomeadamente económicos e financeiros, que devem reger os serviços de interesse económico geral. Por conseguinte, apela à Comissão, ao Parlamento e ao Conselho para que estudem formas de cumprir este mandato, conferido pelo artigo 14.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, sem prejuízo das competências dos Estados-Membros e das regras do Tratado a que o artigo faz referência.

2. Objeto do parecer de iniciativa

2.1. No seu plano de ação para 2017, o CESE salientou a importância dos serviços de interesse económico geral (SIEG) enquanto elemento fundamental do nosso modelo económico e social europeu, consagrado como tal no artigo 14.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

2.2. O artigo 14.º exorta a União e os Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências, a zelarem «por que esses serviços funcionem com base em princípios e em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». Acrescenta ainda que «[o] Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem esses princípios e definem essas condições, sem prejuízo da competência dos Estados-Membros para, na observância dos Tratados, prestar, mandar executar e financiar esses serviços». Este mandato não se traduziu, até à data, em iniciativas legislativas específicas. Em contrapartida, a Comissão Europeia elaborou um vasto conjunto de regras em matéria de auxílios estatais aplicáveis aos SIEG em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

2.3. As condições de compatibilidade com as regras do Tratado em matéria de auxílios estatais e com o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE têm gerado controvérsia, desde que o Tribunal de Primeira Instância decidiu, em 1997 ⁽¹⁾, que a compensação concedida a empresas que desempenhem uma missão de serviço público deve ser considerada auxílio estatal. Até então, era consensual que a compensação dos custos adicionais ocasionados pelas obrigações mais exigentes associadas aos SIEG não conferia qualquer vantagem. O Tribunal de Justiça anulou esta posição em 2001 ⁽²⁾, considerando que a compensação só poderia ser considerada auxílio estatal se ultrapassasse os custos adicionais suportados pelo prestador designado. Por último, o Acórdão Altmark definiu, em 2003 ⁽³⁾, os critérios que qualquer regime de compensação deve satisfazer para não ser abrangido pelas regras em matéria de auxílios estatais.

2.4. A Comissão Europeia determina a compatibilidade dos SIEG com as regras em matéria de auxílios estatais, observando estritamente os três critérios preliminares do acórdão Altmark. Tal exige:

- uma definição clara das obrigações de serviço público e a sua atribuição específica ao prestador designado através de um ato público;
- o estabelecimento *ex ante*, de forma objetiva e transparente, dos parâmetros que servem de base ao cálculo da compensação;
- que a compensação não ultrapasse os custos ocasionados pela prestação do serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável;
- que a escolha do prestador designado seja efetuada:
 - através de um processo de concurso público;
 - determinando o nível da compensação com base nos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada, teria suportado pela prestação do serviço, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável.

2.5. Em 2005, a Comissão adotou o «pacote Monti-Kroes», atualizado em 2011 (o «pacote Almunia»), com as regras fundamentais para o financiamento dos SIEG: o pacote inclui uma comunicação da Comissão ⁽⁴⁾ (a seguir designada «Enquadramento»), que estabelece as condições de compatibilidade aplicáveis aos SIEG, e uma decisão da Comissão ⁽⁵⁾ que isenta da obrigação de notificação os regimes menos suscetíveis de distorcer a concorrência devido ao seu financiamento limitado (o artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da decisão estabelece o limiar anual de 15 milhões de euros) ou que são direcionados para atividades que satisfazem necessidades sociais (ou seja, hospitais, cuidados de saúde e cuidados prolongados, cuidados infantis, acesso e reintegração no mercado de trabalho, alojamento social, cuidados e inclusão de grupos vulneráveis, e ligações aéreas ou marítimas a ilhas, aeroportos e portos com um volume reduzido de passageiros). A Comissão declarou a sua intenção de proceder à revisão deste conjunto de regras cinco anos após a sua entrada em vigor.

2.6. No âmbito do seu Programa para a Europa, o objetivo perseguido pelo CESE com o presente parecer de iniciativa é contribuir para a revisão que a Comissão realizará proximamente, analisando em pormenor a experiência da aplicação do pacote relativo aos SIEG. Para o efeito, o CESE encomendou um estudo sobre a aplicação das regras relativas aos SIEG em matéria de compensação pública («Review of Member States' reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest» [Análise dos relatórios dos Estados-Membros sobre a aplicação da Decisão da Comissão Europeia relativa à concessão de auxílios estatais pela prestação de serviços de interesse económico geral]).

⁽¹⁾ Processo T-106/95.

⁽²⁾ Processo C-53/00.

⁽³⁾ Processo C-280/00.

⁽⁴⁾ JO C 8 de 11.1.2012, p. 15.

⁽⁵⁾ JO L 7 de 11.1.2012, p. 3.

2.7. As compensações pela prestação de SIEG raramente afetam a concorrência, na medida em que cobrem os custos adicionais incorridos pelos prestadores designados no cumprimento da missão de serviço público. Afigura-se, portanto, que impor-lhes os encargos associados à notificação de auxílios estatais constitui uma medida de excesso de zelo, apenas justificada nos casos em que outros participantes possam sofrer um dano incontestável. Em contrapartida, as práticas que prejudicam gravemente as condições do mercado, como o *dumping* por parte de países terceiros, ou a fixação de preços a níveis injustificadamente baixos, não suscitam uma ação adequada por parte da UE. Assim, o alargamento do âmbito de aplicação da decisão que isenta os SIEG de notificação, associado ao reforço da segurança jurídica e a uma maior flexibilidade na aplicação das regras, afigura-se fundamental para garantir o cumprimento adequado das disposições do Tratado que promovem estes serviços essenciais.

3. Melhoria da decisão e alargamento do seu âmbito de aplicação

3.1. O CESE considera que a decisão estabelece o equilíbrio acertado entre a necessidade de promover e apoiar os SIEG e o objetivo de evitar potenciais distorções da concorrência. A isenção de notificação reduz os custos e complexidades de ordem administrativa que, de outro modo, as autoridades competentes teriam de enfrentar, principalmente ao nível local. Dado que os SIEG que não são elegíveis ao abrigo da decisão estão sujeitos a regras mais rigorosas, só os casos que suscitem especiais preocupações em matéria de concorrência devem ficar fora do seu âmbito de aplicação, em conformidade com o objetivo de concentrar ao nível da UE os recursos utilizados no controlo dos auxílios estatais. A experiência tem demonstrado que a Comissão autoriza a esmagadora maioria dos regimes de SIEG que examina. Apenas três casos de SIEG conduziram a um procedimento de investigação aprofundada ao abrigo do artigo 108.º, n.º 2, do TFUE, desde que a decisão e o Enquadramento de 2012 entraram em vigor. Dois casos diziam respeito a serviços postais (auxílio estatal SA.35608 relativo à Hellenic Post (ELTA), e auxílio estatal SA.37977 relativo ao operador postal espanhol) e outro a um regime relativo a um hospital (auxílio estatal SA.19864 — Financiamento dos hospitais públicos IRIS na Região de Bruxelas-Capital), na sequência de uma decisão do Tribunal de Justiça que anulou uma decisão de regularização da Comissão por considerar que a sua complexidade exigia uma investigação formal. Em todos os casos examinados pela Comissão, as alegações dos concorrentes desempenham um papel fundamental, assegurando, assim, uma disciplina rigorosa sem necessidade de uma notificação sistemática dos regimes de SIEG. Além disso, a jurisprudência e a prática da Comissão fornecem orientações suficientes às partes interessadas para que estas avaliem se podem aplicar a decisão de forma segura, sem que seja necessário notificar os regimes de SIEG para obter uma segurança total. O CESE propõe, por conseguinte, que a Comissão elimine o limiar de isenção e inclua todos os SIEG na decisão, independentemente do montante de compensação anual, seguindo o exemplo dos regimes de compensação no setor do transporte de passageiros⁽⁶⁾.

3.2. O estabelecimento de um limiar, em função do volume do auxílio em causa, que dá origem a notificação pode ser pertinente para o controlo ao nível da UE, nomeadamente nos casos em que a concessão do auxílio envolve modalidades pouco transparentes, como as reduções ou isenções fiscais, os empréstimos a taxa reduzida ou as garantias públicas. Além disso, a decisão prevê que algumas atividades específicas possam exigir controlo por suscitarem preocupações em matéria de concorrência, permitindo assim que a notificação seja obrigatória nesses casos. De qualquer modo, a manutenção do atual limiar fixado no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da decisão em níveis tão baixos impõe às autoridades competentes encargos excessivos, sem vantagens visíveis para o respeito das regras da concorrência. Por conseguinte, o CESE solicita à Comissão que restrinja o requisito de notificação às formas de auxílio ou atividades específicas em que as potenciais distorções justifiquem um exame mais atento para garantir condições de concorrência equitativas.

3.3. O CESE convida a Comissão a examinar a possibilidade de alargar o âmbito de aplicação da decisão, de modo a tornar elegíveis os serviços relacionados com o aumento dos conhecimentos e qualificações das pessoas e, portanto, com a melhoria das suas oportunidades de emprego. Além disso, é necessário clarificar as «zonas cinzentas» respeitantes à participação do setor privado, em que seria útil dispor de orientações adicionais.

3.4. A decisão deve assegurar a total compatibilidade com o direito hierarquicamente superior da União e evitar encargos excessivos para os órgãos de poder local e regional. Em particular, o artigo 8.º exige que os Estados-Membros mantenham disponíveis, durante o período de atribuição e, pelo menos, por dez anos a contar do termo desse período, todas as informações necessárias para determinar a compatibilidade das compensações atribuídas. Esta disposição contraria o artigo 17.º do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, que dispõe que quando o prazo de prescrição de dez anos caduca, qualquer auxílio concedido deixa de poder ser recuperado e, por conseguinte, a Comissão deixa de avaliar a sua compatibilidade, como se verifica na prática corrente. Conservar as informações durante mais de dez anos, sem que estas tenham qualquer utilidade para o controlo dos auxílios estatais, constitui um encargo excessivo para as autoridades competentes e infringe os princípios da proporcionalidade e da boa administração consagrados no Tratado.

⁽⁶⁾ JO L 315 de 3.12.2007, p. 1.

3.5. O artigo 2.º, n.º 2, da decisão é aplicável às atribuições por períodos máximos de dez anos, exceto no caso dos SIEG que exijam um investimento significativo que justifique a adoção de um período mais longo. Embora a prática da Comissão, no âmbito do Enquadramento, interprete geralmente esta regra no sentido de impedir que as atribuições ultrapassem esse prazo, a formulação da decisão pode implicar que as empresas que gerem um serviço público durante um período mais longo possam não estar abrangidas pelo seu âmbito de aplicação. O CESE solicita, por conseguinte, à Comissão que esclareça que o prazo das atribuições não deve ter qualquer efeito substancial na renovação ou prorrogação das mesmas, nem na elegibilidade dos prestadores de serviços responsáveis pela missão de serviço público. Esta questão é particularmente sensível no caso dos prestadores do setor público encarregados dessas atribuições pelas respetivas autoridades competentes, visto terem como única finalidade a prestação do serviço público em causa.

3.6. O artigo 5.º, n.ºs 5, 7 e 8, relativo ao lucro razoável, deveria estabelecer um método facilmente aplicável para o cálculo do mesmo. A abordagem atual, à semelhança da prevista no Enquadramento, inclui métodos como o da taxa interna de rentabilidade, que se revelam demasiado complexos para os SIEG locais e, por conseguinte, desencorajam a sua utilização no cálculo da compensação. O estabelecimento de valores de referência em matéria de rentabilidade exige o recurso a serviços de consultoria dispendiosos, que não estão ao alcance da maioria dos SIEG. O CESE convida a Comissão a esclarecer esta questão, uma vez que a prática da Comissão favorece a comparação direta com a rentabilidade de setores conexos, com base em dados disponíveis fornecidos por fontes oficiais ou privadas, amplamente reconhecidas como representativas.

3.7. Embora não sejam objeto de qualquer definição, os incentivos à eficiência são tidos em conta no artigo 5.º, n.º 6, e exigem, por conseguinte, clarificação adicional, nomeadamente no que diz respeito ao requisito de partilha dos ganhos de eficiência produtiva entre a empresa, o Estado-Membro e/ou os utilizadores. O CESE solicita à Comissão que dissipe quaisquer dúvidas quanto à interpretação deste requisito.

3.8. O artigo 6.º, n.º 2, da decisão dispõe que qualquer compensação em excesso deve levar a uma atualização dos parâmetros de cálculo para o futuro. Todavia, uma compensação que não ultrapasse 10 % do montante da compensação média anual pode transitar para o período anual seguinte. Para assegurar a plena coerência seria necessário que, neste último caso, os parâmetros não fossem atualizados, a fim de evitar uma reapreciação que implica insegurança jurídica para os prestadores designados em casos que não afetam a concorrência. O CESE recomenda que a Comissão assegure uma abordagem mais flexível caso o excesso de compensação seja pouco significativo e não ultrapasse 10 % do montante da compensação média anual, isentando estes casos da atualização dos parâmetros.

3.9. Deve evitar-se qualquer tratamento discriminatório dos órgãos de poder local e regional e, por conseguinte, dos serviços de interesse económico geral prestados a esses níveis. Atualmente, os órgãos de poder local e regional devem apresentar os seus pedidos, respostas e dúvidas através do canal oficial do respetivo Estado-Membro, visto que só este último pode estabelecer um diálogo formal com a Comissão sobre as disposições relativas aos auxílios estatais. Deste modo, as informações que os órgãos de poder local e regional pretendem fazer chegar à Comissão têm de ser veiculadas pelo respetivo Estado-Membro. Por conseguinte, o CESE convida a Comissão a estabelecer um diálogo mais estruturado com os órgãos de poder local e regional sobre os procedimentos e questões referentes aos auxílios estatais. As regras e os requisitos em matéria de auxílios estatais devem ser também adaptados às necessidades específicas e aos meios ao dispor dos órgãos de poder local e regional, garantindo assim um tratamento justo e equitativo na prática.

4. Clarificação das condições de compatibilidade no âmbito do Enquadramento

4.1. O Enquadramento descreve em pormenor os diversos requisitos para assegurar a compatibilidade nos termos do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE e da jurisprudência que o interpreta. Embora forneça uma explicação pormenorizada dos critérios aplicados pela Comissão, adota com frequência uma posição excessivamente prudente que cria problemas desnecessários e gera alguma insegurança. A prática da Comissão demonstra que, em muitos domínios, essas dificuldades foram ultrapassadas mediante a aplicação de uma interpretação pragmática do Enquadramento. Mencionar especificamente essas soluções aumentaria a segurança jurídica e reforçaria efetivamente a igualdade de tratamento, preservando ao mesmo tempo o princípio de que cada caso deve ser analisado em função do seu mérito. O CESE recomenda, por conseguinte, que a Comissão especifique melhor as formas alternativas, que já utiliza amplamente na sua prática, de cumprir o requisito. Tal clarificação dissiparia muitas das dúvidas com que as autoridades competentes e os prestadores de serviços se confrontam atualmente.

4.2. Nos termos do Tratado, a atribuição e a definição de uma missão de serviço público constituem uma competência fundamental dos Estados-Membros. Por conseguinte, as referências feitas no ponto 13 do Enquadramento às condições que os serviços de interesse geral/serviços públicos devem cumprir apenas podem servir como orientações úteis. Contudo, a inclusão dessas referências pode suscitar preocupações legítimas quanto a uma eventual limitação das competências dos Estados-Membros. Efetivamente, compete aos Estados-Membros decidir, no interesse público, das normas em matéria de «qualidade, de segurança e de acessibilidade de preços, [...] igualdade de tratamento e [...] promoção do acesso universal e dos direitos dos utilizadores» que cada serviço essencial deve cumprir, independentemente de ser assegurado pelo mercado

ou por uma missão de serviço público. Os Estados-Membros também podem decidir, em conformidade, se é necessário um SIEG/serviço público para assegurar o cumprimento dessas normas. As condições de mercado, embora sejam muito importantes, não podem anular nem restringir a capacidade das autoridades competentes de defenderem o interesse público. O CESE propõe, por conseguinte, que a Comissão se limite, neste caso, a remeter para a sua comunicação de orientação, que restringe o âmbito da sua avaliação à verificação da eventual existência de um erro manifesto, uma matéria que, em última análise, é da competência do Tribunal de Justiça.

4.3. O ponto 14 do Enquadramento condiciona, indevidamente, os poderes dos Estados-Membros no que se refere à atribuição de uma missão de serviço público, ao exigir-lhes que realizem consultas públicas a fim de ter em conta os interesses dos utilizadores e prestadores, interferindo assim em competências nacionais que estão fora da esfera de ação da Comissão. Embora as autoridades competentes prestem sempre a devida atenção aos interesses das partes envolvidas, obrigá-las a justificar a necessidade de uma missão de serviço público e a realizar consultas públicas, ou a introduzir outros instrumentos, dificilmente se enquadra nas disposições e nos princípios do Tratado. A prática da Comissão mostra que presta pouca atenção a esta regra, especialmente quando os Estados-Membros têm dificuldades na sua aplicação. Por conseguinte, o CESE propõe que a Comissão reformule este ponto de modo a evitar requisitos obrigatórios que possam interferir nos procedimentos legislativos nacionais, criando problemas injustificados.

4.4. O requisito previsto no ponto 19 do Enquadramento, segundo o qual as atribuições devem cumprir as regras da União em matéria de contratos públicos, não tem em conta que o direito derivado neste domínio foi objeto de uma profunda revisão na sequência do pacote relativo aos contratos públicos de 2014. A Diretiva relativa aos contratos públicos só é aplicável, nos termos do seu artigo 1.º, n.º 2, às aquisições por autoridades adjudicantes e não pode impor um regime vinculativo aos SIEG, uma vez que estes se referem a funções executadas por uma empresa em nome de uma autoridade competente. Por conseguinte, qualquer requisito imposto ao abrigo da legislação em matéria de contratação pública seria contrário à sua diretiva de base. O pacote relativo aos contratos públicos de 2014 também regulamenta pela primeira vez as concessões, mas seria muito incorreto concluir que os SIEG podem ser abrangidos por este regime: as concessões implicam que as empresas assumem todos os riscos quando a concessão é adjudicada, em flagrante contraste com os SIEG, em que as autoridades competentes cobrem os custos adicionais ocasionados pela prestação do serviço, minimizando assim os riscos. Este regime apenas seria aplicável aos casos em que a autoridade competente opte por tratar os SIEG como concessões, mas nesses casos não haveria nenhum elemento de auxílio, visto que o prestador designado teria de suportar todos os riscos. Por conseguinte, nem as regras relativas aos contratos públicos nem as regras relativas às concessões são aplicáveis aos SIEG. Em termos jurídicos, o Enquadramento apenas pode exortar os Estados-Membros a aplicarem, se for caso disso, os princípios de transparência e igualdade de tratamento na seleção dos prestadores, nomeadamente dos prestadores do setor privado, sem que tal constitua uma obrigação vinculativa. O CESE solicita, assim, à Comissão que reveja o ponto 19 do Enquadramento de modo a ter devidamente em conta os novos requisitos jurídicos em matéria de contratos públicos e de concessões.

4.5. Embora o ponto 22 do Enquadramento disponha que a compensação pode ser estabelecida com base nos custos e receitas esperados ou efetivamente suportados, muitas vezes a prática da Comissão exige a fixação dos montantes compensatórios *ex ante*. Esse método de cálculo, que impede as autoridades competentes de concederem compensações *ex post* de acordo com os custos líquidos efetivos, constitui uma interferência indevida que pode gerar problemas insolúveis, uma vez que, se os montantes calculados *ex ante* não cobrirem os custos líquidos, o prestador fica confrontado com uma situação de subfinanciamento sistemático. Além disso, se a autoridade competente conceder um apoio adicional para colmatar este défice, enfrentará, em princípio, potenciais sanções por violar as condições estabelecidas na decisão de autorização. A prática da Comissão tem em grande medida ignorado esta incongruência, exceto nos casos em que a questão é objeto de alguma queixa. Embora pareça adequado estabelecer *ex ante* a metodologia de cálculo da compensação, os montantes provisórios resultantes desse cálculo não devem ter um caráter vinculativo. Só depois de os resultados anuais estarem disponíveis é possível calcular os custos líquidos e a compensação correspondente. O CESE exorta, por conseguinte, a Comissão a assegurar a total coerência e conformidade com o segundo critério Altmark, associando a metodologia *ex ante* à plena utilização do cálculo dos custos líquidos *ex post*, salvo se a autoridade competente preferir fixar o montante da compensação no momento da atribuição.

4.6. O método dos custos líquidos evitados para o cálculo da compensação baseia-se no pressuposto de que, na ausência de uma obrigação de serviço público, o prestador designado diminuiria a qualidade das suas atividades e procuraria maximizar as receitas. O método dos custos líquidos evitados convencional implicaria que o prestador poria termo a todas as atividades que dessem prejuízo. O montante da compensação é determinado pela diferença entre esse cenário contrafactual e os resultados reais do prestador do serviço. A Comissão defendeu recentemente a abordagem dos custos da rendibilidade, segundo a qual o cenário contrafactual consistiria na cessação das atividades que impedem a empresa de maximizar os seus resultados. A compensação cobre, assim, não só os custos adicionais do SIEG, mas também as atividades menos eficientes, mesmo que sejam rentáveis. Para reduzir os pagamentos compensatórios, a Comissão exige que as vantagens de mercado e imateriais de que o prestador usufrui sejam deduzidas da compensação. A preferência pela abordagem dos custos da rendibilidade gera divergências *de facto* na aplicação de um princípio único, o que compromete a

segurança jurídica. O CESE recomenda que a Comissão aprove ambos os métodos de cálculo e forneça mais orientações sobre os mesmos no Enquadramento, que atualmente quase não contém indicações sobre o modo de determinar os cenários contrafactuais pertinentes.

4.7. O método de imputação dos custos parece ser o mais adequado para a maioria dos SIEG, dado que o seu cálculo se baseia na diferença entre os custos necessários para cumprir as obrigações de serviço público e as receitas correspondentes. Todavia, os Estados-Membros que queiram utilizar este método devem justificar por que motivo rejeitam a abordagem dos custos líquidos evitados, que, de outro modo, é considerada obrigatória. Uma vez que o método dos custos líquidos evitados implica uma análise complexa e onerosa, que frequentemente exige o recurso a serviços de consultoria externa, o CESE recomenda que a Comissão reconheça este método como um método inteiramente válido, em pé de igualdade com o dos custos líquidos evitados, exceto para atividades específicas, como os serviços postais, em que essa metodologia continua a ser vinculativa, em conformidade com a Terceira Diretiva Postal.

4.8. O ponto 32 do Enquadramento, relativo às receitas, inclui, com razão, os lucros excessivos gerados por direitos especiais ou exclusivos. Contudo, na prática recente têm sido incluídos lucros provenientes da prestação do serviço universal, mesmo que não sejam gerados por tais direitos, o que conduz a avaliações erróneas. Importa salientar que a cobertura universal implica uma desvantagem porque o prestador designado é obrigado a servir um determinado território independentemente dos custos suportados. Por conseguinte, caso o prestador obtivesse lucro com a prestação desse serviço, os princípios do Tratado seriam violados se tal excedente financiasse obrigatoriamente outras obrigações de serviço público que gerassem prejuízo. O CESE solicita, assim, à Comissão que esclareça este ponto e estabeleça uma distinção entre direitos especiais ou exclusivos, que conferem uma vantagem cujo lucro deve ser tomado em consideração no financiamento das obrigações de serviço público, e a cobertura universal, que implica uma desvantagem para o prestador designado.

4.9. O lucro razoável, tal como previsto no Enquadramento, suscita algumas questões que ainda importa esclarecer. Embora o Enquadramento defenda a utilização das taxas internas de rendibilidade, reconhece a dificuldade inerente à aplicação deste método. Deste modo, na prática, a Comissão compara as empresas do mesmo setor ou de um setor afim utilizando os critérios de rendibilidade normalmente aplicáveis, tais como a rendibilidade dos capitais próprios ou a rendibilidade das vendas. Contudo, a falta de segurança relativamente a esta questão leva, com frequência, a resultados divergentes. O CESE recomenda, por conseguinte, que a Comissão reconheça todos os critérios de rendibilidade normalizados e consolidados, em vez de tornar qualquer um deles obrigatório. O CESE solicita à Comissão que clarifique melhor os critérios de rendibilidade e permita a utilização de critérios diferentes, em vez de impor um critério específico aos Estados-Membros.

4.10. O requisito de eficiência obrigatório previsto nos pontos 39 a 46 do Enquadramento está a revelar-se um enorme obstáculo tanto para as partes interessadas como para as autoridades competentes. Dado que o Enquadramento não fornece qualquer indicação sobre o modo de calcular os incentivos à eficiência, a prática da Comissão permite avaliações muito divergentes, o que põe em causa os princípios de segurança jurídica e igualdade de tratamento. Por conseguinte, o CESE solicita à Comissão que esclareça melhor os métodos de cálculo alternativos destes incentivos, cuja utilização não deve ser obrigatória, dada a complexidade do processo.

Bruxelas, 6 de julho de 2017.

*O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS*

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Repercussões da digitalização e da robotização dos transportes na elaboração de políticas da UE»

(parecer de iniciativa)

(2017/C 345/08)

Relatora: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Decisão da plenária	26.1.2017
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	14.6.2017
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	157/0/2

1. Conclusões e recomendações

1.1. A digitalização e a robotização no domínio da mobilidade das pessoas e do transporte de mercadorias proporcionam à sociedade diversos benefícios potenciais, tais como maior acessibilidade e comodidade para os passageiros, eficiência e produtividade em termos de logística, melhoria da segurança do tráfego e redução das emissões. Ao mesmo tempo, suscitam preocupações relacionadas com a segurança, a proteção, a privacidade, o trabalho e o ambiente.

1.2. Embora a tecnologia ofereça inúmeras oportunidades, o progresso não deve ser impulsionado exclusivamente pela tecnologia, mas procurar também criar valor acrescentado para a sociedade. Por conseguinte, é necessário um debate político, acompanhado da participação adequada da sociedade civil nos processos de planeamento dos transportes, especialmente nas grandes zonas urbanas.

1.3. A concretização do transporte digital exige soluções para os estrangulamentos existentes, bem como investimentos integrados ao longo da rede RTE-T nos sistemas de transportes, energia e telecomunicações, incluindo a implantação da 5G. Os instrumentos de financiamento da UE, como o Mecanismo Interligar a Europa, o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) e o programa Horizonte 2020 devem apoiar estas iniciativas.

1.4. A digitalização e a robotização dos transportes oferecem novas oportunidades de negócio para a indústria transformadora e o setor dos serviços, incluindo as PME, e podem representar uma vantagem competitiva para a UE. Neste sentido, o CESE preconiza um ambiente empresarial encorajador e favorável às empresas, que preveja a abertura a novos modelos de negócios e fomenta o desenvolvimento das plataformas digitais europeias.

1.5. A digitalização e a robotização dos transportes produzirão profundas alterações na natureza do trabalho e na procura de competências. O CESE salienta a importância de abordar estas alterações estruturais, favorecendo uma transição justa e harmoniosa e dando resposta à escassez de competências, e de monitorizar adequadamente o progresso. O diálogo social, a informação e a consulta dos trabalhadores desempenham um papel fundamental no processo de transição. Os Estados-Membros devem igualmente adaptar os seus sistemas de ensino para responder à nova procura de competências.

1.6. A digitalização e a robotização dos transportes exigem a adequação da disponibilidade, da acessibilidade e do livre fluxo de dados. Ao mesmo tempo, importa garantir uma correta proteção dos dados. Para responder aos novos desenvolvimentos é igualmente necessário reforçar as capacidades no domínio da cibersegurança e resolver as questões em matéria de responsabilidade.

1.7. O CESE sublinha o caráter intermodal do transporte digital, que está no cerne da estratégia da UE para os transportes e se encontra estreitamente ligado a outros domínios de intervenção, nomeadamente o mercado único digital, a energia, o desenvolvimento industrial, a inovação e as competências. Dado que os objetivos e os requisitos em matéria de atenuação das alterações climáticas constituem um dos fatores que impulsionam o transporte digital, existe também uma relação estreita com a sustentabilidade ambiental.

2. Contexto e tendências atuais

2.1. A digitalização está a alastrar-se a todas as áreas da economia e da sociedade, sendo frequentemente dado como exemplo o setor dos transportes. O presente parecer de iniciativa tem por objetivo analisar a evolução e as repercussões da digitalização e da robotização dos transportes do ponto de vista da sociedade no seu conjunto, incluindo as empresas, os trabalhadores, os consumidores e os cidadãos em geral, e apresentar os pontos de vista do CESE sobre a forma como estas evoluções devem ser tidas em conta na elaboração das políticas da UE, a fim de aproveitar as oportunidades e gerir os riscos de forma adequada.

2.2. Muito está a ser feito nos mercados e em diferentes domínios de intervenção a nível nacional e da UE. O CESE também abordou este tema nos seus pareceres, por exemplo, sobre o futuro da indústria automóvel ⁽¹⁾, sobre os Sistemas de Transporte Inteligentes Cooperativos ⁽²⁾ e sobre a inteligência artificial ⁽³⁾.

2.3. A digitalização dos transportes assume várias formas. Atualmente, os veículos, as aeronaves e os navios já utilizam a informação digital de muitas formas, incluindo a tecnologia e os serviços de apoio à condução automóvel, ao controlo do tráfego ferroviário, à aviação e à gestão dos transportes marítimos. A digitalização das informações sobre passageiros e mercadorias é outro domínio de aplicação quotidiana. Em terceiro lugar, os robôs são comumente utilizados em operações em terminais no domínio da logística do transporte de mercadorias.

2.4. Uma maior automatização e robotização abre novas oportunidades para o transporte de mercadorias e pessoas, bem como para vários tipos de monitorização e vigilância. Os robôs virtuais, ou seja, os robôs de *software*, desempenham um papel central neste contexto, favorecendo uma maior utilização e ligação de diferentes sistemas de informação, o que lhes permite funcionar como uma unidade interoperável.

2.5. A automatização dos transportes implica o desenvolvimento de meios de transporte que preveja a interação com seres humanos, bem como com as infraestruturas e outros sistemas externos. Os veículos, navios e sistemas aeroespaciais não tripulados que são totalmente autónomos, ou seja, que funcionam de forma independente, constituem a etapa final desta evolução.

2.6. Atualmente, vários fabricantes de automóveis estão a desenvolver e a testar na prática veículos sem condutor. O metropolitano sem condutor já foi introduzido em muitas cidades e estão a ser testados autocarros e frotas de camiões sem condutor. A utilização de sistemas de aeronaves não tripuladas (drones) está a aumentar rapidamente e, inclusivamente, estão a ser desenvolvidos navios autónomos ou controlados à distância. Para além dos veículos, aeronaves e navios, estão a ser explorados novos tipos de soluções de infraestruturas e sistemas de controlo de tráfego.

2.7. Embora estejam a ser dados passos no sentido do transporte autónomo e não tripulado, as estruturas básicas continuam a basear-se nas pessoas enquanto principais intervenientes. As repercussões mais significativas far-se-ão sentir quando o transporte totalmente autónomo e não tripulado for uma realidade. As previsões sobre o momento em que tal ocorrerá variam consideravelmente. Não obstante, é importante dar início aos preparativos para o futuro e tomar as decisões necessárias em tempo útil.

⁽¹⁾ Relatório de informação da Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI) do CESE sobre «A indústria automóvel» (CCMI/148), adotado pela CCMI em 30.1.2017.

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre «Sistemas de Transporte Inteligentes Cooperativos» (TEN/621) (ainda não publicado no Jornal Oficial).

⁽³⁾ Parecer do CESE sobre «Inteligência artificial» (INT/806) (ainda não publicado no Jornal Oficial).

2.8. A digitalização permite igualmente que os passageiros e outros utilizadores de transportes beneficiem de um novo conceito de mobilidade enquanto serviço através de plataformas digitais.

2.9. O desenvolvimento em curso da mobilidade enquanto serviço visa responder mais adequadamente à procura do mercado, combinando os sistemas de reserva, compra e pagamento de bilhetes des cadeias de transporte e fornecendo informações em tempo real sobre horários e condições meteorológicas e de tráfego, bem como sobre a capacidade e disponibilidade de soluções de transporte. Por conseguinte, a mobilidade enquanto serviço é a interface de transporte digitalizada do utilizador, que visa, ao mesmo tempo, otimizar a utilização da capacidade de transporte.

2.10. O rápido desenvolvimento de tecnologias como os megadados, a computação em nuvem, as redes móveis 5G, os sensores, a robótica e a inteligência artificial — especialmente com as suas capacidades de aprendizagem, como a aprendizagem automática e a aprendizagem profunda — contribui de modo decisivo para a evolução do transporte digital e automatizado.

2.11. Contudo, é óbvio que não é possível avançar com êxito se o progresso for exclusivamente impulsionado pela tecnologia. Na melhor das hipóteses, o desenvolvimento deverá basear-se na procura da sociedade. Por outro lado, os cidadãos, muitas vezes, têm dificuldades em identificar as oportunidades que os novos desenvolvimentos proporcionam.

3. Repercussões para o sistema de transporte

3.1. O desenvolvimento digital cria condições para a intermodalidade e contribui, deste modo, para uma abordagem sistémica dos transportes. Implica também que o sistema de transportes tenha vários elementos novos para além das infraestruturas tradicionais.

3.2. No entanto, a base do sistema continua a ser a mesma: estradas, caminhos de ferro, portos e aeroportos. Além destes elementos básicos, é necessária uma infraestrutura digital avançada, abrangendo sistemas de cartografia e posicionamento, diferentes tipos de sensores para geração de dados, *hardware* e *software* para tratamento de dados e ligações móveis e de banda larga para distribuição de dados. Os sistemas automatizados de gestão e controlo do tráfego também fazem parte da infraestrutura digital.

3.3. Uma vez que as infraestruturas digitais e digitalizadas necessitam de eletricidade, e tendo em conta a interação entre redes elétricas inteligentes e veículos elétricos, a infraestrutura de eletricidade é também um elemento essencial do sistema de transportes. Por último, são necessários novos serviços e infraestruturas para permitir o acesso às informações sobre tráfego e possibilitar a reserva e o pagamento dos serviços de mobilidade. Por conseguinte, o sistema, desde a infraestrutura física aos serviços de transporte físico, está ligado por diferentes tipos de elementos digitais.

3.4. Apesar de se verificar uma rápida evolução, subsistem ainda vários estrangulamentos que dificultam o progresso no sentido de sistemas de transporte digital e que devem, por conseguinte, ser solucionados. Entre estes incluem-se, por exemplo, a falta de disponibilidade e acessibilidade de dados, a falta de ligações rápidas à Internet, bem como limitações técnicas relacionadas com os sensores e o posicionamento em tempo real.

3.5. O CESE apela para o investimento na tecnologia e nas infraestruturas que possam servir de base ao desenvolvimento do transporte digital, nomeadamente sistemas de gestão e controlo do tráfego: os projetos SESAR (Investigação sobre a Gestão do Tráfego Aéreo no Céu Único Europeu) e ERTMS (Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário) já se encontram numa fase avançada, mas carecem de recursos financeiros substanciais. O VTMS (sistema de acompanhamento e de informação do tráfego de navios) e os STI-C (Sistemas de Transporte Inteligentes Cooperativos) têm ainda de ser desenvolvidos. Além disso, as ligações 5G devem estar disponíveis ao longo da rede de base RTE-T. Os instrumentos de financiamento da UE, como o Mecanismo Interligar a Europa, o FEIE e o programa Horizonte 2020 devem dar prioridade a estas iniciativas.

3.6. A interoperabilidade dos sistemas digitais é igualmente necessária para permitir a conectividade transfronteiriça, tanto a nível nacional como internacional. A UE deve esforçar-se por desempenhar um papel precursor e definir normas neste domínio.

3.7. O CESE salienta que a digitalização não elimina a necessidade de investimentos em infraestruturas básicas de transporte, embora otimize a utilização da capacidade existente. Além disso, durante o período de transição, os veículos e navios parcialmente automatizados e totalmente autónomos circulam em conjunto, o que deve ser tido em conta nas infraestruturas rodoviárias e marítimas. Estão também a surgir novos desafios na aviação devido à utilização de drones.

3.8. O CESE encoraja o desenvolvimento de sistemas de gestão do tráfego e de regras comuns em matéria de drones a nível da UE e a nível internacional, junto da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). Além disso, a Organização Marítima Internacional (OMI) deve elaborar regras que permitam o desenvolvimento e a introdução de transportes marítimos controlados à distância e autónomos, nomeadamente em portos.

4. Repercussões para as empresas e a inovação

4.1. A digitalização e a robotização proporcionam maior eficiência, produtividade e segurança no transporte de mercadorias e na logística. Também surgem novas oportunidades de negócio para a indústria transformadora e para o setor dos serviços no que diz respeito à automatização e à robótica, aos serviços para a mobilidade dos cidadãos, a soluções para uma logística mais eficiente ou à digitalização de todo o sistema de transportes. Tal aplica-se tanto às grandes empresas como às pequenas e médias empresas, incluindo as empresas em fase de arranque.

4.2. Tendo em conta que as empresas da UE são líderes em muitos domínios relacionados com o transporte digital, seria possível desenvolver, nesta área, uma vantagem competitiva. Uma vez que fora da UE o desenvolvimento do transporte digital e autónomo tem evoluído muito, a UE deve também redobrar de esforços nos domínios da inovação, das infraestruturas e da realização do mercado único, incluindo a adaptação do quadro jurídico a novas condições de funcionamento.

4.3. É igualmente necessária uma abertura relativamente ao desenvolvimento e à introdução de novos tipos de modelos de negócio, baseados em plataformas digitais. A fim de reforçar a criação de plataformas europeias, há que assegurar condições favoráveis e de apoio, a par de um quadro regulamentar que proporcione às empresas condições de concorrência equitativas.

4.4. Como em qualquer outro setor, a digitalização e a robotização dos transportes baseiam-se principalmente na gestão de dados. Do ponto de vista das empresas, os dados podem ser considerados um fator de produção ou matéria-prima que deve ser transformado e refinado para criar valor acrescentado. Neste sentido, o livre fluxo de dados é essencial. Por conseguinte, o CESE solicita que sejam encontradas soluções eficazes para eliminar os problemas associados à acessibilidade, à interoperabilidade e à transferência de dados, garantindo simultaneamente uma proteção de dados e privacidade adequadas.

4.5. O CESE considera importante disponibilizar e facilitar o acesso a todos os utilizadores de dados em massa, gerados pelo setor público, relacionados com os transportes e as infraestruturas. Além disso, são necessários esclarecimentos e regras relativamente à gestão de dados não pessoais, nomeadamente dados gerados por sensores e dispositivos inteligentes. Ao avaliar as questões relativas à acessibilidade e reutilização dos dados, importa assinalar que, de um modo geral, não são os dados em si que proporcionam uma vantagem competitiva, mas sim os instrumentos, os recursos de inovação e a posição de mercado que permitem refiná-los.

4.6. Para avançar e ganhar experiência no domínio de transporte digital e autónomo, há que facilitar a experimentação e os ensaios-piloto de novas tecnologias e conceitos. Tal requer ecossistemas de inovação e empresariais que funcionem, bancos de ensaio adequados e um quadro regulamentar propício. O CESE insta as autoridades a adotarem uma abordagem que fomente a inovação, em vez de aplicarem regras e requisitos pormenorizados que dificultam o desenvolvimento.

5. Repercussões para o emprego, o trabalho e as competências

5.1. As repercussões laborais da digitalização e da robotização dos transportes são, obviamente, idênticas às de outros setores. Os novos conceitos e processos podem provocar a perda de empregos, ao passo que os novos produtos e serviços podem gerar novos empregos.

5.2. As mudanças mais significativas podem ter lugar no próprio setor dos transportes e logística, mas também poderão ser observadas repercussões para o emprego nos setores industriais conexos, bem como nas cadeias de abastecimento e nos agrupamentos regionais.

5.3. Com a implantação dos transportes não tripulados, a procura de trabalhadores no setor dos transportes diminuirá. O mesmo é válido para as repercussões da crescente utilização da robótica para o trabalho físico em operações em terminais. Alguns dos empregos podem ser substituídos por tarefas de controlo e monitorização, mas ao longo do tempo essas tarefas também poderão diminuir. Simultaneamente, podem ser criados novos empregos noutros setores, nomeadamente nos setores relacionados com as tecnologias da informação e comunicação, os serviços digitais, a eletrónica e a robótica. Além disso, embora o trabalho físico e as tarefas rotineiras diminuam, o papel das tarefas de resolução de problemas e criativas aumenta.

5.4. A evolução das tarefas implica também uma mudança significativa na procura do mercado em matéria de competências. Existe uma crescente procura de profissionais em matéria de cibernética altamente qualificados, como por exemplo programadores de *software*. Por outro lado, há uma necessidade crescente de competências práticas associadas ao uso da robótica e a sistemas de cooperação entre seres humanos e robôs. Além disso, a importância dos profissionais com competências diversificadas aumentará.

5.5. O CESE salienta a importância de abordar estas alterações estruturais de forma adequada, elaborando estratégias para garantir uma transição justa e harmoniosa, reduzir os impactos sociais negativos e responder à escassez de competências, juntamente com uma monitorização adequada do progresso. O diálogo social, a informação e a consulta dos trabalhadores a todos os níveis desempenham um papel fundamental no processo de transição.

5.6. Existem necessidades imediatas e a longo prazo em matéria de ensino e formação. Os Estados-Membros desempenham um papel decisivo na resposta à procura de novas competências, mediante a adaptação dos seus sistemas de ensino, devendo as boas práticas ser partilhadas a nível europeu. É necessário colocar uma forte tónica na ciência, na tecnologia, na engenharia e na matemática, tendo simultaneamente em conta que a necessidade de criar novas soluções exige também amplas competências no domínio das artes e das ciências sociais.

6. Repercussões para a segurança, a proteção e a privacidade

6.1. Aparentemente, os cidadãos não estão suficientemente informados sobre os tipos de oportunidades que a digitalização e a robotização proporcionam, por exemplo para a acessibilidade e a comodidade de mobilidade, tendo como principais preocupações a perceção da segurança, da proteção e da privacidade. Importa aumentar os conhecimentos e a divulgação sobre as suas vantagens e desvantagens, assegurando simultaneamente a participação adequada da sociedade civil nos processos de planeamento dos transportes a nível local, nomeadamente nas grandes zonas urbanas.

6.2. A automatização avançada aumenta, obviamente, a segurança dos transportes graças à redução do número de erros humanos. Por outro lado, podem surgir novos riscos para a segurança devido a limitações na capacidade de reconhecimento de formas dos sensores, a eventuais falhas dos dispositivos, a perturbações na Internet e a novos tipos de erros humanos, tais como erros informáticos. Todavia, o efeito líquido é considerado claramente positivo.

6.3. À medida que aumentam as preocupações com a cibersegurança, este será um dos aspetos centrais da segurança dos transportes. A cibersegurança envolve veículos, aeronaves e navios, bem como as infraestruturas que os apoiam, gerem e controlam.

6.4. A introdução e a implantação de transportes não tripulados e autónomos levantam igualmente a questão das regras de trânsito, especialmente as relacionadas com aspetos éticos. Uma vez que o transporte é uma função transfronteiriça, as regras de trânsito devem ser harmonizadas no mercado interno, tendo em vista uma maior harmonização a nível internacional.

6.5. Com o transporte totalmente autónomo, surgem também novas questões em matéria de responsabilidade, o que se reflete igualmente no desenvolvimento de sistemas de seguros. O principal desafio pode ser a apuração factual da responsabilidade em caso de acidente, tendo em conta o papel dos sistemas digitais e o envolvimento de vários intervenientes, tais como os fabricantes e proprietários dos veículos e os gestores da infraestrutura. Tal poderá exigir um maior armazenamento de dados que permitam apurar as circunstâncias do acidente. Por conseguinte, o CESE convida a Comissão a examinar possíveis quadros e requisitos em matéria de recolha de dados para fins de apuramento da responsabilidade, tendo simultaneamente em conta a necessidade de privacidade.

6.6. No que respeita à privacidade e às crescentes necessidades em matéria de dados, os cidadãos têm manifestado preocupação quanto à possibilidade serem constantemente vigiados. A utilização do reconhecimento de formas também suscita preocupações em matéria de privacidade. No que se refere à proteção de dados pessoais, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados será aplicado em 2018 com o objetivo de fornecer um único conjunto de regras para toda a UE. O CESE lembra que em pareceres anteriores chamou a atenção para a importância da privacidade e da proteção de dados, salientando que os dados devem ser utilizados apenas para fins relacionados com o funcionamento do sistema, não devendo ser conservados para outros fins.

7. Repercussões para o clima e o ambiente

7.1. Os impactos climáticos e ambientais dos transportes dependem de muitos fatores. A melhoria da eficiência energética dos veículos, aeronaves e navios é uma das principais medidas para reduzir as emissões. A eficiência energética acompanha, regra geral, a automatização dos sistemas de funcionamento e de controlo.

7.2. A substituição dos combustíveis fósseis por combustíveis hipocarbónicos, eletricidade ou hidrogénio é outra forma importante de reduzir as emissões. Embora se trate de um processo distinto, a implantação de veículos elétricos e a instalação de redes elétricas inteligentes está estreitamente ligada à automatização dos transportes.

7.3. As medidas que aumentam a fluidez do tráfego também têm um papel importante a desempenhar na redução das emissões. A digitalização e a automatização permitem um transporte fluido e cadeias de transporte multimodais eficientes, o que resulta numa maior eficiência dos transportes, numa maior eficiência energética, num menor consumo de combustível e em menos emissões. Para o efeito, uma infraestrutura de elevada qualidade e a travessia fluida das fronteiras revestem-se igualmente de extrema importância. Além disso, o uso do solo e o planeamento urbano têm incidência nas necessidades e na fluidez do tráfego.

7.4. Os impactos ambientais não estão apenas relacionados com o transporte propriamente dito, mas também com o ciclo de vida dos veículos, aeronaves e navios, desde o seu fabrico até ao fim da vida útil. A realocação da produção e a implementação da abordagem da economia circular são fenómenos que contribuem para a diminuição dos impactos do ciclo de vida.

7.5. O transporte autónomo pode levar a uma maior utilização de automóveis particulares devido à sua maior comodidade para os passageiros. Por outro lado, estima-se que a covaaturagem, juntamente com a utilização dos transportes públicos, reduza o número de automóveis privados. Por conseguinte, as preferências dos consumidores desempenham um papel decisivo no futuro da mobilidade. Podem ser influenciadas pela oferta de ferramentas de planeamento de viagens de fácil acesso que levem as pessoas a fazer escolhas ecológicas. A existência de incentivos tarifários adequados pode também contribuir para influenciar o comportamento dos consumidores.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

*O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS*

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A dimensão externa da economia social»
(parecer de iniciativa)
(2017/C 345/09)

Relator: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Decisão da Plenária	22.9.2016
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção REX
Adoção em secção	8.6.2017
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	129/1/4

1. Conclusões e recomendações

1.1. A economia social é um setor importante que contribui para a consecução dos objetivos de todas as políticas europeias dotadas de uma dimensão externa: as políticas externa e de segurança, comercial, de vizinhança, para as alterações climáticas, de cooperação para o desenvolvimento e de desenvolvimento sustentável. Contudo, a inexistência de um quadro regulamentar adequado, tanto a nível europeu como nacional, impede que este setor desenvolva todo o seu potencial e maximize o seu impacto.

1.2. Por seu turno, o Instrumento de Parceria para a cooperação com países terceiros⁽¹⁾, orientado para os países desenvolvidos e em desenvolvimento, pode representar uma oportunidade para a economia social da União Europeia (UE) no seu processo de internacionalização, estimulando a competitividade, a inovação e a investigação.

1.3. A UE desempenha um papel de relevo na luta pela erradicação da pobreza e pela promoção do desenvolvimento económico e social a nível mundial, que se reflete na agenda pós-2015 da UE e na aceitação da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.

1.4. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe com agrado a importância atribuída pelo Conselho, na agenda pós-2015, à «economia social para a criação de emprego e o desenvolvimento sustentável», que abre novas perspetivas para a promoção da economia social na sua dimensão externa (ponto 43 da agenda pós-2015), mas lamenta que a Comissão não tenha incluído a economia social na sua proposta de um novo consenso para o desenvolvimento.

1.5. Os êxitos empresariais observados em diferentes países terceiros permitem constatar que a economia social, nas suas diversas configurações empresariais, está presente de forma destacada na vida quotidiana e na atividade produtiva de vastas regiões de África, da América e da Ásia e contribui de forma decisiva para a melhoria das condições de vida e de trabalho de milhões de pessoas.

⁽¹⁾ Regulamento (UE) n.º 234/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014.

1.6. Entre as variadas formas empresariais da economia social presentes nas referidas regiões, assumem papel de destaque, entre outras, as cooperativas e mutualidades, muito numerosas e ativas nos domínios da produção agrícola, das finanças e microfinanças, do abastecimento de água limpa, da habitação, da inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, da redução do trabalho informal através de iniciativas de empreendedorismo coletivo da economia social, da inserção dos jovens no mercado de trabalho e da emancipação das mulheres, que desempenham um papel cada vez mais significativo na atividade produtiva das cooperativas e mutualidades.

1.7. A par das cooperativas, das sociedades de assistência mútua e de outras empresas similares da economia social de base associativa, é de salientar o importante papel das entidades sem fins lucrativos, associações e fundações amplamente conhecidas por ONG, todas elas parte integrante da economia social no âmbito do terceiro setor de ação social, que gerem, nomeadamente, serviços de assistência social, de saúde e de educação e fomentam, inclusivamente, iniciativas de empreendedorismo típicas da economia social entre a população local.

1.8. A Comissão reconheceu o papel importante que pode caber às empresas da economia social no desenvolvimento da economia circular, à qual podem proporcionar um «contributo fundamental»⁽²⁾. Na Europa, há muitos exemplos de boas práticas neste domínio, em que as empresas da economia social podem desempenhar um papel de relevo nos investimentos previstos no Plano de Investimento Externo Europeu (PIE) em energias renováveis em África. As empresas da economia social contribuem de forma significativa para o crescimento económico sustentável, diminuindo os seus efeitos negativos sobre o ambiente.

1.9. Os instrumentos financeiros tradicionais não funcionam para as empresas da economia social (sem prejuízo da ação da banca ética), que necessitam de instrumentos especificamente adaptados. Por esse motivo, o CESE lamenta que, apesar do seu inquestionável protagonismo no processo de consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da sua presença socioeconómica, as empresas da economia social não sejam tidas em conta, de maneira sistemática, como um interlocutor especificamente reconhecido nos programas de fomento da internacionalização e promoção empresarial no exterior, bem como da cooperação para o desenvolvimento da UE. O Plano de Investimento Externo Europeu e o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS) também não preveem uma linha de financiamento específica para as empresas da economia social.

1.10. Por exemplo, a renovação do Acordo de Parceria de Cotonu (APC) afetará mais de cem países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP), com uma população total de 1 500 milhões de pessoas. A renovação do APC terá lugar em 2020, e as negociações deverão começar, o mais tardar, em agosto de 2018. É surpreendente que, na referida comunicação, baseada na Agenda 2030 das Nações Unidas e na estratégia global para a política externa e de segurança da UE, não se mencione, entre os interlocutores não estatais intervenientes na parceria, a economia social, que é integrada na rubrica genérica «sociedade civil, parceiros económicos e sociais e o setor privado» (ponto 4.3.3 da comunicação).

Tendo em conta o que precede:

1.11. A política comercial é um dos pilares da ação externa da UE. A sociedade civil organizada participa nos diversos acordos da UE com outros países ou regiões do mundo (comerciais, de associação, de parceria económica) através de comités consultivos mistos (CCM) e de grupos consultivos internos (GCI) previstos nos referidos acordos. O CESE recomenda que a economia social, que já é parte integrante de vários destes acordos, se generalize e seja um elemento constante de todos eles.

1.12. Tanto o FEDS como o Banco Europeu de Investimento devem colaborar na criação de um ecossistema financeiro específico das empresas da economia social, tal como solicita o CESE no seu parecer⁽³⁾. Além disso, os programas de assistência técnica e de cooperação para o desenvolvimento do PIE devem contemplar a promoção de plataformas digitais cooperativas. A economia digital abre novos espaços de atuação e desenvolvimento para as empresas da economia social. Assim, a economia colaborativa permite criar plataformas sem fins lucrativos (*platform cooperativism*) e desenvolver atividades de grande interesse para a dimensão externa da economia social, como a produção colaborativa, as finanças colaborativas (financiamento colaborativo — *crowdfunding* em inglês — ou financiamento colaborativo por empréstimo — *peer-to-peer lending*), a governação colaborativa ou a aprendizagem colaborativa. Neste último caso, a aprendizagem através de plataformas cooperativas pode ser importante para a formação *in situ* de empreendedores da economia social nos países vizinhos e do Sul, fortalecendo o capital humano estruturante desses países.

⁽²⁾ COM(2015) 614 final de 2 de dezembro de 2015.

⁽³⁾ Parecer exploratório do CESE sobre o tema «Construir um ecossistema financeiro para as empresas sociais» (JO C 13 de 15.1.2016, p. 152).

1.13. O CESE secunda a recomendação do Grupo de Peritos da Comissão sobre o Empreendedorismo Social (GECES) de que se reforce o papel das empresas da economia social na política externa da UE. Neste sentido, a Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) devem coordenar as suas políticas e iniciativas a fim de:

- atribuir financiamento direto e indireto às empresas da economia social em países terceiros, juntamente com os governos envolvidos e as organizações de apoio à economia social;
- estabelecer uma colaboração concreta com outros parceiros mundiais e fundos de inovação e investimento para potenciar o impacto dos respetivos programas.

1.14. A Comissão e a economia social devem promover a participação do G20 e do G7 no fomento de políticas específicas de apoio à economia social (como referido no Quadro Empresarial Inclusivo do G20), que reflitam as diferenças de valores, princípios e razões de ser dessas organizações (recomendação n.º 12 do GECES).

1.15. Importa promover o papel da economia social nos fóruns internacionais (UNTFSSSE, ILGSSE, G20, G7, OIT, etc.) e a colaboração com as organizações financeiras internacionais através da diplomacia económica.

1.16. A UE deve assegurar que, nas negociações de acordos comerciais, as empresas da economia social não sejam discriminadas em relação às demais empresas, suprimindo, para tal, as barreiras não pautais que estão, de facto, na origem dessa discriminação.

1.17. Tanto o Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV) como outros instrumentos financeiros devem contribuir de forma sistemática para a promoção da economia social, quer nas negociações de adesão com países candidatos à UE, quer junto de outros países vizinhos que gozam de acordos preferenciais.

1.18. A Comissão deve consolidar o seu papel de liderança na cooperação internacional e na promoção e no reconhecimento das empresas da economia social como intervenientes-chave do setor privado para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e enquanto parte da agenda externa da UE. Para isso, importa coordenar as atividades dos diferentes departamentos da Comissão e do SEAE e criar programas de ação conjunta de cooperação para o desenvolvimento com outras instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), o Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Asiático de Desenvolvimento e outras entidades públicas e privadas, em busca de investimentos multilaterais, inclusivamente locais, criando incentivos para que estas vias de financiamento funcionem. As empresas da economia social devem inscrever-se na «diplomacia económica» da UE de forma urgente, efetiva e generalizada. A Comissão deve reforçar os laços de cooperação no domínio da economia social com as organizações internacionais (Nações Unidas, OIT, OCDE, etc.).

1.19. A Comissão deve incluir, de forma explícita, o setor da economia social enquanto interveniente empresarial da UE nas iniciativas de acesso aos mercados de países terceiros, bem como em todos os programas de cooperação para o desenvolvimento e na aplicação da agenda pós-2015, definindo indicadores e objetivos específicos para as cooperativas e outras empresas semelhantes da economia social. Em especial, é importante que a Comissão e a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros incluam expressamente a economia social como um dos interlocutores não estatais no próximo APC e criem, no PIE e no FEDS, linhas de financiamento específicas para as empresas da economia social.

1.20. Para contribuir para o acompanhamento e a revisão dos ODS, o exercício deverá prever um relatório periódico sobre as políticas de parceria entre os Estados e outros poderes públicos e a economia social, incluindo as cooperativas, que são elementos essenciais para a consecução dos ODS. Além disso, os Estados devem ser incentivados a produzir dados e estatísticas.

1.21. A Comissão deve facilitar a inclusão da economia social no *diálogo estruturado* que promoverá com o setor privado europeu e africano, no âmbito de uma plataforma de empresas sustentáveis em África.

1.22. A Comissão deve promover o apoio preferencial às empresas da economia social ligadas à economia circular, com êxitos assinaláveis na Europa, que podem ter um papel importante no crescimento sustentável em países fora da Europa, criando inúmeros postos de trabalho para os jovens e as mulheres a nível local.

1.23. A Comissão e os Estados-Membros devem promover a participação, a consulta e a coordenação da sua ação empresarial externa e de cooperação para o desenvolvimento com as entidades representativas da economia social — europeias, nacionais e também dos países parceiros —, assim como com as organizações internacionais da economia social que integram os países da cooperação Norte-Sul e Sul-Sul. O CESE reitera o seu apelo ⁽⁴⁾ para que se crie um Fórum da Sociedade Civil Europeia para o Desenvolvimento Sustentável destinado a promover e a acompanhar a execução da Agenda 2030, tendo como principais intervenientes o Conselho, a Comissão, o Parlamento, as entidades representativas da economia social europeia e a restante sociedade civil.

1.24. Os programas de assistência técnica e de desenvolvimento da Comissão devem prever a participação das redes e das organizações representativas da economia social como intermediárias e intervenientes estratégicas na execução dos programas de investimento e cooperação nos países vizinhos e em desenvolvimento e apoiar os governos para que promovam um enquadramento institucional favorável às empresas da economia social. O sul do Mediterrâneo e os Balcãs constituem uma prioridade incontornável.

1.25. A Comissão e o SEAE devem promover, nos países terceiros, um processo de identificação dos diferentes tipos de empresas da economia social, assim como a criação de um enquadramento jurídico adequado que permita uma visão de conjunto das empresas da economia social. Tratando-se de um processo complexo e a médio/longo prazo, deve insistir-se nas cooperativas e mutualidades, que são intervenientes ativos em todo o mundo, com enquadramentos jurídicos definidos, com presença de relevo em todos os ramos da atividade produtiva e com um sistema de valores e de governação inspirador do conjunto da economia social, que permite identificá-las como a sua coluna vertebral.

1.26. À luz dos fins visados com o presente parecer, o CESE insta a Comissão Europeia a concretizar rapidamente o seu compromisso de sensibilizar mais os seus serviços para a economia social através da realização de sessões de informação internas dirigidas às direções-gerais pertinentes e às delegações da União Europeia em países terceiros.

2. Introdução

2.1. A estratégia global para a política externa e de segurança da UE define a segurança da UE e o investimento na capacidade de resistência dos Estados e sociedades a leste da Europa e a sul, até à África Central, como as suas duas primeiras prioridades. Na execução das referidas prioridades e da política europeia de vizinhança (PEV), a economia social pode desempenhar um papel relevante na promoção de processos de desenvolvimento inclusivo e de crescimento sustentável.

2.2. A PEV para os países do leste e do sul da Europa e o seu instrumento financeiro, o IEV, constituem uma peça fundamental para promover as relações com os 16 países aos quais se aplica, seis do leste e dez do sul do Mediterrâneo, através dos 15 400 milhões de EUR reservados pela UE para o seu desenvolvimento no período 2014-2020.

2.3. O Plano de Investimento Externo Europeu, através do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável, promoverá em África e nos países vizinhos da UE investimentos num montante situado entre 44 000 e 88 000 milhões de EUR, entre 2016 e 2020, sendo elegíveis para os projetos de investimento organismos do setor público e investidores do setor privado.

2.4. O comércio internacional é um dos pilares da nova Estratégia Europa 2020 para uma União mais competitiva e ecológica. Os acordos de comércio livre e de investimento promovidos pela UE podem contribuir para um maior dinamismo do crescimento económico na União, se se considerar que 90 % do futuro crescimento mundial se produzirá fora da Europa. A UE deve assegurar que, nas negociações de acordos comerciais, as empresas da economia social não sejam discriminadas em relação às demais empresas, suprimindo, para tal, as barreiras não pautais que estão, de facto, na origem dessa discriminação. A economia social europeia deve utilizar os referidos acordos para impulsionar a internacionalização das suas empresas, tanto para os países vizinhos a leste e a sul da Europa como para o resto do mundo.

⁽⁴⁾ Parecer de iniciativa do CESE sobre «A Agenda 2030 — Uma União Europeia empenhada no desenvolvimento sustentável a nível mundial» (JO C 34 de 2.2.2017, p. 58), ponto 1.4.

2.5. A UE desempenha um papel importante na luta pela erradicação da pobreza e na promoção do desenvolvimento económico e social a nível mundial. A ajuda oficial ao desenvolvimento prestada pela UE e pelos Estados-Membros ascendeu a 68 000 milhões de EUR em 2015 ⁽⁵⁾ e corresponde a mais de 50 % do total concedido por todos os doadores mundiais.

2.6. O Conselho, na sua reunião de 26 de maio de 2015, aprovou a posição da UE relativamente à Agenda de Desenvolvimento pós-2015 («Uma nova parceria global para a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável pós-2015»). A referida agenda pós-2015 foi defendida pela UE na reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas de setembro de 2015, que aprovou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Na agenda pós-2015, o Conselho salienta «a importância das micro, pequenas e médias empresas e das **empresas da economia social** para a criação de emprego e o desenvolvimento sustentável» («Mobilizar o setor privado nacional e internacional», ponto 43).

3. As empresas e organizações da economia social

3.1. As empresas da economia social englobam uma grande diversidade de intervenientes que possuem um núcleo identitário comum, com princípios e valores de comportamento que as caracterizam como entidades de natureza livre e voluntária, com sistemas de governação democráticos e participativos, criadas pela sociedade civil com o objetivo prioritário de satisfazer e resolver, com critérios solidários, as necessidades das pessoas e dos grupos sociais em que se integram, e não de retornar capital aos investidores ⁽⁶⁾. A título de exemplo, importa mencionar que a UNESCO reconheceu as cooperativas alemãs como Património Imaterial da Humanidade.

3.2. Os intervenientes que integram a economia social estão bem delimitados e definidos pelas instituições da UE, pelos seus próprios intervenientes e pela literatura científica. Importa destacar a resolução do Parlamento Europeu, de 19 de janeiro de 2009, sobre a economia social [2008/2250(INI)], o «Manual for drawing up the satellite Accounts of Companies in the Social Economy: co-operatives and mutual societies» [Manual de contas satélites das empresas da economia social: cooperativas e mutualidades], promovido pela Comissão Europeia (2006), os pareceres do CESE ⁽⁷⁾ e o relatório do CESE sobre «A economia social na União Europeia» ⁽⁸⁾. Todos estes documentos coincidem na identificação no setor da economia social, composto por um universo de empresas e entidades «baseado na primazia das pessoas sobre o capital e [que] incluem formas organizativas como as cooperativas, as mutualidades, as fundações e as associações, bem como novas formas de empresas sociais» (conclusões do Conselho da União Europeia, de 7 de dezembro de 2015, sobre «A promoção da economia social como um fator essencial de desenvolvimento económico e social na Europa») ⁽⁹⁾.

4. Economia social, política europeia de vizinhança e estratégia global para a política externa e de segurança

4.1. A economia social pode desempenhar um papel muito importante na ação externa da UE. A história da economia social é uma história de êxitos, não só na Europa, como também em inúmeros países vizinhos do Sul e em vastas regiões africanas. Assim o manifestou a OIT na sua Recomendação 193, de 20 de junho de 2002, sobre a promoção das cooperativas, descrevendo-as como um dos pilares do desenvolvimento económico e social, que, pelos seus valores e sistemas de governação, promovem a mais completa participação de toda a população no referido desenvolvimento, fortalecendo a estabilidade, a confiança e a coesão social.

4.2. A Comissão e o Conselho salientaram, em diversas ocasiões, a importância das cooperativas e da economia social na ação externa da UE. Assim, a comunicação da Comissão de 12 de setembro de 2012 — As raízes da democracia e do desenvolvimento sustentável: o compromisso da Europa com a sociedade civil no domínio das relações externas — sublinha o papel das cooperativas como intervenientes importantes da sociedade civil que «apoiam muito ativamente o empreendedorismo e a criação de emprego, mobilizando as comunidades locais». Por seu lado, na agenda pós-2015, o Conselho atribui à economia social um papel significativo na criação de emprego e no desenvolvimento sustentável (ponto 43 da agenda pós-2015).

4.3. A estratégia global para a política externa e de segurança da UE define a segurança da UE e o investimento na capacidade de resistência dos Estados e sociedades a leste da Europa e a sul, até à África Central, como as suas duas primeiras prioridades.

⁽⁵⁾ Parecer de iniciativa do CESE sobre «A Agenda 2030 — Uma União Europeia empenhada no desenvolvimento sustentável a nível mundial» (JO C 34 de 2.2.2017, p. 58).

⁽⁶⁾ Princípios e valores baseados nos princípios cooperativos da Aliança Cooperativa Internacional (ACI) (Manchester, 1995).

⁽⁷⁾ Entre os quais o parecer de iniciativa do CESE sobre a «Diversidade de formas de empresas» (JO C 318 de 23.12.2009, p. 22).

⁽⁸⁾ Relatório Monzón-Chaves do CIRIEC, 2012.

⁽⁹⁾ Documento de trabalho de 2011 — «Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el trabajo decente» [Economia social e solidária: o nosso caminho comum rumo ao trabalho digno].

4.4. A PEV é um elemento fundamental para sustentar as prioridades estabelecidas na estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia. Esta estratégia afirma que uma das prioridades da ação externa consiste em *investir na capacidade de resistência* dos Estados e sociedades a leste da Europa e a sul, até à África Central, independentemente de estarem abrangidos pela PEV ou não.

4.5. A consolidação de Estados resilientes no contexto europeu, uma prioridade da ação externa da UE, não pode ser garantida sem sociedades fortes, coesas e resistentes. A economia social, assente em empresas criadas por pessoas e para as pessoas, constitui uma expressão vibrante da sociedade civil. As empresas da economia social são fruto de iniciativas de cidadãos no âmbito do empreendedorismo coletivo que integram objetivos económicos e sociais num projeto comum, o qual converte as pessoas em responsáveis e protagonistas dos seus próprios destinos, permitindo-lhes melhorar a suas condições de vida e alimentar a esperança no futuro. Esta é a melhor garantia para consolidar Estados resilientes a leste e a sul da Europa, bem como noutros países, abrangidos ou não pela PEV, como assinala a estratégia global para a política externa e de segurança da UE. É, além disso, a melhor garantia para tornar duradoura e assegurar o êxito a longo prazo da primeira das cinco grandes prioridades da ação externa da UE, *a segurança da nossa casa comum, a Europa e, consequentemente, evitar os processos de radicalização*.

4.6. Por último, a dimensão externa da economia social pode ser de enorme utilidade para gerar emprego com direitos em países com elevadas percentagens de economia paralela ou em países em transição entre modelos económicos, bem como para evitar o encerramento de empresas através da sua apropriação pelos trabalhadores sob uma forma jurídica e organizativa cooperativa.

5. A economia social e a política comercial e de investimento da UE

5.1. A política comercial é um dos pilares da ação externa da UE. A sociedade civil organizada participa nos diversos acordos da UE com outros países ou regiões do mundo (comerciais, de associação, de parceria económica) através de comités consultivos mistos (CCM) e de grupos consultivos internos (GCI) previstos nos referidos acordos. O CESE recomenda que a economia social, que já é parte integrante de vários destes acordos, se generalize e seja um elemento constante de todos eles; propõe que, no âmbito dos capítulos relativos ao desenvolvimento sustentável constantes desses acordos, tal sirva para tirar partido da experiência da economia social com vista à criação de empresas com os valores e as características próprias deste tipo de economia. Propõe também que as organizações da economia social sejam regularmente integradas na composição dos grupos consultivos internos da sociedade civil, previstos nesses capítulos, e nas missões empresariais a países terceiros promovidas pela Comissão.

5.2. A presença da economia social nos CCM e nos CGI pode contribuir para estreitar o conhecimento, os laços e a cooperação entre economias sociais de diversas regiões, como já acontece, por exemplo, entre a economia social da UE e as suas homólogas da América Latina e da costa sul do Mediterrâneo.

5.3. A PEV, através do seu IEV, consagrou, no período 2014-2016, 15 400 milhões de EUR à consecução dos seus objetivos. O PIE⁽¹⁰⁾, que proporciona um quadro global para reforçar o investimento em África e nos países vizinhos da UE, pode constituir um instrumento adequado para promover a economia social nessas áreas geográficas.

5.4. Em novembro de 2017, realizar-se-á a 5.^a Cimeira UE-África, que reformulará e aprofundará a parceria África-UE⁽¹¹⁾. A Comissão deve facilitar a inclusão da economia social no *diálogo estruturado* que promoverá com o setor privado europeu e africano, no âmbito de uma plataforma de empresas sustentáveis em África.

5.5. A Comissão reconheceu o papel importante que pode caber às empresas da economia social no desenvolvimento da economia circular, à qual podem proporcionar uma «contributo fundamental»⁽¹²⁾. Na Europa, existem inúmeros exemplos de boas práticas neste domínio, sobretudo no âmbito das energias renováveis em África.

5.6. Dadas as suas características e os seus valores, as empresas da economia social podem desempenhar um papel de relevo nos investimentos, previstos no quadro do PIE, em energias renováveis em África, tendo como base as vantagens competitivas — resultantes de uma melhor gestão dos recursos e das matérias-primas, bem como dos vínculos estabelecidos com os territórios —, que permitem criar novos postos de trabalho a nível local, em especial para os jovens e as mulheres. O apoio preferencial às empresas da economia social ligadas à economia circular contribuirá para que o

⁽¹⁰⁾ Comunicação da Comissão de 14 de setembro de 2016 [COM(2016) 581 final].

⁽¹¹⁾ JOIN(2017) 17 final de 4 de maio de 2017 (Conferir um novo impulso à Parceria África-UE).

⁽¹²⁾ COM(2015) 614 final de 2 de dezembro de 2015.

crescimento económico seja mais sustentável, reduzindo o seu impacto ambiental negativo graças a uma melhoria da gestão dos recursos e a uma redução da extração e da poluição.

5.7. O Instrumento de Parceria para a cooperação com países terceiros ⁽¹³⁾, orientado para os países desenvolvidos e em desenvolvimento, pode representar uma oportunidade para a economia social da UE no seu processo de internacionalização, estimulando a competitividade, a inovação e a investigação.

5.8. Como foi reiteradamente assinalado, a lógica do mercado financeiro não está concebida para apoiar o desenvolvimento das empresas da economia social. Os instrumentos financeiros tradicionais não funcionam para estas empresas, que necessitam de instrumentos especificamente adaptados. Por esse motivo, o verdadeiro potencial das empresas da economia social só pode ser concretizado se o acesso ao financiamento fizer parte de um ecossistema personalizado e plenamente integrado ⁽¹⁴⁾.

5.9. O GECES também defendeu a necessidade de a Comissão prever financiamento direto e indireto específico para as empresas da economia social em países terceiros, incluindo as empresas ativas neste setor, juntamente com os seus governos, e apoiar as organizações financeiras sociais (recomendação 13 do relatório do GECES relativo ao futuro das empresas sociais e da economia social).

5.10. Neste contexto, tanto o Instrumento Europeu de Vizinhança como outros instrumentos financeiros deveriam contribuir de forma sistemática para a promoção da economia social, quer nas negociações de adesão com países candidatos, quer junto de outros países vizinhos que gozam de acordos preferenciais.

5.11. Recentemente, têm surgido, da parte da Comissão, iniciativas no domínio da ação externa, como o Acordo-Quadro de Parceria entre a Comissão Europeia e a Aliança Cooperativa Internacional para promover o setor cooperativo a nível mundial, a executar entre 2016 e 2020 através de um programa com uma dotação de oito milhões de EUR. Não obstante, tanto a PEV como a estratégia global para a política externa e de segurança relegam para segundo plano as empresas da economia social, não as incluindo de forma expressa como intervenientes empresariais nas políticas e programas externos da UE, e não preveem nenhuma linha de financiamento específica para este tipo de empresas entre os fundos avultados atribuídos ao PIE e ao FEDS, nem as contemplam nas ações em prol da internacionalização das empresas europeias.

5.12. A Comissão e a economia social devem promover a participação do G20 e G7 no fomento de políticas específicas de apoio às empresas inclusivas da economia social (como referido no Quadro Empresarial Inclusivo do G20), que reflitam melhor as diferenças do conjunto de valores, princípios e razões de ser das organizações, tal como recomenda o GECES (recomendação n.º 12).

5.13. Importa promover, através da diplomacia económica, o papel da economia social nos fóruns internacionais (UNFSSSE, ILGSSE, G20, G7, OIT, etc.) e a colaboração com as organizações financeiras internacionais, como o GSC (Global Social Impact Investment Steering Group), participando, por exemplo, nos eventos do ILGSSE sobre financiamento.

6. A importância da economia social para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

6.1. A Agenda 2030 das Nações Unidas inclui 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) assentes em três pilares: económico, social e ambiental. A economia social desempenha um papel essencial na realização de todos eles. A pluralidade de intervenientes que integram a economia social e a transversalidade de formas jurídicas que esta inclui dificultam a obtenção de dados agregados sobre o desempenho da economia social, embora os dados disponíveis de cooperativas, sociedades de assistência mútua e outras entidades semelhantes permitam afirmar que a economia social, e as cooperativas em particular, são fatores-chave para alcançar os ODS da Agenda 2030.

6.2. A este respeito, para contribuir para o acompanhamento e a revisão dos ODS, o exercício deverá prever um relatório periódico sobre as políticas de parceria entre os Estados e outros poderes públicos e a economia social, incluindo as cooperativas, que são elementos essenciais para a consecução dos ODS. Além disso, os Estados devem ser incentivados a produzir dados e estatísticas.

⁽¹³⁾ Regulamento (UE) n.º 234/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014.

⁽¹⁴⁾ Parecer exploratório do CESE sobre o tema «Construir um ecossistema financeiro para as empresas sociais» (JO C 13 de 15.1.2016, p. 152).

6.3. Quanto ao objetivo de redução da pobreza e de desenvolvimento sustentável, as cooperativas desempenham um papel fundamental em vastas regiões de África, da Ásia e da América, principalmente as cooperativas de poupança e de crédito e as cooperativas agroalimentares de produção, aprovisionamento e comercialização (um papel salientado pela FAO). Em países como a Tanzânia, a Etiópia, o Gana, o Ruanda e o Sri Lanka, as cooperativas de poupança e de crédito são muito importantes para financiar condições de trabalho, capital circulante ou bens de consumo duradouro para pessoas pobres. Também as cooperativas dos referidos países assumem a liderança nos processos de emancipação feminina⁽¹⁵⁾. Em África, contabilizam-se 12 mil cooperativas de poupança e de crédito com 15 milhões de utilizadores em 23 países⁽¹⁶⁾.

6.4. As cooperativas e as sociedades mútuas são muito importantes em matéria de saúde em todo o mundo, tanto nos países desenvolvidos como nos emergentes. Em todo o mundo, existem mais de 100 milhões de famílias assistidas por cooperativas de saúde⁽¹⁷⁾.

6.5. Um setor no qual as cooperativas contribuem de forma determinante para um dos ODS é o do acesso a água potável e saneamento. Na Bolívia (Santa Cruz de la Sierra) encontra-se a maior cooperativa de abastecimento de água potável do mundo, que fornece água limpa de elevada qualidade a 1,2 milhões de pessoas. Nas Filipinas, na Índia e em vários países africanos, as cooperativas de abastecimento de água fornecem água limpa a dezenas de milhares de famílias. Em alguns casos, foram os membros das cooperativas que perfuraram poços e criaram grupos locais para a respetiva manutenção. Nos Estados Unidos, existem cerca de 3 300 cooperativas que fornecem água para consumo humano, para proteção contra incêndios e para rega e prestam serviços de eliminação de águas residuais⁽¹⁸⁾.

6.6. As atividades de disponibilização de habitação digna e melhoramento de bairros pobres e insalubres encontram nas cooperativas um instrumento muito eficaz. Na Índia, a Federação Nacional de Cooperativas de Habitação promoveu, junto de famílias pobres de zonas urbanas, 92 mil cooperativas de habitação com 6,5 milhões de membros e 2,5 milhões de habitações, a grande maioria das quais para famílias com baixos rendimentos. No Quênia, a União Nacional de Cooperativas de Habitação impulsionou um programa de melhoria dos bairros pobres insalubres, organizando os seus vizinhos em cooperativas para acesso a habitação digna⁽¹⁹⁾.

6.7. As cooperativas são um instrumento valioso para reduzir as elevadas percentagens de trabalho informal (50 % do trabalho total no mundo), sempre associado a condições de vida e de trabalho indignas. As iniciativas de empreendedorismo coletivo associadas às cooperativas têm um grande valor social, elevando a dignidade e as condições de vida das pessoas (trabalho digno) e dando resposta a um modelo que produz precariedade e desigualdade. As empresas da economia social desempenham um papel importante na capacitação dos grupos mais vulneráveis, entre os quais as mulheres, os jovens e as pessoas com deficiência, gerando, além disso, receitas sustentáveis, assim como processos de inovação social bem-sucedidos.

6.8. A par das cooperativas e das sociedades de assistência mútua, é necessário salientar o papel das entidades sem fins lucrativos e das organizações não governamentais (ONG), todas parte integrante da economia social, no âmbito do terceiro setor de ação social. Estas entidades mobilizam importantes recursos, designadamente de voluntariado, que lhes permitem gerir, nomeadamente, serviços sociais, de saúde e de educação e, em muitos casos, fomentar iniciativas de empreendedorismo social entre a população local.

6.9. As experiências empresariais enumeradas nos pontos anteriores comprovam que o modelo empresarial da economia social se inspira num sistema de valores e de governação participativa que o torna especialmente adequado para resolver muitos dos desafios sociais contidos nos ODS. Como recordou o Parlamento Europeu, «a maior parte dos problemas sociais deve ser abordada através de soluções locais, de forma a ir ao encontro das situações e dos problemas concretos»⁽²⁰⁾. Importa salientar o papel do Grupo de Missão das Nações Unidas para a Economia Social e Solidária (UNTFSS) na promoção da economia social e solidária a nível mundial, bem como as iniciativas Cooperatives Europe e o projeto ACI-UE sobre o desenvolvimento internacional através das cooperativas.

⁽¹⁵⁾ ACI-OIT.

⁽¹⁶⁾ B. Fonteneau e P. Develtere, «African Responses to the Crisis through the Social Economy» [Respostas de África à crise através da economia social].

⁽¹⁷⁾ ACI-OIT.

⁽¹⁸⁾ *Idem*.

⁽¹⁹⁾ *Idem*.

⁽²⁰⁾ Relatório do Parlamento Europeu sobre a economia social [2008/2250(INI)].

6.10. Por estarem fortemente enraizadas nas comunidades locais e perseguirem prioritariamente o objetivo de satisfazer as necessidades das pessoas, estas empresas não se deslocam, combatendo de forma eficaz a desertificação das regiões rurais e contribuindo para o desenvolvimento das regiões e dos municípios desfavorecidos ⁽²¹⁾. É de salientar, a este nível, o trabalho do Fórum Global da Economia Social (GSEF), que realizará a sua próxima reunião na UE (Bilbau, 2018).

6.11. Assim, o modelo empresarial da economia social:

- gera riqueza nas zonas rurais e desfavorecidas através da criação e do apoio a iniciativas empresariais economicamente viáveis e sustentáveis a médio e a longo prazo,
- promove e apoia as capacidades de empreendedorismo, de formação e de gestão empresarial de grupos em situação de exclusão social e para a população em geral, criando plataformas de concertação a nível nacional,
- cria instrumentos de financiamento através de cooperativas de crédito ou de microcréditos para garantir o acesso a financiamento,
- garante condições de vida aos grupos vulneráveis através da melhoria do acesso a alimentos e a serviços sociais básicos como a saúde, a educação, a habitação e a água limpa,
- facilita a redução do trabalho informal através da promoção de iniciativas de empreendedorismo coletivo para as quais as cooperativas constituem um excelente instrumento, e
- contribui de forma significativa para o crescimento económico sustentável, diminuindo os seus efeitos negativos sobre o ambiente.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽²¹⁾ COM(2004) 18 final (promoção das cooperativas na Europa), ponto 4.3.

III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

527.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 5 E 6 DE JULHO DE 2017

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2010/40/UE no que diz respeito ao prazo para a adoção de atos delegados»

[COM(2017) 136 final — 2017/0060 (COD)]

(2017/C 345/10)

Relator: **Jorge PEGADO LIZ**

Consulta	Parlamento Europeu, 3.4.2017 Conselho, 31.3.2017
Base jurídica	Artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	7.6.2017
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação	124/1/3
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE toma nota da proposta da Comissão.

1.2. O Comité manifesta o seu acordo de princípio com esta proposta e congratula-se pelo facto de a Comissão ter considerado adequado prorrogar a delegação de poderes por um período fixo, renovável, salvo em caso de oposição do Conselho e do Parlamento, tal como o Comité sempre desejou.

2. Objetivo da proposta

2.1. A Diretiva 2010/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Julho de 2010 ⁽¹⁾, que estabelece um quadro para a implantação de sistemas de transporte inteligentes (STI) no transporte rodoviário, inclusive nas interfaces com outros modos de transporte ⁽²⁾, prevê a adoção, por meio de atos delegados, de especificações para ações em quatro domínios prioritários.

⁽¹⁾ JO L 207 de 6.8.2010, p. 1 e JO C 277 de 17.11.2009, p. 85.

⁽²⁾ JO L 207 de 6.8.2010, p. 1.

2.2. A diretiva conferiu à Comissão o poder de adotar tais atos por um período limitado, ou seja, até 27 de agosto de 2017. Desde a entrada em vigor da diretiva, foram adotados quatro atos delegados; um quinto ato delegado incide na prestação de serviços de informações sobre viagens multimodais à escala da UE.

2.3. No contexto da estratégia europeia relativa aos sistemas cooperativos de transporte inteligentes⁽³⁾ (STI-C), a Comissão está atualmente a colaborar com peritos dos Estados-Membros a fim de estabelecer um quadro normativo e técnico para apoiar a implantação de STI cooperativos. Para além desse trabalho, ainda é necessário desenvolver várias outras ações nos quatro domínios prioritários⁽⁴⁾ da diretiva, tais como as especificações e normas destinadas a garantir a continuidade e interoperabilidade dos serviços de gestão do tráfego e do transporte de mercadorias (domínio prioritário II), as especificações para outras ações relativas a aplicações STI no domínio da segurança rodoviária (domínio prioritário III) e a definição das medidas necessárias para a integração das diferentes aplicações STI numa plataforma aberta nos veículos (domínio prioritário IV).

2.4. Para poder adotar especificações adicionais por meio de atos delegados, a Comissão considera essencial que a delegação de poderes seja prorrogada. Além disso, as especificações já adotadas podem precisar de ser atualizadas a fim de refletir o progresso tecnológico ou os ensinamentos retirados da sua aplicação nos Estados-Membros.

2.5. Por conseguinte, a Comissão propõe que a delegação de poderes seja prorrogada por um período de cinco anos a contar de 27 de agosto de 2017 e, tacitamente, por períodos suplementares de cinco anos, salvo se o Parlamento Europeu ou o Conselho se opuserem a essa prorrogação. O único objetivo da proposta em apreço é, assim, prorrogar a duração da delegação de poderes à Comissão para adotar atos delegados, por novo período de cinco anos tacitamente prorrogado por períodos de cinco anos, salvo se o Parlamento ou o Conselho a tal se opuserem, sem alterar os objetivos políticos ou o âmbito de aplicação da Diretiva STI.

3. Contexto

3.1. Esta proposta da Comissão insere-se no contexto mais vasto da sua proposta de regulamento [COM(2016) 799 final] que adapta uma série de atos jurídicos que preveem o recurso ao procedimento de regulamentação com controlo aos artigos 290.º e 291.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, sobre a qual o CESE já emitiu parecer⁽⁵⁾. Com efeito, à medida que os períodos previstos para a adoção de atos delegados nos diversos instrumentos legislativos em vigor se aproximam do seu termo, há que avaliar a necessidade de prorrogar os prazos iniciais.

3.2. A Comissão refere estudos que realizou com o intuito de demonstrar a necessidade de prorrogar (para além de agosto de 2017) a delegação de poderes que lhe permite adotar atos delegados relativos às especificações STI, nomeadamente:

- a) em outubro de 2014, um relatório sobre a aplicação da Diretiva STI⁽⁶⁾;
- b) consultas específicas recentemente realizadas com grupos de partes interessadas, nomeadamente o Comité Europeu STI e os membros do Grupo Consultivo Europeu sobre os STI.

4. Observações gerais

4.1. O CESE chama a atenção para os seus relatórios de informação e pareceres sobre os atos delegados⁽⁷⁾, que foram sintetizados no seu recente parecer sobre o procedimento de regulamentação com controlo⁽⁸⁾, e recorda o essencial da sua posição.

4.2. O CESE considera que as delegações de poderes devem ser delimitadas em todos os seus elementos, a saber:

- a) objetivos definidos;
- b) conteúdo preciso;

⁽³⁾ «Uma estratégia europeia relativa aos sistemas cooperativos de transporte inteligentes, uma etapa rumo a uma mobilidade cooperativa, conectada e automatizada» [COM(2016) 766 final].

⁽⁴⁾ Ver anexo I da diretiva.

⁽⁵⁾ INT/813 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action_plan/its_reports_en.htm

⁽⁷⁾ JO C 13 de 15.1.2016, p. 145; JO C 67 de 6.3.2014, p. 104; INT/656 (relatório de informação).

⁽⁸⁾ INT/813, (ainda não publicado no Jornal Oficial)

- c) alcance claramente definido;
- d) duração precisa e determinada.

4.3. No que diz respeito, em particular, à duração, o CESE sempre defendeu o princípio de uma duração precisa, eventualmente renovável por períodos de igual duração, salvo em casos excecionais devidamente justificados.

4.4. O CESE constata que, na proposta em apreço, a Comissão estabeleceu precisamente um período suplementar de cinco anos a contar de 27 de agosto de 2017, que poderá ser em seguida tacitamente prorrogado por períodos de igual duração, salvo se o Parlamento Europeu ou o Conselho se opuserem a essa prorrogação.

4.5. O CESE considera que esta proposta alia a segurança jurídica a uma flexibilidade que permite ter em conta as evoluções tecnológicas e adotar em tempo útil especificações técnicas, funcionais e organizacionais necessárias ao bom funcionamento dos STI no domínio do transporte rodoviário, pelo que merece a sua concordância.

4.6. O CESE considera também que a prorrogação da delegação de poderes à Comissão é indispensável para a implantação integrada e coordenada de STI interoperáveis para o transporte rodoviário, e das suas interfaces com outros modos de transporte, na União Europeia, sobretudo na sequência da comunicação COM(2016) 766 final ⁽⁹⁾.

4.7. Será, todavia, necessário que a Comissão proceda às consultas adequadas durante os trabalhos preparatórios, inclusive ao nível de peritos, e que essas consultas sejam conduzidas de acordo com os princípios estabelecidos no Acordo Interinstitucional sobre Legislar Melhor, de 13 de abril de 2016. Em especial, a fim de assegurar a igualdade de participação na elaboração dos atos delegados, o Parlamento Europeu e o Conselho devem receber todos os documentos ao mesmo tempo que os peritos dos Estados-Membros, e os seus peritos devem ter sistematicamente acesso às reuniões dos grupos de peritos da Comissão que tratam da elaboração de tais atos.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ «Uma estratégia europeia relativa aos sistemas cooperativos de transporte inteligentes, uma etapa rumo a uma mobilidade cooperativa, conectada e automatizada», 30.11.2016. Parecer do CESE TEN/621, (ainda não publicado no Jornal Oficial).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que visa atribuir às autoridades da concorrência dos Estados-Membros competências para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno»

[COM(2017) 142 final – 2017/0063 (COD)]

(2017/C 345/11)

Relator: **Juan MENDOZA CASTRO**

Consulta	Parlamento Europeu, 26.4.2017 Conselho, 27.3.2017
Base jurídica	Artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	130/0/2

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão, considerando-a uma medida imprescindível para a aplicação eficaz do Regulamento (CE) n.º 1/2003.

1.2. Embora subsistam diferenças, a criação de um mecanismo de harmonização voluntária conduziu a uma convergência significativa dos regimes dos vários Estados-Membros, tendo como referência as regras da UE.

1.3. O sistema de abertura de processos (*case allocation*) no âmbito da Rede Europeia da Concorrência (REC) deverá evitar a possível duplicação de esforços por diferentes Estados-Membros.

1.4. O CESE propõe que, de futuro, se considere regulamentar os conteúdos de direito civil e administrativo por via de regulamento.

1.5. A política da concorrência deve garantir a igualdade de oportunidades. O CESE sublinha a importância de assegurar que as autoridades nacionais da concorrência (ANC) são dotadas de meios e instrumentos jurídicos para lutar contra os cartéis secretos, e destaca os graves prejuízos causados por abusos de posição dominante.

1.6. O respeito dos **direitos fundamentais** das partes investigadas deve ser compatível com a plena aplicação dos artigos 101.º e 102.º do TFUE.

1.7. O CESE manifesta preocupação com as graves lacunas em matéria de **independência e recursos** das ANC, atualmente constatadas em muitos Estados-Membros. É fundamental que as ANC sejam verdadeiramente independentes das autoridades, pelo que os titulares dos cargos de gestão devem ser peritos independentes com experiência comprovada. O pessoal deve, por sua vez, ter estabilidade e receber formação profissional adequada.

1.8. A reparação dos danos causados por comportamentos anticoncorrenciais é, em muitos casos, difícil, se não mesmo impossível, pelo que o CESE recomenda que as competências atribuídas às ANC possam igualmente ser exercidas no âmbito de ações preventivas.

1.9. O Comité, tendo já afirmado que o montante das **sanções** «deve ser dissuasor e que as sanções devem ser agravadas em caso de reincidência», concorda que o poder sancionatório da autoridade de aplicação constitui um elemento central da política de concorrência.

1.10. A experiência da Comissão, que normalmente aplica medidas de **clemência**, pode ser considerada positiva e a sua aplicação uniforme pelas ANC é importante para que haja um verdadeiro direito da concorrência europeu. No entanto, as medidas de clemência não devem impedir que as partes lesadas (incluindo os consumidores) obtenham indemnizações pelos danos sofridos, através de ações coletivas.

1.11. O caráter transnacional da atuação das ANC torna imprescindível que prestem entre si uma **assistência mútua**.

1.12. Na transposição da diretiva, a **suspensão dos prazos de prescrição** deve ser adequada às regras gerais de prescrição dos Estados-Membros.

1.13. O CESE considera adequado reconhecer às ANC **competência para litigar, de pleno direito**, uma vez que a ausência da mesma constitui um obstáculo à eficácia das ANC em alguns Estados-Membros.

1.14. O CESE sublinha a importância de as ANC poderem utilizar todo o tipo de **provas**, independentemente do suporte em que se encontrem armazenadas.

1.15. As campanhas de informação são necessárias devido ao facto de a maioria do público desconhecer as regras de concorrência.

2. Proposta da Comissão

2.1. Os Estados-Membros são parceiros essenciais da Comissão Europeia na aplicação das regras de concorrência da UE. Em 2004, o Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho atribuiu competências às ANC dos Estados-Membros para aplicarem, juntamente com a Comissão, as regras de concorrência da UE. Durante mais de uma década, tanto a Comissão como as ANC têm aplicado as regras de concorrência da UE em estreita cooperação no âmbito da Rede Europeia da Concorrência (REC), criada em 2004 expressamente para esse efeito.

2.2. A aplicação das regras de concorrência da UE tanto por parte da Comissão como das ANC é um elemento essencial para a criação de um mercado interno aberto, competitivo e inovador, sendo fundamental para a criação de emprego e de crescimento em setores importantes da economia, em especial nos setores da energia e das telecomunicações, no setor digital e nos transportes.⁰

2.3. As regras de concorrência da UE são uma das características essenciais do mercado interno: quando a concorrência é falseada, o mercado interno não logra atingir todo o seu potencial nem criar as condições adequadas para um crescimento económico sustentado. Para tornar o mercado interno mais integrado e equitativo, é necessário assegurar que as regras do mercado interno são efetivamente aplicadas, para que os cidadãos possam daí retirar benefício.

2.4. A aplicação das regras de concorrência da UE atingiu um nível que a Comissão nunca conseguiria ter obtido por si só. Em geral, a Comissão investiga práticas anticoncorrenciais que afetam a concorrência em três ou mais Estados-Membros, ou se for útil definir um precedente à escala europeia. As ANC, que regra geral atuam se a concorrência for substancialmente afetada no seu território, dispõem de conhecimentos especializados sobre a forma como os mercados funcionam dentro do respetivo Estado-Membro, de grande utilidade para a aplicação das regras de concorrência.

2.5. Existe um potencial inexplorado para uma aplicação mais eficaz pelas ANC das regras de concorrência da UE. O Regulamento (CE) n.º 1/2003 não faz referência aos meios e instrumentos disponíveis para a aplicação das regras de concorrência da UE pelas ANC, e muitas delas não dispõem de todos os meios e instrumentos necessários para a aplicação efetiva dos artigos 101.º e 102.º do TFUE.

2.6. Estas lacunas e limitações dos instrumentos e das garantias das ANC implicam que as empresas envolvidas em práticas anticoncorrenciais possam confrontar-se com resultados processuais muito diferentes consoante o Estado-Membro em que estão estabelecidas: podem não ser sujeitas a qualquer aplicação ou a uma aplicação ineficaz das regras previstas nos artigos 101.º ou 102.º do TFUE porque, por exemplo, não foi possível recolher provas de práticas anticoncorrenciais ou porque as empresas conseguiram furtar-se à responsabilidade pelo pagamento das coimas. A aplicação desigual das regras de concorrência da UE falseia a concorrência no mercado interno e compromete o sistema descentralizado de aplicação, instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1/2003.

2.7. Por conseguinte, a Comissão considera necessário adotar uma proposta legislativa com um duplo objetivo estratégico:

- com a utilização do artigo 103.º do TFUE como base jurídica pretende-se capacitar as ANC para uma aplicação mais eficaz dos princípios de concorrência da UE, conferindo-lhes as necessárias garantias de independência, recursos e competências,

— o recurso ao artigo 114.º do TFUE como base jurídica visa reforçar o mercado interno, eliminando as barreiras nacionais que impedem as ANC de aplicarem eficazmente as regras, a fim de evitar distorções da concorrência e de assegurar uma aplicação mais homogênea das regras, o que beneficiará os consumidores e as empresas.

2.8. Além disso, capacitar as ANC para que prestem entre si uma assistência mútua efetiva assegurará condições de concorrência mais equitativas e garantirá uma estreita cooperação no âmbito da REC.

3. Observações na generalidade

3.1. O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão e considera-a uma medida imprescindível para a aplicação eficaz do Regulamento (CE) n.º 1/2003. A criação de um sistema europeu de aplicação das regras de concorrência exige que se eliminem os obstáculos e as lacunas atualmente registados em alguns Estados-Membros, tendo em vista a plena aplicação dos artigos 101.º e 102.º do TFUE.

3.2. A descentralização da aplicação das regras de concorrência decorrente do Regulamento (CE) n.º 1/2003 não produziu, como se receava, uma fragmentação dos poderes de execução da política de concorrência. Embora subsistam diferenças, a criação de um mecanismo de harmonização voluntária conduziu a uma convergência significativa dos regimes dos vários Estados-Membros, tendo como referência as regras da UE ⁽¹⁾.

3.3. O CESE salienta que a existência de competências paralelas — da UE e dos Estados-Membros — obrigará, em determinados casos, a um esforço de adaptação das leis e das instituições nacionais. Em todo o caso, o sistema de abertura de processos (*case allocation*) no âmbito da REC deverá evitar a possível duplicação de esforços por diferentes Estados-Membros.

3.4. A Comissão considera que uma diretiva é o instrumento adequado, na medida em que respeita as «tradições jurídicas e as especificidades institucionais dos Estados-Membros». No entanto, o objetivo de assegurar uma aplicação uniforme e coerente das regras pelas ANC, em particular no que diz respeito às coimas e sanções pecuniárias (Capítulo V) e à concessão de imunidade e redução de coimas (Capítulo VI), implica superar a grande diversidade que atualmente existe. O CESE propõe, para o efeito, que futuramente se considere regulamentar os conteúdos de direito civil e administrativo por via de regulamento, devendo os Estados-Membros manter a plena autonomia no que se refere à legislação penal.

3.5. A política da concorrência deve garantir a igualdade de oportunidades. O CESE sublinha a importância de as ANC serem suficientemente dotadas de meios e instrumentos jurídicos para lutar contra os cartéis secretos (definidos no artigo 2.º, n.º 9, da proposta) e destaca os graves prejuízos causados por abusos de posição dominante — geralmente cometidos por grandes empresas ou associações de empresas —, a outras empresas (em particular, às PME), aos consumidores e aos utilizadores.

3.6. Dado o insuficiente conhecimento que a maior parte do público tem das regras de concorrência, os Estados-Membros deverão ponderar a realização de campanhas de informação.

4. Observações na especialidade

4.1. Direitos fundamentais

4.1.1. A proposta da Comissão refere os princípios gerais do direito da UE e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ⁽²⁾, pelo que esta garantia inclui o respeito dos direitos de defesa das empresas, o direito à liberdade de empresa, o direito de propriedade, o direito a uma boa administração e o direito à ação perante um tribunal (artigos 16.º, 17.º, 41.º e 47.º da Carta).

4.1.2. O CESE lembra que o reconhecimento das amplas competências de que devem dispor as ANC para o exercício das suas funções implica uma estipulação de salvaguardas e garantias das partes investigadas, que seja, ao mesmo tempo, compatível com a plena aplicação dos artigos 101.º e 102.º do TFUE. As ANC e, se for caso disso, os tribunais de justiça nacionais devem assegurar a aplicação dessas garantias. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE (TJUE), a presunção de inocência constitui um princípio geral do direito da UE (artigo 48.º, n.º 1, da Carta), que os Estados-Membros estão obrigados a respeitar quando aplicam o direito da concorrência da UE ⁽³⁾. Por seu lado, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem confirmou a aplicação do artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (direito a um processo equitativo) ⁽⁴⁾ e pronunciou-se sobre a legitimidade da Comissão ⁽⁵⁾ e o princípio *non bis in idem* ⁽⁶⁾ nos processos relativos à concorrência.

⁽¹⁾ «An academic View on the Role and Powers of National Competition Authorities» [Uma visão académica do papel e das competências das autoridades nacionais da concorrência], Parlamento Europeu, 2016.

⁽²⁾ Acórdão no processo C-292/97, n.º 37.

⁽³⁾ Acórdãos nos processos Eturas e o. (C-74/14), n.º 38, E.ON Energie/Comissão (C-89/11 P), n.º 72, e VEBIC (C-439/08), n.º 63.

⁽⁴⁾ Processo Menarini Diagnostics S.R.L./Itália.

⁽⁵⁾ C-12/03 P, Comissão/Tetra Laval (2005).

⁽⁶⁾ Processo Menarini Diagnostics S.R.L./Itália.

4.2. *Independência e recursos*

4.2.1. A garantia da independência implica o exercício das competências «de forma imparcial e no interesse da aplicação eficaz e uniforme» das regras (artigo 4.º, n.º 1).

4.2.2. Cabe aos Estados-Membros assegurar que os funcionários e os membros dos órgãos decisórios das ANC desempenham as suas funções (artigo 4.º, n.º 2):

- de forma independente em relação a influências políticas e outras influências externas,
- sem solicitar nem aceitar instruções de qualquer governo ou outra entidade pública ou privada,
- abstendo-se de qualquer ação incompatível com o exercício das suas funções,
- além disso:
 - só podem ser demitidos se já não preencherem as condições exigidas para o desempenho das suas funções ou se tiverem cometido uma falta grave ao abrigo do direito nacional,
 - os motivos para a demissão devem ser previamente estabelecidos no direito nacional,
 - não podem ser demitidos por razões relacionadas com o bom desempenho das suas funções e o exercício das suas competências.

4.2.3. O CESE manifesta preocupação com as graves lacunas existentes neste âmbito, que, segundo a Comissão, são visíveis em muitos Estados-Membros. Recursos humanos, financeiros e técnicos adequados (artigo 5.º) são fundamentais para que as ANC desempenhem as suas funções. A independência implica uma autonomia substancial na estrutura do Estado⁽⁷⁾ que não exclui:

- o controlo judicial,
- a prestação de informações aos parlamentos,
- a apresentação de relatórios de atividades periódicos,
- a fiscalização das suas despesas financeiras.

4.2.4. Para o CESE, é fundamental que as ANC sejam verdadeiramente independentes das autoridades, pelo que os titulares dos cargos de gestão devem ser peritos independentes com experiência comprovada. O pessoal deve, por sua vez, ter estabilidade e receber formação profissional adequada.

4.3. *Competências*

4.3.1. As competências das ANC (artigos 6.º a 11.º) devem incluir:

- **inspeção de instalações comerciais sem aviso prévio, com ou sem ordem judicial, de acordo com a legislação nacional:** implica, no mínimo, o direito de aceder a «instalações, terrenos e meios de transporte das empresas e associações de empresas»; de inspecionar os livros e outros documentos; de fazer ou obter cópias «em qualquer formato»; de selar «quaisquer instalações comerciais, livros ou documentos» e solicitar explicações. Se uma empresa se opuser a uma inspeção administrativa ou judicial, «as autoridades nacionais da concorrência podem obter a assistência necessária da polícia ou de uma autoridade com poderes de execução equivalentes [...]». Essa assistência também pode ser obtida a título cautelar,
- **inspeção de outras instalações sem aviso prévio e com autorização judicial:** nos casos de «suspeita razoável» de que existem elementos que podem ser pertinentes para provar uma infração grave dos artigos 101.º ou 102.º do TFUE,
- **pedidos de informação,**
- **ordem de cessação de uma infração constatada,**

⁽⁷⁾ «Independence and accountability of competition authorities» [Independência e responsabilização das autoridades da concorrência], CNUCED 2008.

- **aplicação de medidas cautelares:** «nos casos em que exista urgência devido ao risco de prejuízos graves e irreparáveis para a concorrência e com base na constatação *prima facie* de uma infração». A medida deve ter uma duração definida, que poderá ser renovada,
- **capacidade para tornar vinculativos os compromissos propostos pelas empresas.**

4.3.2. A reparação dos danos causados por comportamentos anticoncorrenciais é, em muitos casos, difícil, se não mesmo impossível, pelo que o CESE recomenda que as competências atribuídas às ANC possam igualmente ser exercidas no âmbito de ações preventivas.

4.4. *Coimas por infração e sanções pecuniárias compulsórias*

4.4.1. Podem aplicar-se **coimas por infração** «efetivas, proporcionadas e dissuasoras» quando se incorra «deliberadamente ou por negligência» em determinados comportamentos: recusa de se sujeitar a uma inspeção, violação de selos, respostas inexatas ou enganosas, prestação de informações falsas ou violação de medidas cautelares. As **sanções pecuniárias compulsórias** incluem casos de omissão, como a recusa de se sujeitar a uma inspeção, entre outros (artigo 12.º e 15.º).

4.4.2. Seguindo o critério habitual no direito sancionatório, as coimas determinadas pelos Estados-Membros deverão ter em conta «a gravidade e a duração da infração», e o montante máximo das coimas não deve ser «fixado num nível inferior a 10 % do seu volume de negócios mundial total no exercício anterior à decisão» (artigos 13.º, n.º 1, e 14.º). Estão previstas diferentes situações de responsabilidade pelo pagamento nos casos das associações de empresas (artigo 13.º, n.º 2).

4.4.3. Importa salientar que a extensão da responsabilidade pelo pagamento das coimas solidariamente a todos os membros de associações ou grupos de empresas (artigo 13.º, n.º 2) preenche uma lacuna da legislação em vigor ⁽⁸⁾.

4.4.4. O âmbito de aplicação da proposta abrange apenas as empresas às quais podem ser aplicadas sanções administrativas. Os comportamentos que eventualmente constituam uma infração penal são da competência dos Estados-Membros. O Tribunal de Justiça da UE já se pronunciou sobre a compatibilidade de sanções administrativas e penais ⁽⁹⁾.

4.4.5. O Comité, tendo já afirmado que o montante das sanções «deve ser dissuasor e que as sanções devem ser agravadas em caso de reincidência» ⁽¹⁰⁾, concorda que o poder sancionatório da autoridade de aplicação constitui um elemento central da política de concorrência. Manifesta, além disso, preocupação pelo facto de o direito da concorrência estar a ser deficitariamente aplicado devido à grande disparidade de legislações e estruturas das ANC.

4.5. *Imunidade ou redução de coimas (clemência)*

4.5.1. É atribuída aos Estados-Membros competência para estabelecerem as causas e os procedimentos de imunidade ou redução de coimas, mas num quadro descrito de forma pormenorizada e que inclui:

- requisitos da imunidade (artigo 16.º) e da redução (artigo 17.º),
- condições para aplicar tais medidas (artigo 18.º),
- formas dos pedidos de clemência (artigo 19.º),
- marcação de um pedido formal de imunidade (artigo 20.º),
- pedidos simplificados quando apresentados simultaneamente à Comissão e a uma ANC (artigo 21.º),
- garantias para quem solicita imunidade (artigo 22.º).

⁽⁸⁾ Acórdão no processo C-97/08 P, Akzo Nobel e o./Comissão, n.ºs 45 e 77.

⁽⁹⁾ Acórdão de 26.2.2013 — Processo C-617/10 Åkerberg Fransson.

⁽¹⁰⁾ Parecer sobre o «Relatório sobre a Política da Concorrência 2014» (JO C 71 de 24.2.2016, p. 33).

4.5.2. A justificação da proposta reside no facto de, sendo estes instrumentos essenciais para a deteção de cartéis secretos, as grandes diferenças existentes entre as legislações nacionais e a sua aplicação efetiva gerarem insegurança jurídica, fragilizarem os incentivos à proteção e conduzirem à ineficácia da política de concorrência na UE. Além disso, considera-se que os Estados-Membros não executam o programa-modelo no âmbito da REC⁽¹¹⁾, cujos aspetos fundamentais se incorporam na nova legislação.

4.5.3. Para o CESE, a aplicação uniforme das medidas de clemência pelas ANC é importante para que haja um verdadeiro direito da concorrência europeu, e a experiência da Comissão, que aplica habitualmente este tipo de medidas⁽¹²⁾, pode ser considerada positiva. No entanto, as medidas de clemência não devem impedir que as partes lesadas (incluindo os consumidores) obtenham indemnizações pelos danos sofridos, através de ações coletivas.

4.6. *Assistência mútua*

4.6.1. A cooperação entre as ANC exige, atendendo às novas competências atribuídas pela proposta, assistência e ajuda nos procedimentos de inspeção (artigo 23.º), o que obriga os Estados-Membros a garantirem as notificações de objeções preliminares (artigo 24.º) e a cumprirem os pedidos de execução de decisões (artigo 25.º). São definidas as competências em matéria de litígios (artigo 26.º).

4.6.2. O CESE considera necessária a imposição destas obrigações, tendo em conta o carácter transnacional da política de concorrência.

4.7. *Suspensão dos prazos de prescrição para a aplicação de sanções*

4.7.1. A proposta da Comissão prevê dois casos específicos de suspensão destes prazos: «durante a pendência dos processos perante as autoridades nacionais da concorrência de outros Estados-Membros ou da Comissão, relativamente a uma infração referente ao mesmo acordo, decisão de uma associação ou prática concertada» (artigo 27.º, n.º 1) e quando exista um processo judicial (artigo 27.º, n.º 2).

4.7.2. O CESE assinala a necessidade de abordar, quando da transposição da diretiva, a questão da eventual existência de contradições com ordenamentos nacionais que prevejam também a interrupção dos prazos de prescrição nos casos de processos judiciais.

4.8. *Competência das ANC para litigar de pleno direito*

4.8.1. Segundo a proposta, as ANC devem ter legitimidade processual para instaurar diretamente recursos perante a autoridade judicial e devem poder, de pleno direito, participar nos processos judiciais na qualidade de parte recorrente ou parte recorrida, e gozar dos mesmos direitos que as outras partes em processos desta natureza (artigo 28.º).

4.8.2. O CESE considera que, atualmente, a falta desta competência dificulta a ação das ANC em alguns Estados-Membros⁽¹³⁾, pelo que a sua instituição é imprescindível para o cumprimento das exigências impostas pela política de concorrência da UE.

4.9. *Admissibilidade de provas perante as ANC*⁽¹⁴⁾

4.9.1. O CESE sublinha a importância de as ANC poderem utilizar como meios de prova «documentos, declarações orais, gravações e quaisquer outros objetos que contenham informações, independentemente do suporte em que essas informações se encontrem armazenadas» (artigo 30.º).

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ Comunicação da Comissão relativa à imunidade em matéria de coimas e à redução do seu montante nos processos relativos a cartéis (JO C 298 de 8.12.2006, p. 17).

⁽¹²⁾ Ver «Cartel leniency in EU: overview» [Clemência para cartéis na UE: visão global], Thompson Reuters. Exemplos de reduções ou remissões aplicadas pela Comissão: Riberebro, 50 % (JO C 298 de 8.12.2006, p. 17); Hitachi e outros, 30 %; Philipps, remissão; Hitachi, 50 %; Schenker e outros, 55 %-40 %; DHL, imunidade (C-428/14, DHL/AGCM); Eberspächer, 45 %, e Webasto, imunidade.

⁽¹³⁾ Em resposta ao questionário da Comissão, a ANC da Alemanha (*Bundeskartellamt*) indicou que esta lacuna era uma das causas da «grave disfuncionalidade» do sistema.

⁽¹⁴⁾ Restrições à utilização de informações (artigo 29.º). A Comissão anuncia a eventual revisão da redação deste artigo.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao intercâmbio transfronteiras, entre a União e países terceiros, de cópias em formato acessível de certas obras e outro material protegido por direitos de autor e direitos conexos em benefício das pessoas cegas, com deficiência visual ou com outras dificuldades de acesso a textos impressos»

[COM(2016) 595 final — 2016/0279 (COD)]

(2017/C 345/12)

Relator: **Pedro ALMEIDA FREIRE**

Consulta	Conselho, 5.4.2017 Parlamento Europeu, 28.6.2017
Base jurídica	Artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação	215/3/8
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE concorda com a proposta de compromisso da Presidência, que permite a rápida ratificação do Tratado de Marraquexe ⁽¹⁾.

1.2. O Comité considera que a rápida execução do Tratado de Marraquexe pela UE é importante e necessária a fim de permitir a muitos cidadãos europeus cegos, com deficiência visual ou com outras dificuldades para aceder ao texto impresso, o acesso a obras em formatos mais acessíveis, abrindo-lhes, assim, as portas à cultura, à educação e ao emprego e, por conseguinte, a uma verdadeira integração social.

1.3. O Comité acolhe favoravelmente as propostas de regulamento ⁽²⁾ e de diretiva ⁽³⁾ que visam a execução do Tratado de Marraquexe, dado que estabelecerão uma exceção obrigatória e assegurarão a realização e o intercâmbio dessas cópias em formato acessível tanto no mercado único como fora da UE.

1.4. O Comité subscreve o objetivo de permitir o intercâmbio transfronteiras dessas cópias entre a UE e os países terceiros que são partes no Tratado de Marraquexe.

1.5. A avaliação da aplicação do Tratado de Marraquexe na UE deve ser efetuada num período de tempo razoável.

2. Propostas da Comissão e da Presidência

2.1. A proposta de regulamento, adotada pela Comissão em 14 de setembro de 2016, faz parte do Pacote «Direitos de autor» ⁽⁴⁾ que propõe um conjunto de medidas legislativas com quatro objetivos:

— alargar o acesso aos conteúdos em linha na UE e chegar a novos públicos,

⁽¹⁾ Tratado de Marraquexe para facilitar o acesso às obras publicadas às pessoas cegas, com deficiência visual ou com outras dificuldades para aceder ao texto impresso.

⁽²⁾ COM(2016) 595 final.

⁽³⁾ COM(2016) 596 final.

⁽⁴⁾ COM(2016) 593 final, COM(2016) 594 final, COM(2016) 596 final (JO C 125 de 21.4.2017, p. 27).

- adaptar determinadas exceções ao contexto digital e transfronteiras,
- favorecer um mercado de direitos de autor justo e plenamente funcional, e
- melhorar o acesso das pessoas cegas, com deficiência visual ou com outras dificuldades para aceder ao texto impresso a obras ou outro material.

2.2. Através da proposta de regulamento em apreço, a Comissão apresenta legislação com vista à execução do Tratado de Marraquexe de modo a facilitar o acesso às obras publicadas às pessoas cegas, com deficiência visual ou com outras dificuldades de acesso a textos impressos.

2.3. O Tratado de Marraquexe foi adotado em 2013, na Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), com o objetivo de facilitar a disponibilidade e o intercâmbio transfronteiras de livros e outro material impresso em formatos acessíveis em todo o mundo. Foi assinado pela União ⁽⁵⁾ em abril de 2014.

2.4. As medidas propostas são importantes para assegurar que, em conformidade com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD) ⁽⁶⁾, os direitos de autor não constituem um entrave insensato ou discriminatório à plena participação de todos os cidadãos na sociedade e permitirão o intercâmbio de cópias em formato acessível na UE e com os países terceiros que são partes no Tratado, evitando, assim, a duplicação de esforços e o desperdício de recursos.

2.5. Contudo, aquando do processo de ratificação, levantou-se a questão jurídica de saber se a União Europeia tinha competência exclusiva para ratificar o Tratado.

2.6. A Comissão, por conseguinte, decidiu solicitar o parecer do Tribunal de Justiça da União Europeia em julho de 2015.

2.7. Entretanto, a Comissão adotou a sua proposta (COM(2016) 595 final) com base no artigo 207.º do TFUE, pelo que não era obrigatória a consulta do CESE.

2.8. Em 14 de fevereiro de 2017, o Tribunal de Justiça ⁽⁷⁾ confirmou que a UE tem competência exclusiva e referiu também que o Tratado de Marraquexe não é abrangido pela política comercial comum.

2.9. Na sua reunião de 22 de março, o Comité de Representantes Permanentes chegou a acordo sobre uma proposta de compromisso da Presidência, na qual foi decidido alterar a base jurídica do artigo 207.º (política comercial comum) para o artigo 114.º do TFUE. Posto isto, torna-se obrigatória a consulta do CESE pelo Conselho.

3. Observações gerais

3.1. Quanto à base jurídica

3.1.1. Tendo em conta o recente parecer do Tribunal de Justiça, o CESE não pode senão concordar com a proposta de compromisso da Presidência, que permite ratificar rapidamente o Tratado de Marraquexe.

3.1.2. Além disso, a alteração da base jurídica torna obrigatória a emissão de um parecer do CESE e confere mais peso às observações a este respeito constantes de um parecer por ele recentemente adotado sobre o Pacote «Direitos de autor» ⁽⁸⁾.

3.2. Quanto ao teor

3.2.1. No seu parecer sobre o Pacote «Direitos de autor», o CESE já se referira à proposta em análise. O Comité reitera a importância e a necessidade de a UE ratificar rapidamente o Tratado de Marraquexe para facilitar o acesso às obras publicadas às pessoas cegas, com deficiência visual ou com outras dificuldades para aceder ao texto impresso, que entrou em vigor em 30 de setembro de 2016. O Tratado possibilitará a muitos cidadãos europeus cegos, com deficiência visual ou com outras dificuldades para aceder ao texto impresso, o acesso a um maior número de obras em formatos mais acessíveis, abrindo-lhes, assim, as portas à cultura, à educação e ao emprego e, por conseguinte, a uma verdadeira integração social.

3.2.2. As propostas de regulamento e de diretiva, que faziam parte integrante do Pacote «Direitos de autor», permitirão à UE cumprir uma obrigação internacional que lhe incumbe por força do Tratado de Marraquexe, a qual está igualmente em consonância com as obrigações da UE decorrentes da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

⁽⁵⁾ JO L 115 de 17.4.2014, p. 1.

⁽⁶⁾ CNUDPD.

⁽⁷⁾ JO C 112 de 10.4.2017, p. 3, Parecer 3/15 do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 14.2.2017.

⁽⁸⁾ JO C 125 de 21.4.2017, p. 27.

3.2.2.1. A proposta de diretiva estabelecerá uma exceção obrigatória, cuja execução assegurará a realização e o intercâmbio das referidas cópias em formatos acessíveis no mercado único.

3.2.2.2. A referida exceção aplica-se somente às pessoas beneficiárias nos termos da definição estrita do artigo 2.º, n.º 2, da proposta de regulamento.

3.2.2.3. A proposta de regulamento permitirá o intercâmbio transfronteiras dessas cópias entre a UE e os países terceiros que são partes no Tratado de Marraquexe.

4. Observações adicionais

4.1. O CESE concorda que o regulamento é o único instrumento adequado para eliminar as disparidades jurídicas entre os Estados-Membros.

4.2. O Comité salienta que, tal como especificado na diretiva, os Estados-Membros devem desempenhar um papel importante na promoção e disponibilização, junto das pessoas beneficiárias, de obras em formatos acessíveis tanto nos seus países como nos países terceiros que são partes no Tratado de Marraquexe.

4.3. O CESE disponibiliza-se para participar ativamente no processo de avaliação previsto no regulamento e na diretiva.

4.4. Em particular, a avaliação deve ter em conta a opção, prevista na diretiva, de os Estados-Membros aplicarem regimes de compensação para os titulares de direitos. Como igualmente previsto na diretiva, é necessário um acompanhamento de perto para assegurar que esses regimes de compensação não comprometem a disponibilidade e o fornecimento de obras acessíveis ao grupo beneficiário.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

*O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS*

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 904/2010 relativo à cooperação administrativa e à luta contra a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado»

[COM(2016) 755 final — 2016/0371 (CNS)],

sobre a

«Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE e a Diretiva 2009/132/CE no que diz respeito a determinadas obrigações relativas ao imposto sobre o valor acrescentado para as prestações de serviços e as vendas à distância de bens»

[COM(2016) 757 final — 2016/0370 (CNS)]

e sobre a

«Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE, no que se refere às taxas do imposto sobre o valor acrescentado aplicadas aos livros, aos jornais e às publicações periódicas»

[COM(2016) 758 final — 2016/0374 (CNS)]

(2017/C 345/13)

Relator: **Amarjite SINGH**

Consulta	Conselho da União Europeia, 20.12.2016 e 21.12.2016
Base jurídica	Artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	5.5.2017
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação	123/1/2
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE congratula-se com o pacote legislativo sobre a modernização do IVA no comércio eletrónico transfronteiras e subscreve tanto os seus objetivos como a ênfase colocada na resposta às preocupações das PME. As regras propostas terão grande impacto nas empresas que vendem bens e serviços em linha, permitindo-lhes beneficiar de regras mais justas, custos de conformidade reduzidos e condições de concorrência equitativas relativamente às empresas de países terceiros. Numa perspetiva de longo prazo, as propostas também contribuirão para garantir a perenidade do sistema de IVA da UE.

1.2. A implementação do MOSS (minibalcão único) do IVA tem tido um impacto significativo na redução dos custos de conformidade. No entanto, estas poupanças não têm necessariamente beneficiado na mesma medida empresas de diferentes dimensões. Em particular, as PME têm-se debatido com vários requisitos de conformidade do MOSS e já exprimiram preocupações significativas. Por conseguinte, o CESE congratulou-se com o facto de as alterações propostas ao MOSS darem resposta a estas preocupações.

1.3. Tendo em conta o êxito que o MOSS do IVA tem tido na redução dos custos de conformidade para as empresas envolvidas no comércio transfronteiras, o alargamento do seu âmbito de aplicação aos serviços que não os atualmente incluídos, bem como às aquisições e importações intra-UE de bens, é um passo em frente natural. Para além da potencial redução dos custos de conformidade, o alargamento do âmbito de aplicação também criará condições de concorrência equitativas no setor do comércio eletrónico, o que deverá ter um impacto positivo nas PME em particular. O alargamento do âmbito de aplicação do MOSS aos bens proporciona condições para a eventual supressão do regime de isenção para compras de valor reduzido (*Low Value Consignment Relief* — LVCR), que deu origem a uma distorção da concorrência, conferindo às empresas estabelecidas fora da UE uma vantagem competitiva relativamente às empresas estabelecidas na UE. Por conseguinte, o CESE congratula-se com a proposta de alargamento do âmbito de aplicação do MOSS.

1.4. As alterações das regras em matéria de taxas de IVA aplicáveis às publicações eletrónicas eliminariam a distinção entre publicações em suporte físico e publicações em suporte digital e assegurariam a neutralidade neste mercado. No entanto, embora saúde a eliminação desta distorção da concorrência, o CESE está consciente do risco que tal representa para a base coletável. O CESE observa também que as medidas propostas são encaradas pela Comissão Europeia como o prelúdio de uma reforma mais alargada da estrutura das taxas de IVA da UE, e manifesta-se preocupado com o impacto que uma tal desarmonização teria nas empresas que operam no comércio transfronteiras, particularmente as PME.

2. Contexto

2.1. A Comissão propôs novas medidas práticas no âmbito do pacote legislativo sobre a modernização do IVA no comércio eletrónico transfronteiras entre empresas e consumidores (conhecido pela sigla B2C). As medidas visam apoiar o comércio eletrónico transfronteiras no que toca ao cumprimento das obrigações em matéria de IVA, suprimindo os obstáculos ligados ao IVA para as empresas em linha, em particular as empresas em fase de arranque e as PME, e combatendo a evasão fiscal em matéria de IVA, praticada em linha, por empresas de países terceiros.

2.2. Estas medidas incluem, designadamente:

2.2.1. Alterações no atual MOSS (minibalcão único), que permite a determinadas empresas cumprir as respetivas obrigações em matéria de IVA em qualquer Estado-Membro através de um portal digital em linha gerido pela administração fiscal do seu país na sua própria língua. Estas alterações incluem a introdução de um limiar de IVA para as operações transfronteiras intra-UE e novos requisitos de conformidade simplificados;

2.2.2. O alargamento do atual âmbito de aplicação do MOSS às prestações de serviços intra-UE, que não aquelas a que já se aplica, e às vendas à distância de bens, tanto intra-UE como com origem em países terceiros;

2.2.3. A supressão dos atuais limiares de vendas à distância intra-UE, bem como a isenção de IVA para a importação de pequenas remessas provenientes de fora da UE;

2.2.4. A introdução de alterações às regras em vigor para permitir aos Estados-Membros a aplicação de uma taxa reduzida de IVA às publicações eletrónicas, tais como livros eletrónicos e jornais em linha, como já acontece em relação aos seus equivalentes impressos.

Alterações ao MOSS do IVA

2.3. O sistema do MOSS encontra-se plenamente operacional desde 1 de janeiro de 2015 e foi criado com o objetivo de simplificar as obrigações de conformidade em matéria de IVA para as empresas envolvidas no comércio transfronteiras intra-UE. Em vez de serem obrigadas a registar, declarar e pagar o IVA em cada Estado-Membro no qual vendem os seus bens ou serviços, as empresas podem através do MOSS simplesmente apresentar trimestralmente, em linha, declarações de IVA da UE junto da sua autoridade nacional competente.

2.4. As alterações propostas foram precedidas de uma intensa consulta levada a cabo pela Comissão entre fevereiro e setembro de 2015. Este processo, que envolveu avaliação, consulta, seminários e avaliações de impacto, centrou-se particularmente no impacto das atuais regras do MOSS do IVA nas PME. Revelou que as principais preocupações das PME são questões específicas — nomeadamente a necessidade de um limiar, a aplicação das normas do país de origem a determinadas obrigações em matéria de IVA, como a faturação e a manutenção de registos, e a coordenação das auditorias — e, por conseguinte, tais preocupações estão refletidas nas alterações propostas.

2.5. Ao abrigo das regras propostas, será introduzido um novo limiar de IVA de 10 000 EUR para as operações transfronteiras intra-UE. No caso das empresas que operam em linha e cujas vendas transfronteiras se situam abaixo do limiar, estas vendas serão tratadas como vendas internas, sendo o IVA pago à administração fiscal do seu país. Em termos de conformidade, o requisito de apresentação de dois elementos de prova pelos fornecedores de serviços eletrónicos com um volume de negócios inferior a 100 000 EUR foi flexibilizado. Além disso, os vendedores em linha serão autorizados a aplicar as normas do país de origem em domínios como a faturação e a manutenção de registos, facilitando assim o cumprimento das obrigações em matéria de IVA, e serão introduzidas novas auditorias coordenadas, impedindo que estes vendedores sejam objeto de diferentes pedidos de auditoria nacionais.

Alargamento do âmbito de aplicação do MOSS do IVA

2.6. Atualmente, o MOSS aplica-se unicamente aos serviços de telecomunicações, de radiodifusão e televisão e aos serviços prestados por via eletrónica. Ao abrigo das alterações propostas, o âmbito de aplicação do MOSS seria alargado a outras prestações de serviços intra-UE, assim como às vendas à distância de bens, tanto intra-UE como com origem em países terceiros. Nos termos das regras propostas, este alargamento seria realizado por fases, após a entrada em vigor das alterações às atuais regras do MOSS, produzindo efeitos a partir de 1 de janeiro de 2021.

2.7. O proposto alargamento do âmbito de aplicação do MOSS aos bens importados encomendados em linha simplificará consideravelmente a cobrança do IVA. A Comissão considera, por isso, que este alargamento cria as condições para a revogação do regime de isenção aplicável às pequenas remessas, também conhecido como isenção para compras de valor reduzido (LVCR), ao abrigo do qual a importação de bens de valor insignificante que não excedam um valor global de até 22 EUR estará isenta de IVA. Por conseguinte, a proposta prevê a supressão desta isenção a partir de 1 de janeiro de 2021.

Alterações às taxas de IVA aplicáveis às publicações eletrónicas

2.8. Ao abrigo das regras em vigor, os Estados-Membros podem tributar publicações em todos os suportes físicos a uma taxa reduzida de IVA. Contudo, a Diretiva IVA impede que os Estados-Membros apliquem às publicações eletrónicas taxas de IVA iguais às que são atualmente aplicadas às publicações em suportes físicos. Esta perspetiva foi confirmada pelo Tribunal de Justiça numa série de acórdãos recentes, no contexto da aplicação de taxas reduzidas a publicações eletrónicas por vários Estados-Membros ⁽¹⁾.

2.9. Ao abrigo das regras propostas, os Estados-Membros poderão alinhar as taxas de IVA aplicáveis às publicações eletrónicas com as taxas de IVA que são atualmente aplicadas às publicações impressas, independentemente da taxa que apliquem. Esta proposta surge após consideração das diferentes opções para a harmonização do tratamento das publicações eletrónicas com o tratamento das publicações em suporte físico e permitiria aos Estados-Membros aplicar taxas reduzidas inferiores ao mínimo de 5 % sempre que apliquem uma taxa inferior a esse mínimo aos livros em suporte físico.

2.10. As propostas acima referidas alterariam três instrumentos legislativos, a saber:

- a Diretiva 2006/112/CE, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (Diretiva IVA) ⁽²⁾;
- Regulamento (UE) n.º 904/2010, de 7 de outubro de 2010, relativo à cooperação administrativa e à luta contra a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado ⁽³⁾;
- Diretiva 2009/132/CE, de 19 de outubro de 2009, que determina o âmbito de aplicação das alíneas b) e c) do artigo 143.º da Diretiva 2006/112/CE, no que diz respeito à isenção do imposto sobre o valor acrescentado de certas importações definitivas de bens ⁽⁴⁾.

2.11. Estima-se que, até 2021, o pacote legislativo, na sua globalidade, resulte num aumento das receitas de IVA dos Estados-Membros em 7 mil milhões de EUR por ano e na redução dos encargos administrativos para as empresas em 2,3 mil milhões de EUR por ano.

3. Observações na generalidade

3.1. O IVA é uma das principais fontes de receitas dos Estados-Membros da UE, representando atualmente mais de 20 % dessas receitas, o que corresponde a um aumento de mais de 10 % desde 1995 ⁽⁵⁾. A importância comparativa do imposto para as receitas dos Estados-Membros aumentou na sequência da crise económica e financeira, já que os mesmos recorreram à política em matéria de IVA para dar resposta às preocupações orçamentais. Entre 2008 e 2014, vinte e três Estados-Membros aumentaram as taxas de IVA e/ou alargaram a base coletável ⁽⁶⁾. O IVA desempenha um papel significativo e cada vez maior na sustentabilidade das finanças públicas dos Estados-Membros e na manutenção das despesas de proteção social.

⁽¹⁾ Processos C-219/13, K Oy; C-479/13, Comissão/França; C-502/13, Comissão/Luxemburgo; e C-390/15, RPO.

⁽²⁾ JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

⁽³⁾ JO L 268 de 12.10.2010, p. 1.

⁽⁴⁾ JO L 292 de 10.11.2009, p. 5.

⁽⁵⁾ R. de la Feria, «Blueprint for Reform of VAT Rates in Europe» [Plano de reforma das taxas de IVA na Europa], Intertax 43, n.º 2, p. 154-171, 2015.

⁽⁶⁾ Ibid.

3.2. É fundamental que a base coletável seja protegida de possíveis casos de fraude e da sua própria erosão através da utilização extensiva de taxas reduzidas. Em 2014, o desvio do IVA na UE-27 foi estimado em 159,5 mil milhões de EUR, ou seja, 14 % do total das receitas do IVA ⁽⁷⁾. Embora o desvio do IVA inclua a perda de receitas do IVA devido, por exemplo, a erros, insolvências e elisão fiscal, a evasão é o seu principal componente. A erosão da base coletável na UE-27 também é elevada, verificando-se que cerca de 50 % do consumo total não é tributado ou é tributado a taxas de IVA mais reduzidas.

3.3. Por conseguinte, o CESE congratula-se com o pacote legislativo sobre a modernização do IVA no comércio eletrónico transfronteiras e subscrive tanto os seus objetivos como a ênfase colocada na resposta às preocupações das PME. As regras propostas terão grande impacto nas empresas que vendem bens e serviços em linha, permitindo-lhes beneficiar de regras mais justas, custos de conformidade reduzidos e condições de concorrência equitativas relativamente às empresas de países terceiros. Numa perspetiva de longo prazo, as propostas também contribuirão para garantir a perenidade do sistema de IVA da UE.

Alterações ao MOSS do IVA

3.4. A implantação gradual do MOSS do IVA, cuja última fase entrou em vigor em 1 de janeiro de 2015, foi uma das alterações mais significativas introduzidas no sistema de IVA da UE desde a abolição das fronteiras fiscais em 1993. O sistema permite que as empresas que operam em vários Estados-Membros selecionem um Estado-Membro, designadamente o seu Estado de origem, como ponto de contacto único para o registo para efeitos de IVA, para a entrega de declarações do IVA e para o pagamento do IVA devido em todos os Estados-Membros.

3.5. Uma avaliação da implantação do MOSS do IVA realizada pela Comissão Europeia confirma que esta medida tem tido um impacto significativo na redução dos custos de conformidade. O MOSS permitiu que as empresas poupassem 500 milhões de EUR — uma média de 41 000 EUR por empresa — em comparação com a alternativa de registo e pagamento diretos, o que representa uma redução de 95 % destes custos.

3.6. No entanto, estas poupanças não têm necessariamente beneficiado na mesma medida empresas de diferentes dimensões. Consultas realizadas pela Comissão indicam que as PME, embora teoricamente pudessem beneficiar com a redução dos requisitos de registo, na prática têm-se debatido com vários requisitos de conformidade do MOSS. Estas dificuldades têm sido sentidas com maior intensidade pelas PME estabelecidas em Estados-Membros onde o limiar para o registo para efeitos de IVA é mais elevado, como o Reino Unido.

3.7. O CESE congratulou-se com o facto de as alterações propostas para o MOSS darem resposta a estas preocupações.

Alargamento do âmbito de aplicação do MOSS do IVA

3.8. Desde 2011, a Comissão Europeia tem conferido elevada prioridade ao alargamento do âmbito de aplicação do MOSS ⁽⁸⁾. Tendo em conta o êxito que o MOSS tem tido na redução dos custos de conformidade para as empresas envolvidas no comércio transfronteiras, o alargamento do seu âmbito de aplicação aos serviços que não os atualmente abrangidos, bem como às aquisições e importações intra-UE de bens, é um passo em frente natural.

3.9. Para além da potencial redução dos custos de conformidade, o alargamento do âmbito de aplicação também criará condições de concorrência equitativas no setor do comércio eletrónico, o que deverá ter um impacto positivo nas PME em particular. O alargamento do âmbito de aplicação eliminará a discrepância entre as empresas de comércio eletrónico que podem beneficiar do MOSS ao abrigo das regras em vigor e as empresas também envolvidas no comércio eletrónico transfronteiras, mas que, devido à natureza dos serviços ou bens que fornecem, não podiam, até à data, tirar proveito dos mesmos benefícios em termos de conformidade. O alargamento do âmbito de aplicação também beneficiará as empresas de comércio eletrónico envolvidas em variados tipos de comércio transfronteiras que, até à data, têm estado sujeitas a dois conjuntos de obrigações de conformidade, designadamente as decorrentes do MOSS e as decorrentes do regime normal, e que passarão a estar sujeitas a apenas um conjunto de regras ao abrigo do MOSS.

⁽⁷⁾ CASE, «Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report» [Estudo e relatórios sobre o desvio do IVA nos Estados-Membros da UE-28: relatório final de 2016], TAXUD/2015/CC/131, 2016.

⁽⁸⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre o futuro do IVA — Para um sistema de IVA mais simples, robusto e eficaz à medida do mercado único [COM(2011) 851 final, 6 de dezembro de 2011].

3.10. O alargamento do âmbito de aplicação do MOSS aos bens cria condições para a eventual supressão do regime LVCR. Este regime representou no passado uma simplificação bem-vinda, mas, aparentemente, o volume de bens que dele beneficiam aumentou 286 % no período de 1999-2013, o que provavelmente se explica pelo aumento das compras em linha por particulares ⁽⁹⁾. Por sua vez, este aumento conduziu a uma subida das receitas de IVA não cobradas em todos os Estados-Membros.

3.11. O regime LVCR também resultou numa distorção da concorrência que confere às empresas estabelecidas fora da UE uma vantagem competitiva relativamente às empresas estabelecidas na UE. Esta vantagem competitiva teve também outras duas consequências indesejadas, designadamente a utilização abusiva do regime LVCR e distorções dos padrões de comércio e importação.

3.12. Por conseguinte, o CESE congratula-se com a proposta de alargamento do âmbito de aplicação do MOSS.

Alterações às taxas de IVA aplicáveis às publicações eletrónicas

3.13. A lista de produtos que podem ser sujeitos a taxas reduzidas de IVA, tal como estabelecido na Diretiva IVA, remonta a 1992. Os progressos da tecnologia e a evolução do comportamento dos consumidores nos últimos vinte e cinco anos suscitaram muitas dificuldades jurídicas no que se refere à interpretação dos bens incluídos nessa lista, as quais deram azo a numerosos litígios a nível do TJUE.

3.14. Em vários acórdãos recentes, o TJUE concluiu que os bens incluídos na lista de publicações em suporte físico não podem ser alargados às publicações eletrónicas através de interpretação jurídica. Assim, esse objetivo pode apenas ser atingido através de alterações jurídicas às regras constantes da Diretiva IVA.

3.15. As regras propostas eliminariam a distinção entre publicações em suporte físico e publicações em suporte digital e assegurariam a neutralidade neste mercado. No entanto, embora saúde a eliminação desta distorção da concorrência, o CESE está consciente do risco que tal representa para a base coletável. A inclusão das publicações eletrónicas na lista de bens que podem ser sujeitos a uma taxa reduzida não só resultará numa perda imediata de receitas, como também pode criar espaço para o argumento de que outros bens devem igualmente ser incluídos na lista, agravando assim a erosão da base. Além disso, o alargamento da aplicação de taxas reduzidas inferiores ao mínimo de 5 % às publicações eletrónicas, nos casos em que essas taxas sejam aplicáveis aos livros em suporte físico, pode resultar num aumento dos pedidos de aplicação de taxas inferiores a esse mínimo. Tal evolução comprometeria a existência de uma taxa mínima, resultando igualmente num agravamento da erosão da base.

3.16. O CESE observa também que as medidas propostas são encaradas pela Comissão Europeia como o prelúdio de uma reforma mais alargada da estrutura das taxas de IVA da UE ⁽¹⁰⁾. Embora estejam atualmente a ser consideradas duas opções, de um modo geral, esta reforma mais alargada conferiria aos Estados-Membros maior liberdade e flexibilidade na aplicação de taxas reduzidas, mediante a desarmonização efetiva das taxas de IVA.

3.17. O CESE está preocupado com o impacto que uma tal desarmonização teria nas empresas que operam no comércio transfronteiras, em especial as PME, que teriam dificuldades em determinar as taxas de IVA aplicáveis aos seus produtos nos diferentes países da UE.

3.18. O CESE está também consciente de que o artigo 113.º do TFUE, que constitui a base jurídica para a adoção de legislação da UE em matéria de IVA, apenas atribui competência às instituições da UE para a adoção de legislação de harmonização do IVA, tendo como objetivo o estabelecimento e a melhoria do mercado interno.

⁽⁹⁾ E&Y, «Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment» [Avaliação da aplicação e do impacto da isenção de IVA aplicável à importação de pequenas remessas], Contrato Específico n.º 7, TAXUD/2013/DE/334, Relatório Final, maio de 2015.

⁽¹⁰⁾ Comissão Europeia, Consulta pública aberta sobre a reforma das taxas de IVA (proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE do Conselho relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que diz respeito às regras que regem a aplicação das taxas de IVA).

4. Observações na especialidade

Alterações ao MOSS do IVA

4.1. As PME estabelecidas em países com um limiar elevado, devido à implantação do MOSS, foram obrigadas a efetuar o registo para efeitos de IVA e a cumprir obrigações em matéria de IVA pela primeira vez. Com muitas PME em risco de insolvência devido aos novos custos de conformidade daí decorrentes, um grupo de microempresas, muitas das quais estabelecidas no Reino Unido, criou um grupo de pressão⁽¹¹⁾ com o objetivo de alertar as instituições da UE e as autoridades fiscais do Reino Unido para as suas preocupações.

4.2. A fixação de um limite de 10 000 EUR, que permite às PME optar pela aplicação das regras em matéria de IVA em vigor no seu país até atingirem o limiar, é bem-vinda e simplificará, sem dúvida, as operações de empresas de pequena dimensão e a tempo parcial. No entanto, embora acolha favoravelmente este regime para as microempresas, o CESE está consciente de que as empresas em fase de arranque e em expansão poderiam ultrapassar este limiar rapidamente.

Alargamento do âmbito de aplicação do MOSS do IVA

4.3. No Reino Unido (através das Ilhas Anglo-Normandas) e na Finlândia (a partir das Alanda), foram denunciados abusos significativos do regime LVCR, com empresas a deslocalizarem as suas operações para fora da UE para beneficiarem do mesmo⁽¹²⁾. Estes abusos criam mais uma desvantagem competitiva para as empresas estabelecidas na UE e, em particular, para as PME, que tendem a ser afetadas de forma mais significativa. Em 2010, PME sediadas no Reino Unido criaram um grupo com o objetivo de lutar contra a alegada utilização abusiva do regime LVCR nas Ilhas Anglo-Normandas⁽¹³⁾.

4.4. Mais recentemente, outro grupo criado por PME sediadas no Reino Unido, denominado «VAT Fraud»⁽¹⁴⁾, chamou a atenção para alegados problemas de fraude perpetrada em linha por operadores económicos de países terceiros, relacionada com o regime LVCR. Embora a fraude diga respeito a bens de um valor não abrangido pelo regime, é alegado que a existência do regime cria obstáculos à cobrança do IVA, uma vez que as autoridades aduaneiras têm dificuldade em determinar as remessas que são abrangidas pelo regime.

4.5. Alegadamente, o regime LVCR também afetou os padrões de comércio e os hábitos de importação dos consumidores em vários Estados-Membros, designadamente Eslovénia, Alemanha, Suécia, Dinamarca e Reino Unido⁽¹⁵⁾.

Alterações às taxas de IVA aplicáveis às publicações eletrónicas

4.6. Subjacente às dificuldades jurídicas relacionadas com a interpretação dos bens incluídos na lista de bens que podem ser sujeitos a uma taxa reduzida existe um dilema fundamental para o sistema de IVA da UE, nomeadamente o de saber se se deve eliminar potenciais distorções da concorrência, alargando o âmbito da lista de bens que podem ser sujeitos a uma taxa reduzida, agravando a erosão da base, ou se se deve continuar a limitar o âmbito desses bens, protegendo a base tributável, mas permitindo distorções da concorrência.

4.7. Face a tais dificuldades de interpretação, o TJUE adota uma abordagem casuística. No entanto, em acórdãos relativos à inclusão das publicações eletrónicas nessa lista, o Tribunal concluiu que o seu âmbito não pode ser alargado a esses bens, adotando assim uma interpretação jurídica estrita das regras.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ Denominado «EU VAT Action» (www.euvataction.org).

⁽¹²⁾ E&Y, «Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment» [Avaliação da aplicação e do impacto da isenção de IVA aplicável à importação de pequenas remessas], Contrato Específico n.º 7, TAXUD/2013/DE/334, Relatório Final, maio de 2015.

⁽¹³⁾ Denominado RAVAS — «Retailers Against VAT Avoidance Schemes» [Retailistas contra a elisão fiscal no IVA] (www.ravas.org.uk).

⁽¹⁴⁾ www.vatfraud.org

⁽¹⁵⁾ E&Y, «Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment» [Avaliação da aplicação e do impacto da isenção de IVA aplicável à importação de pequenas remessas], Contrato Específico n.º 7, TAXUD/2013/DE/334, Relatório Final, maio de 2015.

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 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, e o Regulamento (CE) n.º 987/2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004»

(Texto relevante para efeitos do EEE e para a Suíça)

[COM(2016) 815 final — 2016/0397 (COD)]

(2017/C 345/14)

Relator: **Philip VON BROCKDORFF**

Correlatora: **Christa SCHWENG**

Consulta	Comissão Europeia, 17.2.2017 Conselho, 15.2.2017
Base jurídica	Artigo 48.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Plenária	5.7.2017
Competência	Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	13.6.2017
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação	135/2/1
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE considera que a proposta de um novo Regulamento relativo à coordenação dos sistemas de segurança social deve ter por objetivo facilitar a circulação de trabalhadores e candidatos a emprego e não restringi-la. Isto porque a melhoria da coordenação da segurança social facilita a livre circulação dos trabalhadores, beneficiando tanto os trabalhadores (desenvolvimento de competências e maior capacidade de adaptação), como os empregadores (mão de obra motivada com conhecimentos técnicos). Contribui também para a economia em geral, colmatando as disparidades em matéria de desemprego entre os Estados-Membros da UE e promovendo uma repartição mais eficiente dos recursos humanos, assim como apoia o crescimento e a competitividade da UE.

1.2. Regras que funcionam bem e são justas para os cidadãos móveis, mas também para aqueles que o não são, são fatores importantes para a aceitação política da mobilidade. O CESE considera que o objetivo deste exercício deve consistir em alcançar um justo equilíbrio entre os países de origem e os países de acolhimento.

1.3. Quanto às condições aplicáveis aos cidadãos que têm o direito de «exportar» prestações para cuidados de longa duração quando vão viver para o estrangeiro, o CESE considera que as novas regras conferem aos cidadãos uma melhor proteção em situações transfronteiras. No entanto, o CESE salienta que as novas regras não estabelecem um novo direito a cuidados de longa duração em todos os Estados-Membros, uma vez que tal depende da existência de tais serviços no país de acolhimento.

1.4. O CESE observa que tanto a proposta de revisão do Regulamento relativo à coordenação dos sistemas de segurança social como a Diretiva Destacamento de Trabalhadores são relevantes para a mobilidade dos trabalhadores. No entanto, como os dois instrumentos tratam de questões distintas, o CESE receia que referir-se às definições da proposta de revisão da Diretiva Destacamento de Trabalhadores no Regulamento relativo à coordenação dos sistemas de segurança social contribua para, na prática, reduzir a clareza jurídica.

1.5. O CESE observa que o requisito proposto de um trabalhador ter que trabalhar pelo menos três meses no Estado-Membro de acolhimento para preencher as condições necessárias para aí beneficiar de prestações por desemprego atrasará a «totalização dos períodos» que dá direito a prestações. Embora esta situação possa tornar as regras mais justas para os países de destino, pode também influenciar negativamente a motivação para a mobilidade.

1.6. O CESE tem dúvidas sobre a forma como a proposta de alargar o período para a «exportação» de prestações por desemprego dos atuais três meses para, pelo menos, seis meses pode, efetivamente, proporcionar oportunidades de emprego aos candidatos a emprego, uma vez que tal dependerá da situação do mercado de trabalho, que varia de um país para outro.

1.7. O CESE defende que uma maior convergência em termos de prestações, totalização e ativação pode contribuir para melhorar e facilitar a coordenação dos sistemas de segurança social. Além disso, os serviços públicos de emprego (SPE) devem apoiar de forma mais eficaz os candidatos a emprego móveis a encontrar empregos adequados.

1.8. O CESE apela a um maior empenho dos Estados-Membros no sentido de autorizar os cidadãos móveis que estão economicamente inativos a contribuírem de forma proporcionada e de acordo com o princípio de igualdade de tratamento para um regime de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento. Os Estados-Membros devem ter igualmente em conta as vantagens de receber cidadãos móveis em geral, mesmo aqueles que estão inativos, mas que, de alguma forma, contribuem para a economia (e a diversidade cultural) do país de acolhimento.

1.9. Por último, o CESE considera que nenhuma disposição das novas regras propostas deve restringir os direitos fundamentais reconhecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

2. Alterações propostas às regras de coordenação da segurança social

2.1. À medida que o mercado de trabalho transfronteiras continua a evoluir e os sistemas nacionais de segurança social são alterados, existe uma necessidade evidente de atualizar ou adaptar as regras em vigor. Este facto, para além da necessidade de métodos de execução mais simples e mais fáceis, constitui a lógica subjacente às alterações propostas pela Comissão Europeia na sua comunicação de 13 de dezembro de 2016.

2.2. A presente proposta visa clarificar e prever regras equitativas e vinculativas para facilitar a mobilidade dos trabalhadores. A livre circulação dos trabalhadores continua a ser um dos pilares fundamentais do mercado interno. No entanto, as autoridades nacionais são igualmente instadas a combater os abusos ou a fraude nas prestações sociais.

2.3. As principais alterações propostas abrangem:

- i) A exportação de prestações por desemprego: o período para a «exportação» de prestações por desemprego (quando as prestações são «exportadas» para outro Estado-Membro onde uma pessoa procura trabalho) deve ser alargado de um período mínimo de três para seis meses, com a possibilidade de um prolongamento suplementar do período remanescente de direito às prestações.
- ii) Ao avaliar se um candidato a emprego preenche as condições para poder beneficiar de prestações por desemprego, o Estado-Membro deve verificar e ter em conta os períodos de seguro anteriores cumpridos noutros Estados-Membros (conforme previsto nas regras em vigor). No entanto, tal só é possível se a pessoa em causa tiver trabalhado nesse Estado-Membro durante, pelo menos, três meses (nova proposta). Se a pessoa não preencher as condições necessárias, o responsável pelo pagamento de tais prestações será o Estado-Membro onde essa pessoa exerceu a sua atividade anteriormente.
- iii) Prestações por desemprego para trabalhadores fronteiriços: ao abrigo das regras propostas, o Estado-Membro onde a pessoa trabalhou anteriormente será o responsável pelo pagamento de prestações por desemprego, se a mesma aí tiver trabalhado durante 12 meses. No entanto, ao abrigo das regras em vigor, atualmente os trabalhadores fronteiriços pagam contribuições e impostos ao Estado-Membro onde trabalham. Para os períodos de emprego inferiores a 12 meses, será o Estado-Membro de residência a pagar as prestações por desemprego.
- iv) Prestações sociais para pessoas economicamente inativas: neste caso, a proposta visa codificar a jurisprudência recente do Tribunal de Justiça da União Europeia, segundo a qual os cidadãos economicamente inativos que se deslocam de um Estado-Membro para outro só podem beneficiar de prestações sociais se satisfizerem a condição de residência legal, tal como definido na Diretiva Livre Circulação. No entanto, a condição de residência legal de pessoas economicamente inativas exige que tais pessoas possam dispor de meios de subsistência suficientes e de uma cobertura extensa de seguro de doença. Esta condição não se aplica a pessoas que estejam ativamente à procura de emprego: o seu direito de residência noutro Estado-Membro é-lhes conferido diretamente pelo artigo 45.º do TFUE.

- v) Segurança social para trabalhadores destacados: afirma-se que as regras propostas visam reforçar os instrumentos administrativos de coordenação da segurança social para trabalhadores destacados, a fim de assegurar que as autoridades nacionais dispõem dos meios adequados para verificar o estatuto desses trabalhadores face à segurança social e combater eventuais abusos ou práticas desleais.
- vi) Prestações familiares: a proposta atualiza as regras relativas aos subsídios por licença parental, que compensam o progenitor pela perda de rendimento ou salário durante um período consagrado à educação de um filho. A proposta não altera as regras em vigor no que respeita ao direito de exportação de prestações familiares por filhos a cargo. Também não está prevista a indexação das prestações por filhos a cargo.

3. Visão geral dos sistemas de segurança social em toda a UE

3.1. Os sistemas de segurança social abrangem geralmente prestações por doença, por maternidade/paternidade, familiares, por velhice, por desemprego e outras prestações semelhantes e são da exclusiva responsabilidade das autoridades nacionais. Tal significa que cada Estado é responsável pela conceção do seu próprio sistema de segurança social. Por este motivo, as prestações de segurança social recebidas pelos cidadãos em toda a UE variam consideravelmente, tanto em termos de prestações efetivamente recebidas como na forma como os sistemas estão organizados.

3.2. Um motivo de séria preocupação para o CESE é a grande disparidade em termos de desempenho entre os sistemas de proteção social dos diferentes países da UE: os sistemas mais eficazes contribuem para reduzir o risco de pobreza em 60 % e os menos eficazes em menos de 15 %, sendo a média da UE de 35 % ⁽¹⁾. Esta disparidade está, em parte, na origem das diferentes condições sociais com que se deparam os cidadãos em toda a UE. Por conseguinte, é fundamental que os Estados-Membros da UE cheguem a acordo quanto aos princípios para sistemas de segurança social eficazes e fiáveis, conforme solicitado pelo CESE nos seus pareceres sobre os «Princípios para sistemas de prestações sociais eficazes e fiáveis» ⁽²⁾ e o «Pilar europeu dos direitos sociais» ⁽³⁾. Os valores europeus comuns, bem como o desenvolvimento económico, exigem que todos os Estados-Membros salvaguardem um rendimento mínimo, cuidados básicos de saúde, a prestação de serviços sociais adequados e a participação social. Tal pode contribuir para reforçar a solidariedade nos Estados-Membros e reduzir igualmente os desequilíbrios macroeconómicos.

3.3. A Livre Circulação de Trabalhadores (LCT) é uma das quatro liberdades de circulação fundamentais da União Europeia. O CESE considera que a LCT deve ser mais promovida e respeitada nas suas diversas dimensões, pois, na prática, não existe LCT sem consideração pelos direitos sociais dos cidadãos e trabalhadores móveis, com base no princípio da igualdade de tratamento, como referido a seguir. A coordenação dos sistemas de segurança social é uma destas dimensões. A história da sua aplicação é, na generalidade, uma história de êxito, tendo contribuído nas últimas décadas para que os vários milhões de trabalhadores que usufruíram dos seus benefícios sejam os melhores «embaixadores» da LCT.

3.4. A fim de facilitar a livre circulação de trabalhadores e cidadãos, é necessária uma melhor coordenação dos sistemas de segurança social para proporcionar maior clareza e fornecer garantias relativamente às prestações a que têm direito. Para o efeito, a União Europeia dispõe de regras para coordenar os sistemas nacionais de segurança social. Estas determinam o Estado-Membro por cujo sistema de segurança social um cidadão ou trabalhador está coberto. As regras destinam-se igualmente a evitar a dupla cobertura das prestações em situações transfronteiras e, simultaneamente, a salvaguardar as pessoas que trabalham noutro país ou procuram trabalho em toda a UE.

3.5. Importa sublinhar que as regras em vigor dizem respeito à coordenação, e não à harmonização, dos sistemas de segurança social. As regras constam dos Regulamentos (CE) n.º 883/2004 e (CE) n.º 987/2009. As regras da UE assentam em quatro princípios:

- i) Um país: uma pessoa está coberta pelo sistema de segurança social de um único Estado-Membro de cada vez, pelo que só paga contribuições e recebe prestações num país.
- ii) Igualdade de tratamento: uma pessoa tem os mesmos direitos e obrigações que os cidadãos do país onde está segurada.

⁽¹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751>.

⁽²⁾ JO C 13 de 15.1.2016, p. 40.

⁽³⁾ JO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

- iii) Totalização: consoante o caso, quando uma pessoa requer uma prestação é exigida prova dos períodos de seguro, de emprego ou de residência noutros Estados-Membros (por exemplo, para provar que a pessoa cumpre um período mínimo de seguro exigido pelo direito nacional para poder beneficiar do direito a prestações).
- iv) Exportação: se uma pessoa tiver direito a receber uma prestação de um Estado-Membro, poderá receber a prestação mesmo que viva noutro Estado-Membro.

3.6. As disposições dos Regulamentos (CE) n.º 883/2004 e (CE) n.º 987/2009 abrangem todas as pessoas que se deslocam para outro Estado-Membro para aí se estabelecerem de forma permanente ou trabalharem ou estudarem temporariamente. Entre estas incluem-se as pessoas que atravessam fronteiras para trabalhar. Além disso, as pessoas à procura de emprego noutro Estado-Membro podem receber, durante um período especificado, prestações por desemprego do seu Estado-Membro enquanto procuram emprego.

4. Observações na generalidade

4.1. Em 2015, cerca de 11,3 milhões de cidadãos da UE-28 em idade ativa (20-64 anos) residiam noutro Estado-Membro da UE, dos quais 8,5 milhões estavam empregados ou à procura de emprego (os números variam em ambos aspetos entre os Estados-Membros), o que representa 3,7 % da população total da UE em idade ativa. Na UE, havia 1,3 milhões de trabalhadores transfronteiriços (que trabalham num Estado-Membro da UE diferente daquele onde residem). O número de trabalhadores destacados era de cerca de 1,92 milhões, o que representava 0,7 % do emprego total na UE, com os destacamentos a durar, em média, quatro meses.

4.2. A coordenação da segurança social facilita a livre circulação dos trabalhadores, proporcionando benefícios aos trabalhadores e, indiretamente, aos empregadores, bem como à economia em geral, contribuindo para o crescimento e a competitividade. A grande maioria dos cidadãos móveis da UE deseja melhorar os seus meios de subsistência e as suas perspetivas de emprego.

4.3. Do ponto de vista dos trabalhadores, o direito de trabalhar noutro Estado-Membro proporciona não só oportunidades de trabalho, mas também facilita o desenvolvimento de novas competências, aumenta a capacidade de adaptação e enriquece o próprio trabalhador através de novas experiências profissionais. A circulação de trabalhadores ajuda igualmente a suprir a escassez de mão de obra e a solucionar lacunas de competências. Além disso, tende a contribuir para as finanças dos serviços públicos no Estado-Membro de acolhimento e pode ajudar a aliviar parte da carga fiscal decorrente do envelhecimento da população e compensar a redução nas contribuições pagas por uma população envelhecida.

4.4. Numa perspetiva macroeconómica, a mobilidade dos trabalhadores contribui para colmatar as disparidades em matéria de desemprego existentes entre os Estados-Membros da UE e para uma repartição mais eficiente dos recursos humanos. Estudos efetuados sugerem igualmente que a mobilidade dentro da UE tem desempenhado um papel significativo na prevenção de uma maior instabilidade na sequência da crise financeira e da recessão económica.

4.5. Quando exercida com base em condições justas, a mobilidade laboral pode ser benéfica para os trabalhadores, as empresas e a sociedade em geral. Pode representar uma excelente oportunidade para o desenvolvimento pessoal, económico e social dos cidadãos e dos trabalhadores, pelo que deve ser facilitada. Regras que funcionam bem e são justas para os cidadãos móveis, mas também para aqueles que o não são, são fatores importantes para a aceitação política da mobilidade. O objetivo de tudo isto deve consistir em alcançar um justo equilíbrio entre os países de destino e os países de origem.

4.6. À luz do exposto, o CESE considera que qualquer alteração proposta deve ter por objetivo facilitar a circulação de trabalhadores e candidatos a emprego e não restringi-la. O CESE também defende que as regras de coordenação da segurança social devem facilitar o acesso ao emprego a pessoas com diferentes competências. A igualdade de tratamento entre os trabalhadores da UE e os trabalhadores nacionais em relação às medidas ativas a nível do mercado de trabalho é fundamental para superar as divisões sociais.

5. Observações na especialidade

5.1. No que diz respeito ao sistema de coordenação aplicável aos trabalhadores fronteiriços, o CESE toma nota da proposta de transferir a responsabilidade pelo pagamento das prestações por desemprego para o Estado-Membro onde foi exercida a última atividade, mas considera que a obrigação de se ter trabalhado nesse Estado-Membro durante um período mínimo de 12 meses pode limitar os efeitos positivos resultantes desta alteração. No entanto, o CESE reconhece que a proposta representa igualmente um desafio para os Estados-Membros que se tornam responsáveis pelo pagamento das referidas prestações.

5.2. Quanto às condições aplicáveis aos cidadãos que têm o direito de «exportar» prestações para cuidados de longa duração quando vão viver para o estrangeiro, o CESE considera que as novas regras conferem aos cidadãos uma melhor proteção em situações transfronteiras. As novas regras são particularmente pertinentes tendo em conta o envelhecimento demográfico e a promoção de uma maior independência e mobilidade das pessoas com deficiência, bem como o número crescente de cidadãos que se mudam de um Estado-Membro para outro e necessitam de prestações para cuidados de longa duração. No entanto, o CESE salienta que as novas regras não estabelecem um novo direito a cuidados de longa duração em todos os Estados-Membros, uma vez que tal depende da existência de tais serviços no país de acolhimento.

5.3. O CESE é de opinião que as novas regras tornarão mais fácil o procedimento de restituição de prestações de segurança social indevidamente pagas. Os Estados-Membros poderão beneficiar de um título executivo uniforme relativo a créditos de prestações de segurança social indevidamente pagas e de procedimentos mais claros em matéria de assistência mútua transfronteiriça.

5.4. O CESE observa que tanto a proposta de revisão do Regulamento da UE relativo à coordenação dos sistemas de segurança social como a Diretiva Destacamento de Trabalhadores são relevantes para a mobilidade dos trabalhadores. No entanto, os dois instrumentos tratam de questões distintas. Enquanto a Diretiva Destacamento de Trabalhadores aborda as condições de emprego (incluindo a remuneração) dos trabalhadores destacados, o Regulamento relativo à coordenação dos sistemas de segurança social visa determinar qual o sistema de segurança social aplicável. A nova proposta não altera o âmbito de aplicação das regras da UE em matéria de coordenação da segurança social nem da Diretiva Destacamento de Trabalhadores. Por conseguinte, o CESE receia que referir-se às definições da proposta de revisão da Diretiva Destacamento de Trabalhadores no Regulamento relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, que visa facilitar a sua aplicação, contribua para, na prática, reduzir a clareza jurídica. Fazer referência, num regulamento (que é vinculativo e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros), a uma diretiva (que apenas é vinculativa para os Estados-Membros no que se refere ao resultado a alcançar) suscita dúvidas jurídicas.

5.5. O CESE observa que é necessário assegurar condições uniformes para a aplicação das regras específicas em matéria de coordenação da segurança social no que respeita aos trabalhadores destacados. Tal inclui a determinação das situações em que os formulários A1 são emitidos, os elementos a verificar antes da emissão dos referidos documentos e a respetiva revogação quando os mesmos são contestados. Dado que estes aspetos podem ser cruciais para a aplicação prática dos artigos 12.º e 13.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004, o CESE manifesta preocupação com a atribuição, à Comissão Europeia, de competências que não estão claramente definidas. O retorno de informação ao CESE sobre a aplicação da referida delegação de poderes e, posteriormente, uma avaliação do impacto dos novos procedimentos seriam bem acolhidos, uma vez que o destacamento de trabalhadores é uma questão muito sensível. O CESE está igualmente preocupado com o efeito cumulativo das novas regras em matéria de destacamento, das alterações técnicas supracitadas ao Regulamento relativo à coordenação dos sistemas de segurança social e do crescente número de iniciativas nacionais com o intuito de controlar os trabalhadores de outros países da UE. A crescente complexidade resultante da combinação destes diferentes regulamentos é suscetível de restringir a mobilidade transnacional e deve ser acompanhada de perto a nível europeu. Além disso, também é necessário respeitar as regras da segurança social no que respeita aos trabalhadores destacados.

5.6. De acordo com as novas regras, um trabalhador móvel da UE tem de trabalhar pelo menos três meses no Estado-Membro de acolhimento para preencher as condições necessárias para aí beneficiar de prestações por desemprego. O CESE considera que a presente proposta impõe restrições aos trabalhadores móveis no que diz respeito ao acesso dos mesmos às prestações por desemprego no país de acolhimento, em comparação com as condições atuais (segundo as quais basta trabalhar apenas um dia para se poder gozar desse direito). Ao adotar esta posição, a proposta está, na verdade, a atrasar a «totalização dos períodos» (independentemente da localização do último lugar de residência) para efeitos de atribuição de direitos a prestações. Por um lado, tal pode influenciar negativamente a motivação para a mobilidade, mas, por outro lado, pode tornar as regras mais justas no que se refere aos países de destino.

5.7. De acordo com as novas regras propostas, o período mínimo durante o qual os candidatos a emprego podem exportar prestações por desemprego recebidas num Estado-Membro para outro será alargado dos atuais três para, pelo menos, seis meses, enquanto o regulamento atualmente em vigor deixa a decisão — três ou seis meses — ao Estado-Membro exportador das prestações. O CESE considera que esta alteração é um reconhecimento, por parte da Comissão, das dificuldades para se encontrar rapidamente um emprego noutro Estado-Membro. No entanto, o CESE tem dúvidas sobre a forma como a proposta de alargar o período para a «exportação» de prestações por desemprego pode, efetivamente, proporcionar oportunidades de emprego aos candidatos a emprego, uma vez que tal dependerá da situação do mercado de trabalho, que varia de um país para outro. O CESE duvida igualmente da utilidade da proposta em apreço numa altura em que o desemprego e, em particular, o desemprego dos jovens, continua elevado em vários Estados-Membros da UE.

5.8. O CESE considera que as novas regras propostas não colmatam as lacunas existentes de um sistema de segurança social coordenado, concebido inicialmente para Estados-Membros com níveis relativamente semelhantes de paridades de poder de compra e de sistemas de segurança social. Por conseguinte, são necessárias medidas mais eficazes para gerar a convergência no que se refere à duração das prestações por desemprego, ao montante das prestações recebidas e ao período de totalização para efeitos de ativação das prestações por desemprego. Tal convergência contribuiria para melhorar e

facilitar a coordenação dos sistemas de segurança social. A questão de saber como alcançar esta convergência deve ser analisada separadamente do presente parecer. Em princípio, pelo menos, as novas regras propostas relativas à «exportação» de prestações por desemprego preveem uma cooperação reforçada, em todos os níveis, entre os serviços públicos de emprego (SPE). A revisão irá clarificar as obrigações do serviço de emprego no Estado-Membro de acolhimento no que diz respeito a apoiar os candidatos a emprego nas suas atividades de procura de emprego e a acompanhar e comunicar as suas atividades ao Estado-Membro responsável pelo pagamento das prestações por desemprego. No entanto, o CESE considera que os SPE devem fazer mais para ajudar os candidatos a emprego móveis a encontrar empregos não precários, especialmente tendo em consideração o tempo limitado de que tais candidatos dispõem para encontrar um emprego, contribuindo assim para uma maior convergência, como referido no ponto anterior.

5.9. O CESE toma nota do facto de que, no caso dos cidadãos móveis da UE que se deslocam de um Estado-Membro para outro (o Estado-Membro de acolhimento) e não trabalham ou não estão ativamente à procura de emprego, as novas regras propostas podem dar acesso a prestações específicas de segurança social se a pessoa em causa apresentar provas de que goza de um direito legal de residência ao abrigo do direito da UE, direito esse que está condicionado à existência de meios de subsistência suficientes e de uma cobertura extensa de seguro de doença. Por outras palavras, os Estados-Membros devem cumprir as condições estabelecidas na Diretiva Livre Circulação (Diretiva 2004/38/CE). Os Estados-Membros devem ter igualmente em conta as vantagens de receber cidadãos móveis em geral, mesmo aqueles que estão inativos e não contribuem para os sistemas de segurança social, mas que, de alguma forma, acabam por contribuir para a economia (e a diversidade cultural) do país de acolhimento.

5.10. Com efeito, o considerando 5-B da proposta da Comissão Europeia estabelece que os Estados-Membros devem garantir que os cidadãos móveis da UE economicamente inativos não sejam impedidos de ter uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento. Isto também significa autorizar esses cidadãos a contribuir de forma proporcionada para um regime de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento. O CESE apela a um maior empenho dos Estados-Membros no sentido de facilitarem esta possibilidade.

5.11. O CESE considera que nenhuma disposição das novas regras propostas deve restringir os direitos fundamentais reconhecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente o direito à dignidade do ser humano (artigo 1.º), o direito à segurança social e à assistência social (artigo 34.º), e o direito à proteção da saúde (artigo 35.º).

5.12. Em conclusão, embora reconhecendo que não se pode ignorar a necessidade de um equilíbrio entre os Estados-Membros de acolhimento e de origem no que à procura de emprego diz respeito, o CESE conclui que as novas regras propostas não irão necessariamente facilitar a circulação de candidatos a emprego. Os segmentos mais frágeis e mais fracos das sociedades europeias continuarão tão vulneráveis como atualmente, assim como as divisões socioeconómicas entre os Estados-Membros da UE e no seio dos mesmos.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

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 — Próximas etapas para um futuro europeu sustentável — Ação europeia para a sustentabilidade»

[COM(2016) 739 final]

(2017/C 345/15)

Relator: **Etele BARÁTH**

Consulta	Comissão Europeia, 8.12.2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Plenária	13.12.2016
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	15.6.2017
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação	124/0/7
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE está desiludido com a comunicação — Próximas etapas para um futuro europeu sustentável, uma vez que dá a impressão de que todos os principais objetivos e requisitos da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável já foram contemplados e tidos em conta nas atuais políticas da UE. A comunicação não inculca nas políticas da UE a mudança de paradigma induzida pela Agenda 2030 no sentido de um novo modelo de desenvolvimento socialmente mais inclusivo e ambientalmente mais responsável a longo prazo. Tal como salientado pelo Centro Europeu de Estratégia Política⁽¹⁾, bem como pelo CESE em pareceres anteriores, essa mudança de paradigma é urgentemente necessária para que os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) sejam adequadamente concretizados na UE, tendo em conta o aumento das desigualdades sociais e as elevadas taxas de desemprego na Europa, bem como a pegada ambiental insustentável da sua economia.

1.2. O CESE sempre apreciou o facto de a Comissão ter demonstrado um papel de liderança quando a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável foi criada. Agora que os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável devem ser postos em prática, o CESE considera que a UE não está a assumir essa liderança de forma concreta, uma vez que não apresentou um roteiro de ação ambicioso para a concretização dos ODS até 2030, nem demonstrou disponibilidade para analisar de forma crítica e alterar as suas políticas atuais.

1.3. Até à data, a Agenda 2030 não foi utilizada como uma oportunidade para lançar uma nova narrativa proativa, transformadora e positiva para a Europa, como o CESE, o Parlamento Europeu e muitas vozes da sociedade civil solicitaram; uma nova visão de uma Europa mais sustentável e socialmente inclusiva que beneficie os seus cidadãos e não deixe ninguém para trás; uma visão orientada para o futuro, com base nos valores que fizeram da Europa um modelo bem-sucedido: solidariedade e direitos humanos, justiça social e igualdade, democracia e participação, empreendedorismo e responsabilidade ambiental. Nem o Livro Branco da Comissão sobre o Futuro da Europa, nem a Declaração de Roma, adotada por ocasião do 60.º aniversário da UE, reconhecem suficientemente o valor do desenvolvimento sustentável da Europa para os seus cidadãos.

⁽¹⁾ Notas estratégicas do CEEP, *Sustainability Now! A European Vision for Sustainability* [Sustentabilidade já! Uma visão europeia para a sustentabilidade], de 20 de julho de 2016; pareceres do CESE sobre o «Fórum da Sociedade Civil Europeia para o Desenvolvimento Sustentável» (JO C 303 de 19.8.2016, p. 73) e sobre o tema «Desenvolvimento sustentável: Levantamento das políticas internas e externas da UE» (JO C 487 de 28.12.2016, p. 41).

1.4. O CESE lamenta que a Comissão ainda não tenha lançado um processo participativo que culmine na adoção de uma estratégia global e integrada para uma Europa sustentável em 2030 e mais além. Esta estratégia é necessária para proporcionar a perspetiva de longo prazo que se impõe e permitir a coordenação e a coerência das políticas para a execução da Agenda 2030 das Nações Unidas. Deve ser parte integrante de um novo quadro estratégico único a longo prazo para o período após 2020.

1.5. O CESE manifesta preocupação com a falta de coordenação entre a UE e os Estados-Membros na execução da Agenda 2030. A estratégia global acima referida deve servir de quadro comum a uma ação coordenada.

1.6. O CESE reconhece o trabalho realizado pela Comissão no sentido de identificar o potencial contributo das suas dez prioridades para a execução da Agenda 2030. No entanto, o CESE salienta que o levantamento das políticas da UE em função dos ODS deve ser complementado por uma análise aprofundada das lacunas reais que se podem constatar atualmente na UE no que diz respeito à execução dos ODS. Só um confronto com a realidade permitirá à UE identificar os domínios em que é necessária ação prévia e analisar de forma crítica a eficácia das atuais políticas da UE no que se refere à execução dos ODS.

1.7. O CESE saúda a decisão da Comissão de criar uma plataforma multilateral para a execução dos ODS na UE ⁽²⁾. O CESE chama a atenção para a necessidade de garantir que, nesta plataforma, as partes interessadas não governamentais podem cooperar com representantes institucionais em pé de igualdade, a fim de transpor a abordagem multilateral da Agenda 2030 das Nações Unidas para a política da UE em matéria de desenvolvimento sustentável. A plataforma deve abranger um amplo leque de partes interessadas não governamentais em todo o ciclo de execução dos ODS na UE, desde a conceção das novas iniciativas políticas, das estratégias e das atividades de sensibilização a longo prazo, à revisão e acompanhamento da aplicação das políticas e ao intercâmbio de boas práticas. A plataforma deve também facilitar a cooperação e as parcerias entre vários intervenientes. O CESE apoiará os trabalhos da plataforma nomeando um membro para o representar na mesma e proporcionar conhecimentos especializados, bem como facilitando o contacto com a sociedade civil e contribuindo para outras atividades.

1.8. No que diz respeito ao fomento do desenvolvimento sustentável, o CESE é de opinião que o quadro financeiro plurianual após 2020 tem de ser alinhado com as prioridades de desenvolvimento sustentável na UE. Deveria aumentar significativamente a proporção de recursos próprios e receitas, e tornar a execução mais eficaz e eficiente.

1.9. Para o CESE, é indispensável introduzir, para além do indicador do PIB geralmente aceite, até agora comprovadamente pertinente, outros indicadores capazes de medir não só o crescimento económico, mas também o seu impacto e os seus resultados no bem-estar dos cidadãos e no ambiente ⁽³⁾. De facto, só será possível garantir a viabilidade do processo de desenvolvimento desejado até 2030 com a concretização de complexas mudanças sociais e ambientais e a monitorização das mesmas.

2. Introdução

2.1. Com a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, os líderes mundiais acordaram, em 2015, num plano de ação alargado sem precedentes para erradicar a pobreza, proteger o planeta e assegurar os direitos humanos e a prosperidade para todos. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para 2030 exigem mudanças profundas em todos os países, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento.

2.2. Em 2016, com base nos resultados de várias conferências, o CESE formulou as suas recomendações para a execução da Agenda 2030 na UE, num conjunto de três pareceres ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ C(2017) 2941 final.

⁽³⁾ Parecer do CESE «Novas medidas para uma governação e uma execução orientadas para o desenvolvimento — Avaliação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e recomendações afins» (JO C 487 de 28.12.2016, p. 1); ver também OCDE, «Measuring wellbeing and progress» [Medir o bem-estar e o progresso] <http://www.oecd.org/statistics/measuring-well-being-and-progress.htm>

⁽⁴⁾ Parecer do CESE sobre o «Fórum da Sociedade Civil Europeia para o Desenvolvimento Sustentável» (JO C 303 de 19.8.2016, p. 73); parecer do CESE sobre o «Desenvolvimento sustentável: Levantamento das políticas internas e externas da UE» (JO C 487 de 28.12.2016, p. 41); e parecer do CESE sobre o tema «A Agenda 2030 — Uma União Europeia empenhada no desenvolvimento sustentável a nível mundial (JO C 34, 2.2.2017, p.58).

2.3. Com a comunicação — Próximas etapas para um futuro europeu sustentável ⁽⁵⁾, a Comissão definiu a sua abordagem para executar a Agenda 2030 no âmbito das políticas internas e externas da UE. A comunicação é acompanhada de vários outros documentos, nomeadamente a comunicação — Um novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, e a comunicação — Uma parceria renovada com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico. O CESE apresentou os seus pontos de vista sobre estas comunicações de forma mais específica em pareceres separados ⁽⁶⁾.

3. Observações na generalidade

3.1. De acordo com a introdução da comunicação, a UE está plenamente empenhada em assumir um papel de primeiro plano na execução da Agenda 2030 ⁽⁷⁾.

3.2. No entanto, a Comissão não esteve à altura do desafio de mostrar o exemplo através da apresentação de um roteiro ambicioso para a execução dos ODS.

3.3. A comunicação não cumpre o seu objetivo, tal como estabelecido no programa de trabalho da Comissão para 2016, de apresentar «uma nova abordagem para garantir o crescimento e a sustentabilidade económica, social e ambiental [da Europa] para além de 2020», e para integrar os ODS nas políticas internas e externas da UE.

3.4. Segundo a comunicação, a resposta da UE à Agenda 2030 inclui duas abordagens: a plena integração dos ODS nas atuais políticas da UE e uma reflexão sobre a execução a longo prazo dos ODS para além de 2020.

3.5. O CESE reconhece os esforços envidados pela Comissão, refletidos na comunicação em apreço, no sentido de associar os ODS às atuais políticas da UE e às dez prioridades de trabalho da Comissão. Não obstante, a comunicação centra-se demasiado nas atuais atividades das políticas da UE. A Comissão não entende a Agenda 2030 como um convite à análise crítica e à alteração das suas próprias políticas. A comunicação não reflete a mudança de paradigma que os ODS representam ⁽⁸⁾: «um novo modelo de desenvolvimento economicamente mais sustentável, socialmente mais inclusivo e ambientalmente mais viável a longo prazo, que seja capaz de assegurar uma distribuição equitativa dos recursos do nosso planeta por uma população mundial em crescimento» ⁽⁹⁾.

3.6. Até à data, nem a Comissão nem o Conselho utilizaram a Agenda 2030 como uma oportunidade para lançar uma nova narrativa proativa, transformadora e positiva para a Europa, como o CESE, o Parlamento Europeu ⁽¹⁰⁾ e muitas vezes da sociedade civil solicitaram; uma nova visão de uma Europa mais sustentável e socialmente inclusiva que beneficie os seus cidadãos e não deixe ninguém para trás ⁽¹¹⁾. Nem o Livro Branco da Comissão sobre o Futuro da Europa, nem a Declaração de Roma, adotada pelos líderes de 27 Estados-Membros, a Comissão, o Conselho Europeu e o Parlamento por ocasião do 60.º aniversário da UE, refletem suficientemente o valor do desenvolvimento sustentável a longo prazo para os cidadãos europeus e a necessidade de uma Europa unida com vista à realização deste objetivo.

3.7. Além disso, a comunicação não fornece o quadro urgentemente necessário para futuras medidas de execução da Agenda 2030. Até ao momento, a Comissão não mostrou vontade de lançar um processo participativo para criar uma estratégia global e integrada com vista a uma Europa sustentável em 2030 e mais além, como o CESE solicitou ⁽¹²⁾. Atualmente, os quadros estratégicos da Europa funcionam tendo o ano de 2020 como horizonte. Este facto é inaceitável, não só porque a Agenda das Nações Unidas define 2030 como horizonte e o Acordo de Paris sobre alterações climáticas tem uma perspetiva temporal ainda mais alargada, mas também tendo em conta a duração dos processos de modernização

⁽⁵⁾ COM(2016) 739 final.

⁽⁶⁾ Parecer do CESE sobre «A Agenda 2030 — Uma União Europeia empenhada no desenvolvimento sustentável a nível mundial», (JO C 34 de 2.2.2017, p. 58).

⁽⁷⁾ COM(2016) 739 final, p. 3.

⁽⁸⁾ «We need to turn around our economies» [Temos de redirecionar as nossas economias], discurso proferido pelo vice-presidente da Comissão, Frans Timmermans, na Cimeira das Nações Unidas, em 27 de setembro de 2015.

⁽⁹⁾ JO C 487 de 28.12.2016, p. 41, ponto 3.4.

⁽¹⁰⁾ Resolução de 12 de maio de 2016, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0224+0+DOC+XML+V0//PT>

⁽¹¹⁾ Apelo comum aos líderes europeus pelas organizações da sociedade civil e sindicatos da Europa, 21 de março de 2017, «The Europe we want» [A Europa que queremos] https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/03/EuropeWeWant_Statement_English_201703.pdf?1855fc; declaração da Solidar sobre «Our Common Future» [O nosso futuro comum] <http://www.solidar.org/en/news/statement-our-common-european-future>

⁽¹²⁾ JO C 487 de 28.12.2016, p. 41, ponto 1.5.

económica e social. Importa criar uma estratégia global única para o pós-2020, com base nas dez prioridades de trabalho da Comissão Europeia, na Estratégia Europa 2020 com as suas sete iniciativas emblemáticas e nos 11 objetivos temáticos da política de coesão da UE, e integrando o quadro financeiro plurianual pós-2020.

3.8. A Comissão não aplica plenamente a abordagem multilateral definida na Agenda 2030. Ao contrário do que se verificou no processo conducente à adoção da Agenda 2030, a abordagem da Comissão não tem sido, até ao momento, muito transparente e inclusiva.

4. Observações na especialidade

4.1. *Cartografia das políticas europeias que contribuem para os ODS (capítulo 2.1 da comunicação)*

4.1.1. Este levantamento parece ser mera burocracia: trata-se de uma compilação das políticas da UE que abordam de uma forma ou de outra as questões relacionadas com os 17 ODS. Este exercício não tem suficientemente em conta as realidades na Europa. Não justifica a conclusão da Comissão de que todos os 17 ODS são cobertos pela ação europeia, uma vez que não foi feita qualquer avaliação sobre se estas políticas são efetivamente eficazes ou prejudicadas por outras medidas contraditórias. Por exemplo: a Estratégia Europa 2020 é referida como abordando os ODS relativos à pobreza e às desigualdades, mas não se menciona o facto de que os objetivos principais da UE previstos na estratégia não serão alcançados.

4.1.2. Por conseguinte, o levantamento das políticas da UE deve ser complementado com uma análise pormenorizada das lacunas existentes, a fim de avaliar a posição real da UE no que diz respeito à execução dos ODS ⁽¹³⁾. Só um confronto com a realidade permitirá aos decisores políticos europeus identificar as prioridades corretas para executar os ODS. As conclusões retiradas pela Comissão do exercício de levantamento carecem de credibilidade e não se baseiam em factos.

4.1.3. Juntamente com a comunicação, o Eurostat publicou uma primeira panorâmica estatística sobre a situação atual nos Estados-Membros da UE no que se refere aos ODS ⁽¹⁴⁾. Porém, a Comissão não tentou criar as ligações necessárias entre o exercício de levantamento, os factos estatísticos e a identificação das prioridades políticas para a execução dos ODS.

4.1.4. O CESE espera que a introdução de um quadro de acompanhamento completo para a execução dos ODS na UE permita uma abordagem mais factual para identificar as principais lacunas e desafios para a UE no que se refere à Agenda 2030.

4.1.5. Como o CESE salientou anteriormente, os domínios em que a UE tem de envidar mais esforços para alcançar os ODS são a redução da sua pegada ambiental e a criação de uma Europa mais inclusiva a nível social: ODS 12 (produção e consumo sustentáveis); ODS 13 (ação climática); ODS 14 e 15 (proteção dos ecossistemas); ODS 2 (agricultura sustentável); ODS 9 (investimento em infraestruturas e inovação); ODS 10 (redução das desigualdades); ODS 8 (trabalho digno e emprego); ODS 1 (erradicação da pobreza); ODS 5 (igualdade de género); ODS 4 (educação) ⁽¹⁵⁾.

4.2. *O contributo das dez prioridades da Comissão para a Agenda 2030 (capítulo 2.2 da comunicação)*

4.2.1. A comunicação demonstra de que forma as dez prioridades de trabalho da Comissão podem contribuir para a execução dos ODS. No entanto, a Comissão deverá também ter a coragem de rever/adaptar as suas prioridades de trabalho, se necessário, a fim de tirar pleno partido de eventuais sinergias com o trabalho de execução dos ODS.

4.2.2. Na opinião do CESE, cabe prestar mais atenção à dimensão cultural do desenvolvimento sustentável e ao papel da comunicação na promoção da Agenda 2030.

⁽¹³⁾ JO C 487 de 28.12.2016, p. 41, ponto 1.7.

⁽¹⁴⁾ Eurostat, «Sustainable development in the European Union» [Desenvolvimento sustentável na União Europeia], 2016.

⁽¹⁵⁾ JO C 487 de 28.12.2016, p. 41, ponto 4.1.

4.3. Governação (capítulo 3.1 da comunicação)

4.3.1. O CESE recomenda a introdução de um quadro de governação e de coordenação em paralelo com a estratégia a longo prazo para a execução da Agenda 2030, a fim de assegurar a coerência entre as medidas centralizadas e descentralizadas, bem como associar a sociedade civil organizada a nível nacional e regional.

4.3.2. O Semestre Europeu deve ser convertido num instrumento de coordenação vertical e a vários níveis no que se refere à execução dos ODS nos Estados-Membros ⁽¹⁶⁾. Infelizmente, na sua comunicação, a Comissão não aproveita a oportunidade para aprofundar o Semestre Europeu da UE nesse sentido.

4.3.3. O CESE considera que, apesar de, desde 2010, o desenvolvimento sustentável ter sido integrado na Estratégia Europa 2020, não se conseguiu lograr uma coerência entre os objetivos económicos, sociais e ambientais. É necessário reforçar os mecanismos que asseguram a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável.

4.3.4. O CESE congratula-se com a abordagem mais integrada da nova estrutura da Comissão e com o papel de coordenação do seu primeiro vice-presidente na prossecução dos trabalhos de execução dos ODS. No entanto, as unidades de coordenação da Comissão deverão ser dotadas de capacidades suficientes para impulsionar estes processos com o vigor adequado.

4.3.5. Cabe aos líderes da UE explorar o potencial de uma melhor governação, reforçar a gestão, compreender a importância de um método de coordenação transversal que vise melhorar as interações e possivelmente entregar o controlo aos intervenientes socioeconómicos durante a fase de preparação, de modo a tornar a «participação» mais efetiva. Poderão, assim, beneficiar das extraordinárias forças latentes que produzirão efeitos durante o processo de execução.

4.3.6. Infelizmente, a comunicação da Comissão não aborda a questão de saber qual a forma de reconhecer e melhorar este processo.

4.4. Financiamento (capítulo 3.2 da comunicação)

4.4.1. A definição do quadro financeiro plurianual pós-2020 deve ser aproveitada como uma oportunidade para alinhar as despesas dos fundos da UE com a aplicação das prioridades de desenvolvimento sustentável na UE.

4.4.2. O CESE concorda que a UE deve aprofundar o seu sistema de apoio financeiro, que melhora o desempenho económico a nível territorial, regional e local e promove o bem comum, tendo simultaneamente em conta as necessidades de sustentabilidade. A prosperidade económica deve constituir a base económica dos ODS, mas deverão ser estabelecidas regras para garantir que os objetivos sociais e ambientais são atingidos. O CESE considera que a reforma do sistema fiscal europeu poderá consolidar o aumento dos recursos orçamentais e encorajar uma melhor execução da Agenda 2030.

4.4.3. A Comissão dá especial ênfase às questões relacionadas com o financiamento sustentável. Na opinião do CESE, importa acordar uma importância particular à criação necessária de condições-quadro adequadas para os investidores públicos e privados, tendo em vista os investimentos avultados a longo prazo na modernização e inovação das infraestruturas que são indispensáveis para facilitar a transição para uma economia mais sustentável ⁽¹⁷⁾.

4.5. Medição dos progressos (capítulo 3.3 da comunicação)

4.5.1. O CESE acolhe com agrado a intenção da Comissão de realizar um acompanhamento pormenorizado e regular dos ODS no contexto da UE, apoiando-se na vasta gama de processos de acompanhamento em curso na Comissão, nas agências, no SEAE e nos Estados-Membros. No entanto, falta informação específica sobre a forma que revestirá este sistema de acompanhamento.

4.5.2. O CESE saúda os trabalhos do Eurostat sobre um conjunto de indicadores para o acompanhamento da execução dos ODS na UE. O CESE salienta que as decisões sobre o acompanhamento e, em especial, a conceção dos indicadores têm implicações políticas importantes. O desenvolvimento contínuo dos indicadores deve, portanto, ser debatido e a sociedade civil deve ser consultada de forma transparente.

⁽¹⁶⁾ JO C 487 de 28.12.2016, p. 41, ponto 1.11; (parecer do CESE sobre a «Análise Anual do Crescimento 2017» (JO C 173 de 31.5.2017, p.73).

⁽¹⁷⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Desenvolvimento sustentável: Levantamento das políticas internas e externas da UE» (JO C 487 de 28.12.2016, p. 41); ver também parecer sobre «O financiamento a longo prazo da economia europeia» (JO C 327 de 12.11.2013, p. 11); ver ainda «The Green Book» [O Livro Verde], do Governo do Reino Unido, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf

4.5.3. O CESE espera que, na sequência da publicação de um relatório periódico de acompanhamento dos ODS pelo Eurostat e após um período de tempo suficiente, que permita às organizações da sociedade civil consultarem as suas bases, seja realizado um diálogo através da plataforma multilateral sobre as conclusões decorrentes do processo de acompanhamento e as necessárias medidas de revisão das políticas.

4.5.4. Vários estudos do CESE confirmam a ideia de que é indispensável introduzir, para além do indicador do PIB geralmente aceite, até agora comprovadamente pertinente, outros indicadores capazes de demonstrar não só o crescimento económico, mas também o seu impacto e os seus resultados (resultado interno bruto). O acompanhamento do processo de desenvolvimento desejado até 2030 deve basear-se num conjunto complexo de indicadores económicos, sociais e ambientais ⁽¹⁸⁾.

4.5.5. O quadro de acompanhamento deve também estar ligado ao Semestre Europeu.

4.5.6. A Agenda 2030 das Nações Unidas exige que os governos estabeleçam um quadro de acompanhamento e revisão, criando assim instrumentos para todo o ciclo político de elaboração, aplicação, acompanhamento e revisão das estratégias. A fase de revisão não foi tida em conta na comunicação. Este facto deve-se talvez à falta de uma estratégia abrangente e de um plano de ação para a execução dos ODS, que poderiam ser revistos regularmente.

4.6. **Responsabilidade partilhada e uma abordagem multilateral**

4.6.1. Os ODS constituem uma agenda multilateral. Só poderão ser postos em prática se a sociedade civil, as empresas, os sindicatos, as comunidades locais e outras partes interessadas assumirem um papel ativo na sua prossecução e deles se apropriarem. Os mecanismos de governação participativa devem assegurar que a sociedade civil esteja envolvida em todos os níveis: dos níveis local e nacional aos níveis europeu e das Nações Unidas. Os ODS exigem a cooperação integrada de instituições e partes interessadas em diferentes setores.

4.6.2. Com base numa decisão recente, a Comissão criou uma plataforma multilateral para a execução dos ODS na UE ⁽¹⁹⁾. O CESE congratula-se com este novo projeto e disponibiliza o seu apoio para que a plataforma seja um êxito.

4.6.3. Todavia, o CESE lamenta que a Comissão, na sua comunicação, não responda à proposta do Comité de criar um Fórum Europeu para o Desenvolvimento Sustentável em parceria com a Comissão Europeia, nem às suas recomendações sobre a forma de conceber um fórum deste tipo ⁽²⁰⁾, que se basearam nos resultados de apresentações sobre o fórum proposto efetuadas em conferências, em grupos de trabalho do Conselho, na Comissão e nas consultas de partes interessadas, em que os participantes manifestaram o seu apoio ao fórum.

4.7. O CESE regozija-se com o facto de a Comissão, na sua decisão que institui a plataforma multilateral, ter alargado as atividades da plataforma em matéria de acompanhamento da execução dos ODS e de intercâmbio de boas práticas, e previsto um papel consultivo para os representantes da sociedade civil no trabalho de reflexão para a execução a longo prazo dos ODS, bem como na monitorização e análise das políticas de execução. A plataforma deve também facilitar a cooperação e as parcerias entre vários intervenientes. O CESE considera que este tipo de plataforma participativa tem de desempenhar um papel crucial num novo tipo de governação europeia, que deve ser caracterizado por uma responsabilidade partilhada.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽¹⁸⁾ Ver mais informações sobre «genuine progress indicator (GPI)» [indicador de progresso genuíno], «Happy Planet index» [índice do Planeta Feliz], «índice da pegada», etc.

⁽¹⁹⁾ C(2017) 2941 final

⁽²⁰⁾ Parecer do CESE sobre o «Fórum da Sociedade Civil Europeia para o Desenvolvimento Sustentável» (JO C 303 de 19.8.2016, p. 73).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão — Plano de trabalho em matéria de conceção ecológica para 2016-2019»

[COM(2016) 773 final]

(2017/C 345/16)

Relator: **Cillian LOHAN**

Consulta	Comissão, 27.1.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Mesa	13.12.2016
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	15.6.2017
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação	130/0/1
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. O âmbito de aplicação do plano de trabalho em matéria de conceção ecológica para 2016-2019 é demasiado limitado para impulsionar uma mudança generalizada de comportamentos ao longo das cadeias de abastecimento de bens e serviços a um ritmo que reflita as ambições do plano de ação para a economia circular.

1.2. É necessário que a conceção ecológica de bens e serviços vá além de meras considerações energéticas. Embora estas sejam importantes, é necessário centrar as atenções no ciclo de vida completo dos produtos, incluindo a sua durabilidade, facilidade de manutenção e reparação, possibilidade de partilha e digitalização, reutilização, atualização, reciclagem e aceitação efetiva após utilização sob a forma de materiais secundários em produtos colocados no mercado.

1.3. A conceção ecológica deve incorporar os princípios da economia circular, no contexto da digitalização, da partilha e da economia funcional, para que haja coerência entre as várias estratégias destinadas à consecução de um novo modelo económico.

1.4. Os componentes de um produto devem ser facilmente recuperáveis para reutilização e/ou refabrico e impulsionar a criação de um forte mercado de matérias-primas secundárias.

1.5. Os requisitos de rotulagem podem promover uma melhoria das estratégias de conceção ecológica e ajudar os consumidores a tomar decisões tornando-se, assim, um catalisador da mudança de comportamentos. A rotulagem deve incluir a esperança de vida dos produtos e/ou os seus componentes importantes.

1.6. O CESE reitera o apoio à utilização da responsabilidade alargada do produtor como instrumento de promoção da transição para os modelos empresariais da economia circular e salienta também que essa responsabilidade pode contribuir para promover a conceção ecológica.

2. Contexto

2.1. O plano de trabalho em matéria de conceção ecológica para 2016-2019 contribui para a nova iniciativa da Comissão relativa à economia circular. O objetivo global é promover a transição para um modelo económico circular que tem em conta o ciclo de vida completo dos produtos e seus materiais.

2.2. Inscreve-se no seguimento dos anteriores planos de trabalho em matéria de conceção ecológica para os períodos 2009-2011 e 2012-2014. Tem como contexto legislativo a Diretiva-Quadro Conceção Ecológica (2009/125/CE) e a Diretiva-Quadro Rotulagem Energética (2010/30/CE). Estão previstos planos de trabalho periódicos no artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva Conceção Ecológica.

2.3. O plano de trabalho em apreço foi concebido como meio para reforçar a competitividade da Europa e promover o crescimento económico, fomentando simultaneamente a criação de emprego.

2.4. Havia alguma expectativa de que a eventual revisão da Diretiva Conceção Ecológica ou atualização do plano de trabalho resultasse num alargamento do âmbito de aplicação das anteriores iniciativas em matéria de conceção ecológica.

3. Síntese do plano de trabalho em matéria de conceção ecológica para 2016-2019

3.1. Considera-se que o quadro legislativo relativo à conceção ecológica e à rotulagem energética tem dupla finalidade⁽¹⁾. A primeira é assegurar que, através da conceção ecológica, são progressivamente admitidos mais produtos eficientes no mercado da UE. A segunda consiste em habilitar e incentivar os consumidores, por intermédio da rotulagem energética, a comprarem os produtos mais eficientes.

3.2. O atual plano de trabalho estabelece as medidas de execução adotadas, incluindo 28 regulamentos relativos à conceção ecológica, 16 regulamentos delegados relativos à rotulagem energética e três acordos voluntários reconhecidos.

3.3. Outras áreas de trabalho incluem a medida de conceção ecológica para produtos de aquecimento e refrigeração do ar, que assumirá a forma de regulamento, e uma série de alterações a regulamentos para melhorar os ensaios de produtos e reduzir a margem para cometer fraudes através da conceção ecológica e da rotulagem energética. Estas iniciativas são complementares do plano de trabalho em apreço e são nele referenciadas, mas não estão especificamente contidas no mesmo.

3.4. A avaliação e apresentação dos trabalhos já efetuados e em curso concentra-se na rotulagem energética e na realização de uma componente de conceção ecológica apenas no contexto da eficiência do desempenho.

3.5. Foram adicionados novos grupos à lista de grupos de produtos que são objeto da legislação em vigor ou de revisão, a saber:

- Sistemas de automação e controlo de edifícios;
- Cafeteiras elétricas;
- Secadores de mãos;
- Ascensores;
- Painéis solares e inversores;
- Contentores frigoríficos;
- Aparelhos de limpeza a alta pressão.

4. Princípios da conceção ecológica

4.1. A conceção ecológica pode contribuir para dissociar o crescimento económico do consumo de recursos, através da menor utilização de materiais e energia, de taxas de reciclagem mais elevadas e da redução da produção de resíduos⁽²⁾. O poder do modelo de economia circular reside no facto de a criação de prosperidade económica e de benefícios sociais e ambientais caminharem a par. A conceção ecológica pode ser um estímulo importante para a sustentabilidade social.

4.2. Embora tenha sido utilizada para melhorar a eficiência energética dos produtos, a Diretiva Conceção Ecológica pode também ser utilizada de forma mais intensiva, para estimular a conceção circular dos produtos, nomeadamente excluindo estratégias de conceção que impeçam a reparação ou substituição de peças defeituosas⁽³⁾.

4.3. A conceção ecológica proporciona sistemas de «produtos-serviços» e produtos fabricados com menos recursos, utilizando recursos reciclados e renováveis e evitando materiais perigosos, bem como utilizando componentes mais duráveis e fáceis de manter, reparar, atualizar e reciclar. Podem ser distinguidas duas abordagens: a reconceção de produtos baseada na melhoria progressiva dos produtos existentes e a conceção de novos produtos, que representa o

⁽¹⁾ JO C 82 de 3.3.2016, p. 6.

⁽²⁾ Fundação Ellen MacArthur, «Towards the circular economy: Opportunities for the consumer goods sector» [Rumo à economia circular: oportunidades para o setor dos bens de consumo], 2013. Documento disponível em: https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/TCE_Report-2013.pdf

⁽³⁾ Agência Europeia do Ambiente, «Environmental indicator report 2014: Environmental impacts of production consumption systems in Europe» [Relatório sobre os indicadores ambientais de 2014: impactos ambientais dos sistemas de produção e consumo na Europa], 2014. Documento disponível em: <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2014>

desenvolvimento de novos produtos eficientes em termos de recursos e suscetíveis de serem reparados, atualizados e reciclados ⁽⁴⁾. A aplicação da Diretiva Conceção Ecológica estimulou sobretudo até hoje a aplicação progressiva da primeira abordagem, mas deverá agora intensificar-se a aplicação da segunda abordagem, conjugada com o desenvolvimento de uma rotulagem revista e adequada, recorrendo também ao trabalho dos organismos europeus de normalização nestes domínios.

4.4. Um elemento fundamental da conceção circular é a possibilidade de o produto se tornar um serviço, com uma mudança de ênfase da propriedade para a utilização e da venda do produto para um contrato baseado no desempenho (por exemplo, sistemas de «produtos-serviços» e acordos de nível de serviço).

4.5. Na agricultura e no setor da produção alimentar, é de assinalar que os sistemas de produção de alimentos sustentáveis, tais como, em especial, os alimentos biológicos, constituem exemplos tanto de circularidade como de conceção ecológica.

4.6. A iniciativa conjunta recentemente lançada entre o CESE e a Comissão Europeia destinada à criação da Plataforma Europeia das Partes Interessadas para a Economia Circular, com múltiplos participantes, pode facilitar o levantamento de boas práticas neste domínio e a identificação das barreiras políticas à transição para a conceção ecológica.

5. Lacunas e omissões

5.1. Abordagem integrada

5.1.1. É necessário que a conceção ecológica de bens e serviços vá além de meras considerações energéticas. Embora estas sejam importantes, é necessário centrar as atenções no ciclo de vida completo dos produtos, incluindo a sua durabilidade, facilidade de manutenção e reparação, possibilidade de partilha e digitalização, reutilização, atualização, reciclagem e aceitação efetiva após utilização sob a forma de materiais secundários em produtos colocados no mercado. A conceção ecológica deve fazer parte de uma abordagem integrada, no âmbito da qual a eficiência energética e o desempenho dos produtos são considerados conjuntamente e em pé de igualdade com a eficiência e o desempenho em termos de utilização de recursos e de materiais.

5.1.2. O atual plano de trabalho reconhece as limitações de incidir primordialmente no desempenho energético. A necessidade de uma estratégia de conceção ecológica mais alargada é evidente, por motivos de coerência e de clareza. A própria Diretiva Conceção Ecológica não se limita ao desempenho energético dos produtos relacionados com o consumo de energia, mas aborda também o âmbito mais alargado das partes materiais desses produtos, bem como o impacto e os custos globais da falta de eficiência energética.

5.1.3. Os princípios da economia circular exigem bens e serviços duráveis, reutilizáveis, reparáveis e recicláveis. A conceção ecológica deve incorporar estes princípios, no contexto da digitalização, da partilha ⁽⁵⁾ e da economia funcional ⁽⁶⁾, para que haja coerência entre as várias estratégias destinadas à consecução de um novo modelo económico ⁽⁷⁾. Os riscos associados à atual incoerência podem gerar insegurança no setor empresarial, o que, por sua vez, inibe a inovação ou o investimento em modelos empresariais baseados num modelo de economia circular mais abrangente. Conduzirão também a avanços destinados a melhorar a eficiência dos recursos em detrimento do consumo excessivo de energia e vice-versa. A seleção dos produtos, atual e futura, que vem sendo efetuada com base na ineficiência energética, deve ser alargada aos produtos e serviços com elevado nível de ineficiência em termos de recursos.

5.1.4. Para desenvolver a economia circular, é essencial que exista um forte mercado de matérias-primas secundárias. A conceção ecológica deve contribuir para a conceção de produtos e serviços que permitam a separação dos componentes do produto. Ou seja, os componentes do produto devem ser facilmente recuperáveis para reutilização e/ou refabrico. A conceção deve possibilitar esta recuperação de matérias-primas secundárias, a fim de abastecer o mercado com materiais limpos e de alta qualidade.

⁽⁴⁾ Programa das Nações Unidas para o Ambiente e Universidade Técnica de Delft, «Design for Sustainability: A step-by-step approach» [Conceção para a sustentabilidade: uma abordagem passo a passo], 2009. Documento disponível em: <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8742/DesignforSustainability.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

⁽⁵⁾ JO C 303 de 19.8.2016, p. 36.

⁽⁶⁾ JO C 75 de 10.3.2017, p. 1.

⁽⁷⁾ Agência Europeia do Ambiente, «Circular by design — Products na economia circular» [Concebidos para circular — Produtos na economia circular], relatório n.º 6-2017, junho de 2017. Documento disponível em: <https://www.eea.europa.eu/publications/circular-by-design>. O CESE está atualmente a elaborar um parecer sobre o potencial geral de novos modelos económicos sustentáveis (SC/048), que deverá ser adotado no segundo semestre de 2017.

5.1.5. A utilização da conceção como elemento impulsionador de um forte mercado de matérias-primas secundárias deve ter igualmente como pano de fundo a importância da durabilidade e da modularidade na conceção.

5.2. *Alterações comportamentais*

5.2.1. Para mudar o comportamento dos consumidores, há que recorrer a um conjunto de estratégias. A rotulagem, por si só, não será suficiente para alcançar uma mudança de comportamento em larga escala. Em pareceres anteriores, o CESE já referiu a necessidade de integrar os instrumentos económicos⁽⁸⁾, a rotulagem que indique a duração de vida dos produtos⁽⁹⁾ e a economia comportamental⁽¹⁰⁾ [em especial, o encorajamento positivo (*nudge*)⁽¹¹⁾] nos jogos de ferramentas para concretizar a transição.

5.2.2. A necessidade de mudar comportamentos não se limita aos consumidores e utilizadores finais. O setor empresarial deve ser apoiado através de incentivos e segurança em termos de orientação política, a fim de encorajar a mudança, que será especialmente importante no setor das PME, no qual a formação e os instrumentos de apoio podem aumentar a compreensão e aplicação dos princípios de conceção ecológica e assegurar que a transição é acompanhada da necessária reafetação dos trabalhadores, para minimizar os despedimentos.

5.2.3. O CESE reitera o apoio à utilização da responsabilidade alargada do produtor como instrumento de promoção da transição para os modelos empresariais da economia circular e salienta também que essa responsabilidade pode contribuir para promover a conceção ecológica.

5.2.4. O parecer do CESE sobre o «Pacote de medidas relativas à economia circular»⁽¹²⁾ faz referência ao papel dos novos modelos de propriedade, que incluiriam serviços de aluguer de produtos. Tal pode igualmente promover a conceção ecológica como imperativo comercial, com benefícios quer para o ambiente quer para a sociedade em geral.

5.3. *Cláusulas de revisão*

5.3.1. A maior parte das medidas de execução relativas à conceção ecológica e à rotulagem energética preveem cláusulas de revisão a aplicar nos próximos anos. Estas examinarão especificamente a eficiência dos recursos, a possibilidade de reparação e de reciclagem e a durabilidade dos produtos.

5.3.2. O CESE salienta a importância da aplicação destes princípios aos estudos em curso sobre a lista de produtos existente e não apenas aos novos grupos de produtos a incluir no plano de trabalho em apreço.

5.3.3. A aplicação destes princípios não deverá ser apenas externalizada às revisões, mas deverá ser também integrada no plano de trabalho em matéria de conceção ecológica.

5.4. *Consecução de um plano de trabalho atual e pertinente em matéria de conceção ecológica*

5.4.1. O CESE observa que o atual plano de trabalho em matéria de conceção ecológica foi reexaminado à luz do plano de ação para a economia circular. Contudo, a consulta junto do Fórum de Consulta relativa às propostas do projeto de plano de trabalho em matéria de conceção ecológica, nos termos do artigo 18.º da Diretiva Conceção Ecológica, realizou-se no final de outubro de 2015, ou seja, antes do lançamento do plano de ação para a economia circular.

5.4.2. O Fórum de Consulta deve tomar nota da posição oficial assumida pela sociedade civil organizada por meio dos trabalhos realizados pelo CESE.

5.4.3. Os produtos das TIC são incluídos no plano de trabalho apenas como grupo «à parte», devido às complicações e dificuldades associadas aos produtos em rápida evolução e à incerteza sobre a evolução do mercado. Note-se que a rotulagem destes produtos demora habitualmente demasiado tempo a desenvolver-se (em média, quatro anos) e que os acordos voluntários não estão a produzir benefícios ambientais, económicos e sociais com velocidade e rigor suficientes.

⁽⁸⁾ JO C 226 de 16.7.2014, p. 1.

⁽⁹⁾ JO C 67 de 6.3.2014, p. 23.

⁽¹⁰⁾ Agência Europeia do Ambiente, «Circular by design — Products na economia circular» [Concebidos para circular — Produtos na economia circular], *op. cit.*, p. 31.

⁽¹¹⁾ JO C 75 de 10.3.2017, p. 28.

⁽¹²⁾ JO C 264 de 20.7.2016, p. 98.

5.4.4. O tratamento separado dos produtos das TIC no plano de trabalho é significativo. É necessário definir uma orientação e ambições claras e específicas para este setor, a fim de estimular a inovação na conceção ecológica destes produtos. A aplicação da conceção ecológica aos telemóveis, por exemplo, poderia torná-los embaixadores da conceção ecológica, utilizando um dispositivo de comunicação para informar um vasto público sobre os aspetos práticos da conceção ecológica e das suas consequências e benefícios.

5.4.5. O acordo «Energy Star» entre a UE e os EUA expirará em 2018. Nele se preveem os mesmos requisitos voluntários de eficiência para equipamentos de escritório nos dois territórios. Poderão existir riscos associados à prorrogação deste acordo, tendo em conta a nova dinâmica política dos EUA. A revisão deve considerar as vantagens competitivas de um forte apoio à conceção ecológica para as empresas na Europa. A UE tem oportunidade de se tornar líder mundial neste setor. A importância da reciprocidade e dos acordos internacionais não deve ser subestimada para alcançar a integração da conceção ecológica.

5.4.6. É expressamente indicado que será desenvolvida, no plano de trabalho, uma secção mais exaustiva sobre o contributo da conceção ecológica para a economia circular. Este reconhecimento da necessidade de alargar o âmbito é bem-vindo, mas deve ser acompanhado de prazos de execução curtos.

5.4.7. O desenvolvimento de uma caixa de ferramentas da economia circular para a conceção ecológica, como o Circular Design Guide [guia para a conceção circular], recentemente lançado pela Fundação Ellen MacArthur, pode facilitar a mudança, mas terá de ser apoiado por legislação firme e adequada, assente nos resultados da investigação, na vasta consulta aos interessados e no apoio à normalização. Do ponto de vista quer do consumidor quer das empresas, o preço dos produtos e os incentivos económicos determinarão a aceitação dessa caixa de ferramentas. O princípio do poluidor-pagador pode servir de base para as boas práticas neste domínio.

5.4.8. Os desafios que se colocam em termos de fiscalização do mercado e cooperação internacional não devem ser subestimados. O CESE observa que os Estados-Membros sentem uma necessidade crescente de proceder à aplicação e prestação de informações através da fiscalização do mercado e que, se esta não estiver próxima, poderá ser necessário reforçar os mecanismos de fiscalização a aplicar a nível nacional, coordenados direta ou indiretamente por meio de supervisão a nível da UE. A utilização de mecanismos de fiscalização ou inspeção diferentes dos que são hoje em dia habitualmente utilizados na conceção ecológica e na rotulagem energética pode também exigir ponderação, a fim de minimizar a presença de fabricantes e importadores «oportunistas» no mercado da UE e de proteger e recompensar os investimentos das empresas que seguem práticas boas e transparentes em matéria de conceção ecológica, rotulagem e prestação de informações e declarações sobre os produtos.

5.4.9. A rotulagem é fundamental no que respeita aos consumidores e à transparência. Contudo, a rotulagem não é uma panaceia e pode, sobretudo, não ser a ferramenta mais adequada quando se trata de transações de produtos-serviços entre empresas. Sempre que adequado, a rotulagem deve refletir a esperança de vida e não incidir apenas no desempenho energético. Por exemplo, um edifício pode ter uma classificação elevada devido ao seu desempenho energético, mas pode também merecer maior reconhecimento pelos materiais utilizados na construção. Ou produtos complexos de grande dimensão (por exemplo, aparelhos de aquecimento, arrefecimento ou ventilação) que podem justificar maior reconhecimento devido aos materiais utilizados, mas também à sua reparabilidade, substituíbilidade, durabilidade e reciclabilidade.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

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 — O papel da produção de energia a partir de resíduos na economia circular»

[COM(2017) 34 final]

(2017/C 345/17)

Relator: **Cillian LOHAN**

Correlator: **Antonello PEZZINI**

Consulta	Comissão Europeia, 17.2.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	15.6.2017
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação	140/0/2
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE apoia o facto de se respeitar a hierarquia dos resíduos aquando da tomada de decisões em matéria de gestão dos resíduos ⁽¹⁾, nomeadamente as opções em matéria de produção de energia a partir de resíduos.

1.2. Cabe adotar uma estratégia coordenada para difundir a mensagem do primeiro passo na hierarquia dos resíduos, ou seja, evitar, antes de mais, a produção de resíduos.

1.3. O CESE advoga o princípio da aferição da sustentabilidade dos fundos públicos da UE à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ⁽²⁾. Defende igualmente que todo o financiamento público deve melhorar o bem-estar dos cidadãos da Europa e respeitar o princípio de não apoiar nenhuma atividade prejudicial para os cidadãos.

1.4. As lacunas das diretivas em vigor relativas ao tratamento de resíduos devem ser sanadas em toda a legislação futura, a fim de assegurar que a transição para um modelo económico circular é justa, coerente e sistémica.

1.5. Importa não criar barreiras infraestruturais à obtenção de taxas de reciclagem mais elevadas mediante investimentos em processos obsoletos de produção de energia a partir de resíduos.

1.6. Embora a recolha seletiva de resíduos seja uma prioridade, em especial nos Estados-Membros que dependem excessivamente da deposição em aterros, esta deve igualmente corresponder ao aumento das taxas de reciclagem de modo que a realização da transição para uma melhor circularidade produza valor.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre o «Pacote de medidas relativas à economia circular», ponto 4.3 (JO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre «Desenvolvimento sustentável: Levantamento das políticas internas e externas da UE», ponto 4.3.5.5 (JO C 487 de 28.12.2016, p. 41).

1.7. O facto de, atualmente, haver Estados-Membros com um elevado número de incineradoras não é compatível com a consecução das metas de reciclagem ambiciosas propostas no plano de ação para a economia circular⁽³⁾. O desafio é conseguir que tais Estados-Membros abandonem a incineração e adotem uma vasta gama de soluções de gestão dos resíduos através de medidas políticas de incentivo e desincentivo como as seguintes:

- criação de impostos;
- supressão progressiva dos regimes de apoio;
- introdução de uma moratória sobre instalações novas e a desativação das mais antigas.

1.8. A transição para uma economia circular na UE foi prejudicada pela falta de sinais de preço corretos. Esta situação é agravada pela persistência injustificável de subvenções a sistemas de produção insustentáveis, nomeadamente ao setor dos combustíveis fósseis⁽⁴⁾. O CESE congratula-se com o vínculo estabelecido de forma explícita entre o acesso aos fundos no âmbito da política de coesão, por um lado, e os planos nacionais de gestão dos resíduos e o plano de ação da UE para a economia circular, por outro. Poder-se-ia reforçar o vínculo com o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos.

1.9. O biogás oferece oportunidades em muitos domínios a nível da UE, entre os quais a criação de emprego, a redução das emissões e o aumento da segurança dos combustíveis. O quadro legislativo e de política que melhor apoia a otimização das oportunidades conexas deve ser desenvolvido utilizando os exemplos de boas práticas dos Estados-Membros e para além deles.

1.9.1. A biodigestão para a produção de biometano para veículos está em consonância com o Acordo de Paris. Segundo uma avaliação recente da Comissão,⁽⁵⁾ até 2030 os níveis de produção de biogás na UE poderiam, pelo menos, duplicar ou mesmo triplicar.

1.10. São necessárias mudanças comportamentais e culturais, que podem ser realizadas através da educação a todos os níveis da sociedade.

2. Contexto

2.1. Em 2 de dezembro de 2015, a Comissão adotou um plano de ação da UE para a economia circular que prevê uma agenda transformadora com um número considerável de novos empregos bem como um potencial de crescimento significativo, e que visa fomentar padrões de produção e consumo sustentáveis, em consonância com os compromissos assumidos pela UE ao abrigo da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A comunicação em apreço centra-se na valorização energética dos resíduos e no lugar que esta ocupa na economia circular. A produção de energia a partir de resíduos é um conceito muito vasto que vai muito além da incineração de resíduos.

2.2. A principal finalidade da comunicação é assegurar que a valorização energética dos resíduos na UE apoia os objetivos do plano de ação para a economia circular e é firmemente norteada pela hierarquia dos resíduos da UE. A comunicação também analisa a forma de otimizar o papel dos processos de produção de energia a partir de resíduos no sentido de contribuir para a consecução dos objetivos estabelecidos na Estratégia para a União da Energia e no Acordo de Paris. Ao mesmo tempo, ao destacar as tecnologias comprovadamente eficientes do ponto de vista energético, a abordagem definida para a produção de energia a partir de resíduos pretende tanto incentivar a inovação, como ajudar a criar empregos permanentes de elevada qualidade.

2.3. O presente parecer apresenta a posição do CESE sobre cada uma das três secções da comunicação, a saber:

- posicionar os processos de produção de energia a partir de resíduos na hierarquia dos resíduos e o papel do apoio financeiro público;

⁽³⁾ Comunicação da Comissão Europeia — Fechar o ciclo — plano de ação da UE para a economia circular, COM(2015) 614 final de 2 de dezembro de 2015.

⁽⁴⁾ David Coady, Ian Parry, Louis Sears, Baoping Shang, «How Large Are Global Energy Subsidies?» [Qual a dimensão dos subsídios globais à energia?], documentos de trabalho do FMI, WP/15/105, maio de 2015.

⁽⁵⁾ Comissão Europeia, *Optimal use of biogas from waste streams An assessment of the potential of biogas from digestion in the EU beyond 2020* [Utilização ótima de biogás a partir de fluxos de resíduos: uma avaliação do potencial do biogás produzido por digestão na UE após 2020], março de 2017.

- processos de produção de energia a partir de resíduos para tratar resíduos finais: encontrar o equilíbrio certo;
- otimizar o contributo dos processos de produção de energia a partir de resíduos para os objetivos climáticos e energéticos da UE na economia circular.

Além disso, formula considerações adicionais no intuito de assegurar a inclusão da perspetiva da sociedade civil, com base nas posições já adotadas pelo CESE.

2.4. O CESE salienta a necessidade de abordar as necessidades imediatas da UE em matéria de gestão dos seus resíduos no contexto da legislação em vigor e das infraestruturas de gestão dos resíduos existentes. Embora subsistam algumas práticas subótimas, a tendência geral a longo prazo é evoluir no sentido de um modelo de produção com reduzidas quantidades de resíduos, no qual a prevenção, reutilização, refabricação e reciclagem de resíduos dominam a fase posterior à utilização dos fluxos de materiais. O desafio consiste em incentivar uma transição justa, rápida e constante para atingir os objetivos a longo prazo.

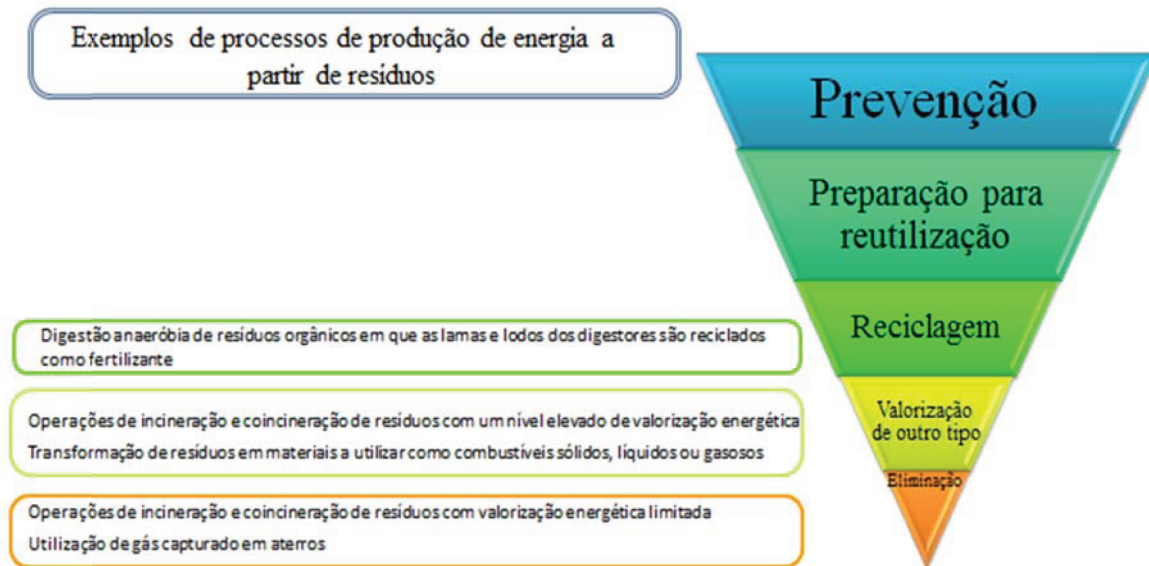
2.5. A quantidade depositada em aterros, com uma média de produção de resíduos urbanos que, em 2015, era de cerca de 480 kg por habitante em toda a UE, pode variar de país para país, entre 3 kg de resíduos depositados em aterros no país mais exemplar e mais de 150 kg nos países com pior desempenho neste domínio.

3. Posicionar a produção de energia a partir de resíduos na hierarquia dos resíduos e o papel do apoio financeiro público

3.1. O CESE apoia o facto de se respeitar a hierarquia dos resíduos aquando da tomada de decisões em matéria de gestão dos resíduos ⁽⁶⁾, nomeadamente as opções em matéria de produção de energia a partir de resíduos.

3.2. É importante notar que a produção de energia a partir de resíduos nem sempre é uma opção compatível com os objetivos ou princípios da economia circular. Por exemplo, a incineração de resíduos que poderiam ter sido preparados para reutilização ou reciclados não é a escolha ideal em termos de eficiência de recursos ou de utilização parcimoniosa das matérias-primas. De igual modo, o transporte de resíduos percorrendo longas distâncias e dispendendo muita energia para obter resultados energéticos comparativamente menores através de um processo de produção de energia a partir de resíduos conduziria a um custo energético líquido e teria impacto no clima. Mas há mais exemplos.

3.3. O diagrama apresenta a relação entre os processos de produção de energia a partir de resíduos abordados na comunicação e a hierarquia dos resíduos.



⁽⁶⁾ Parecer do CESE sobre o «Pacote de medidas relativas à economia circular», ponto 4.3 (JO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

3.4. A hierarquia dos resíduos não é, por si só, suficiente para determinar a adequação ou desadequação dos processos de produção de energia a partir de resíduos. O CESE advoga o princípio da aferição da sustentabilidade dos fundos públicos da UE à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Defende também que todo o financiamento público deve melhorar o bem-estar dos cidadãos da Europa e respeitar o princípio de não apoiar nenhuma atividade prejudicial para os cidadãos.

3.5. É importante que as lacunas da Diretiva-Quadro Resíduos não extravasem para as iniciativas da economia circular, por exemplo, a possibilidade de um Estado-Membro ser excluído das obrigações de recolha seletiva por não dispor de capacidade técnica ou financeira. Há que colocar a tónica na utilização de fundos públicos para superar as dificuldades técnicas ou de instrumentos de política económica para suprimir as restrições financeiras à aplicação da opção que se tiver revelado mais eficiente. Para os materiais que contêm substâncias tóxicas, há razões fundamentadas para recorrer preferencialmente à eliminação ou valorização energética em detrimento da reutilização ou reciclagem.

3.6. A comunicação em apreço constitui um avanço significativo em relação ao plano de ação para a economia circular, estabelecendo um patamar elevado de exigência para reforçar a eficiência dos processos de produção de energia a partir de resíduos, e confere maior ênfase à hierarquia dos resíduos na determinação da circularidade dos diferentes processos. No entanto, a legislação em que assenta a comunicação em apreço, designadamente a Diretiva-Quadro Resíduos, contém lacunas históricas que, se não forem colmatadas, continuarão a causar dificuldades e a enfraquecer a comunicação. É necessário rever a classificação dos resíduos, possivelmente com base nas oportunidades proporcionadas pelas novas tecnologias nas instalações de produção de energia a partir de resíduos (a título de exemplo, um tomate deteriorado não é comercializado, enquanto um tomate não vendido é um resíduo), incluindo eventualmente as lamas de depuração civil para os processos de biodigestão. A ambição de abordar estas questões no quadro do plano de ação para a economia circular deve refletir-se nas necessárias alterações legislativas a todos os níveis pertinentes.

3.7. O posicionamento dos processos de produção de energia a partir de resíduos na hierarquia dos resíduos pode ser enganoso devido às limitações decorrentes do modo como os processos são tratados pela legislação. O posicionamento é definido de acordo com as definições estabelecidas na legislação e não com base na análise científica do verdadeiro impacto de tais processos de produção de energia a partir de resíduos.

3.8. Há também aspetos técnicos da metodologia de cálculo associados às definições e aos limiares estabelecidos na Diretiva-Quadro Resíduos. São estes métodos de cálculo que determinam o posicionamento dos diferentes processos de produção de energia a partir de resíduos na hierarquia dos resíduos. Estes cálculos pormenorizados devem ser reexaminados pela Comissão, a fim de garantir que são fiáveis, em particular no contexto da economia circular, mas também dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da União da Energia e do Acordo de Paris.

3.9. As obrigações de recolha seletiva estabelecidas na legislação europeia em matéria de resíduos⁽⁷⁾ constituem um aspeto fundamental para melhorar a gestão dos resíduos.

3.10. Os progressos tecnológicos continuarão a proporcionar as oportunidades mais adequadas de otimizar a eficiência dos produtos e dos fluxos de energia, conduzindo a soluções inovadoras em prol de processos mais eficientes.

3.11. A conceção ecológica dos produtos e serviços, com um âmbito de aplicação alargado de forma a ser inclusiva, como parte de um sistema pan-europeu, resultará na maior redução possível dos resíduos à medida que a economia circular for realizada. O elemento de conceção ecológica é essencial para a obtenção de produtos limpos que sejam reparáveis, reutilizáveis, recicláveis e modulares e que acabarão por conduzir à eliminação dos resíduos na aceção atual dos mesmos.

3.12. Os pontos acima referidos implicarão a diminuição progressiva de resíduos mistos disponíveis para alimentar as incineradoras, pelo que as subvenções atribuídas a nível nacional a este tipo de tratamento devem ser eliminadas gradualmente, não devendo ser considerados novos investimentos neste domínio, exceto quando se trata de modernizar as infraestruturas existentes e de melhorar a sua eficiência energética e de recursos.

⁽⁷⁾ A Diretiva 2008/98/CE, em especial os artigos 11.º (papel, metal, plástico, vidro e resíduos de construção e demolição) e 22.º (biorresíduos) (JO L 312 de 22.11.2008, p. 3).

4. Processos de produção de energia a partir de resíduos para tratar resíduos finais: encontrar o equilíbrio certo

4.1. Importa não criar barreiras infraestruturais à obtenção de taxas de reciclagem mais elevadas mediante investimentos em processos obsoletos e ineficientes em termos energéticos de produção de energia a partir de resíduos.

4.2. Em 2013, 2,5 milhões de toneladas, correspondentes maioritariamente a combustíveis derivados de resíduos (CDR), foram transferidos entre os Estados-Membros para fins de valorização energética ⁽⁸⁾.

4.3. As avaliações da produção de energia a partir de resíduos têm de ter em conta o transporte, uma vez que a inclusão deste elemento no cálculo das emissões associadas às diferentes abordagens de gestão dos resíduos permite determinar o impacto concreto do processo em termos de emissões.

4.4. Há uma divisão geográfica da Europa no que respeita à distribuição de incineradoras. A maior parte das incineradoras em funcionamento na Europa encontra-se na Alemanha, nos Países Baixos, na Dinamarca, na Suécia e em Itália. Em geral, muitos Estados-Membros continuam a depender excessivamente da deposição em aterros. Cumpre alterar esta situação para responder aos novos desafios e objetivos estabelecidos na legislação em matéria de resíduos associada ao plano de ação para a economia circular.

4.5. Os Estados-Membros que dependem significativamente da deposição em aterros e que pouco ou nada recorrem à incineração devem concentrar-se, em primeiro lugar, na recolha seletiva. A recolha seletiva na fonte deve ser incentivada, pois é essencial para fornecer resíduos de elevada qualidade para reciclagem.

4.6. No entanto, há inúmeros exemplos nos Estados-Membros de taxas elevadas de recolha seletiva às quais não correspondem taxas de reciclagem proporcionais. Esta aparente contradição requer instrumentos de política assestados.

4.7. A comunicação incentiva os governos nacionais a reorientarem os fundos de apoio e as estratégias para soluções diferentes da incineração, examinando o período de amortização, a disponibilidade de matérias-primas e a capacidade dos Estados vizinhos.

4.8. A utilização de uma incineradora de um país vizinho pode ser a melhor opção em alguns casos, mas antes de o fazer, importa analisar o ciclo de vida completo, que passa, necessariamente, pelos custos conexos de transporte, tanto económicos como ambientais.

4.9. Salvo em circunstâncias muito específicas e tendo em conta os progressos tecnológicos, não é provável que a opção da incineração seja a solução mais eficiente do ponto de vista dos recursos nem a melhor forma de responder aos desafios em matéria de gestão dos resíduos.

4.10. O facto de, atualmente, haver Estados-Membros com um elevado número de incineradoras não é compatível com a consecução das metas de reciclagem ambiciosas. O desafio é conseguir que tais Estados-Membros abandonem a incineração através de medidas políticas de incentivo e desincentivo, como as seguintes:

- criação de impostos;
- supressão progressiva dos regimes de apoio;
- introdução de uma moratória sobre instalações novas e a desativação das mais antigas.

4.11. O CESE salienta que a decisão de aplicar um imposto geral sobre a incineração sem fornecer alternativas acessíveis a preços comportáveis para o utilizador final apenas resultará em custos mais elevados para os cidadãos. A utilização dos impostos enquanto instrumentos económicos deve ser específica e inteligente.

4.12. É necessário estabelecer um procedimento eficiente, em cada Estado-Membro, para a apresentação de pedidos e a concessão de licenças para realizar atividades de gestão dos resíduos.

⁽⁸⁾ Centro Temático Europeu sobre os resíduos e os materiais numa economia ecológica (CTE/WMGE), «Assessment of waste incineration capacity and waste shipments in Europe» [Avaliação da capacidade de incineração e da transferência de resíduos na Europa], janeiro de 2017.

5. Otimizar o contributo dos processos de produção de energia a partir de resíduos para os objetivos climáticos e energéticos da UE na economia circular

5.1. O CESE concorda que a produção de energia a partir de resíduos só pode otimizar o contributo da economia circular para a descarbonização se respeitar a hierarquia dos resíduos, em consonância com a Estratégia para a União da Energia e o Acordo de Paris. A biodigestão para a produção de biometano para veículos está em consonância com o Acordo de Paris. Os veículos alimentados a biometano podem representar um instrumento eficaz para contribuir para a descarbonização dos transportes na Europa.

5.2. A fim de otimizar o contributo dos processos de produção de energia a partir de resíduos para atingir os objetivos climáticos e energéticos da UE na economia circular, importa assegurar que são utilizadas as técnicas e tecnologias mais eficientes sempre que sejam necessários processos de produção de energia a partir de resíduos. Tal está em linha com as alterações propostas pela Comissão à Diretiva Energias Renováveis. Contudo, estes critérios devem ser incentivados para todas as novas instalações, independentemente da sua dimensão, incluindo as pequenas instalações com menos de 20MW.

5.3. A tributação da recolha dos resíduos tem um impacto crescente nos recursos das famílias e das empresas, pelo que deve ser utilizada de forma prospetiva e tendo em conta a proteção do ambiente.

5.4. Os setores público e privado devem ter a possibilidade de colaborar em projetos de longo prazo tendo em vista concretizar uma cultura de circularidade. A responsabilidade social das empresas também pode desempenhar um papel importante na transição para opções de gestão dos resíduos mais sustentáveis.

5.5. A transição para uma economia circular na UE foi prejudicada pela falta de sinais de preço corretos. Esta situação é agravada pela persistência injustificável das subvenções a sistemas de produção insustentáveis, nomeadamente ao setor dos combustíveis fósseis ⁽⁹⁾. O CESE congratula-se com o vínculo estabelecido de forma explícita entre o acesso aos fundos no âmbito da política de coesão, por um lado, e os planos nacionais e regionais de gestão dos resíduos e o plano de ação da UE para a economia circular, por outro.

5.6. Poder-se-ia reforçar o vínculo ao financiamento proveniente do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a fim de garantir que estes investimentos dão prioridade às oportunidades que promovem os objetivos do plano de ação para a economia circular. Poder-se-iam explorar algumas formas de incentivo visando formar uma cadeia adequada a jusante das instalações, como a distribuição dos combustíveis e/ou das matérias-primas secundárias, ou criar outros produtos para potencial utilização.

6. Outras oportunidades

6.1. Biometano

6.1.1. A possibilidade de produzir biogás por digestão anaeróbia é mencionada na comunicação. Trata-se de uma oportunidade para os diferentes Estados-Membros que importa desenvolver. Segundo uma avaliação recente da Comissão ⁽¹⁰⁾, até 2030 os níveis de produção de biogás na UE podem, pelo menos, duplicar ou mesmo triplicar.

6.1.2. O biogás é um modelo que funciona eficazmente em muitos Estados-Membros, nomeadamente na Itália e na Alemanha. Enquanto exemplos do funcionamento eficaz deste modelo, estes países também podem transmitir ensinamentos valiosos sobre os aspetos práticos da sua implementação.

6.1.3. Atualmente, o custo do biometano é superior ao custo do metano fóssil. No entanto, o uso do biometano justifica-se pelos custos indiretos produzidos por agentes mutagénicos e cancerígenos, por exemplo, NOx e fumos de óleos produzidos pelos combustíveis fósseis ⁽¹¹⁾.

6.1.4. Acima de tudo, os custos eventualmente mais elevados do biometano estão em consonância com os objetivos consignados no Acordo de Paris em matéria de redução das emissões de gases com efeito de estufa dos combustíveis tradicionais ⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ David Coady, Ian Parry, Louis Sears, Baoping Shang, «How Large Are Global Energy Subsidies?» [Qual a dimensão dos subsídios globais à energia?], documentos de trabalho do FMI, WP/15/105, maio de 2015.

⁽¹⁰⁾ Comissão Europeia, *Optimal use of biogas from waste streams An assessment of the potential of biogas from digestion in the EU beyond 2020* [Utilização ótima de biogás a partir de fluxos de resíduos: uma avaliação do potencial do biogás produzido por digestão na UE após 2020], março de 2017.

⁽¹¹⁾ COM(2017) 011 final — 2017/04 (COD).

⁽¹²⁾ Segundo Maquiavel, «l'opera loda l'artefice».

6.1.5. É fundamental que as matérias-primas utilizadas na digestão anaeróbia tenham pouco ou nenhum impacto nas alterações indiretas do uso do solo e não afetem negativamente a produção de alimentos. A localização mais adequada para as instalações de biogás é perto do abastecimento de matérias-primas (designadamente resíduos da atividade agrícola) enquanto solução para a gestão dos resíduos e resposta às necessidades energéticas. Importa evitar a construção de digestores anaeróbios que, consequentemente, gerariam uma nova procura de matéria-prima, na forma de resíduos ou de culturas.

6.1.6. A localização da instalação de biogás é crucial. É necessária uma utilização identificada eficiente da energia produzida, a fim de evitar que essa energia, produzida de forma eficiente, venha a ser desperdiçada. É também essencial assinalar que os digestores anaeróbios não são uma solução definitiva para todas as regiões agrícolas da UE e que a sua promoção se deve limitar às áreas em que a matéria-prima disponível constitua atualmente um resíduo problemático.

6.1.7. No entanto, o desenvolvimento de uma infraestrutura de produção e utilização de biogás bem planeada pode constituir um modo muito eficaz de tratar os resíduos da atividade agrícola e as substâncias potencialmente nocivas para o ambiente, bem como de facilitar a sua eliminação segura. Pode ainda contribuir para satisfazer as necessidades das comunidades em matéria de aquecimento e de combustível para os transportes.

6.1.8. A digestão anaeróbia pode ajudar a resolver questões de saúde pública, fornecer fertilizantes para terras, reduzir as emissões e constituir um exemplo prático de circularidade.

6.1.9. A digestão anaeróbia será mais eficaz se os princípios da economia circular forem aplicados, nomeadamente o conceito de circuitos curtos segundo o qual a matéria-prima para o digestor é obtida localmente e a energia produzida também é utilizada a nível local (exceto quando o combustível é utilizado sob a forma de gás nos camiões). Os investimentos devem apoiar o objetivo de aproximar o mais possível a distância percorrida pelos resíduos de zero quilómetros.

6.1.10. Importa analisar e realçar o impacto positivo no emprego e na economia do desenvolvimento de um elemento integrado de biogás num cabaz energético nacional ou regional, bem como considerar opções que facilitem e agilizem os procedimentos administrativos de autorização de projetos de digestão de biorresíduos.

6.1.11. O apoio político e económico aos projetos que preencham todos os critérios fomentará a inovação e pode constituir um dos muitos instrumentos que contribuem para a transição rumo a uma economia hipocarbónica.

6.1.12. Importa concluir a revisão do mandato M475 pelo CEN para se poder injetar, na rede de gás natural, biometano produzido a partir de fontes atualmente não autorizadas, como o gás de aterro, o gás das estações de tratamento de águas residuais, de lama e de resíduos urbanos e não urbanos não diferenciados. O biometano deste tipo já está facilmente disponível.

6.1.13. O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos é fundamental para a realização de processos de digestão anaeróbia em projetos que ainda não são financeiramente viáveis.

6.1.14. Deve promover-se a concessão de incentivos à utilização de veículos alimentados a biogás, tais como os que são tradicionalmente utilizados na indústria de combustíveis fósseis. Tais incentivos devem beneficiar o utilizador final, oferecendo opções de transporte alternativas acessíveis a preços comportáveis para o consumidor.

6.2. **Mudança cultural e educação**

6.2.1. É necessário reconhecer o desafio que representam as diferenças culturais. A mudança de comportamento em relação à separação de resíduos na fonte deve ser encarada como uma necessidade de mudança cultural. Para tal, podem ser utilizados vários instrumentos, dos quais se destacam os pequenos incentivos (*nudge*)⁽¹³⁾.

6.2.2. Cabe adotar uma estratégia coordenada para difundir a mensagem do primeiro passo na hierarquia dos resíduos, ou seja, evitar, antes de mais, a produção de resíduos.

(13) Parecer do CESE sobre «Integrar o encorajamento positivo (*nudge*) nas políticas europeias» (JO C 75 de 10.3.2017, p. 28).

6.2.3. Pode também lograr-se a mudança de comportamento graças à criação de programas escolares sobre estes temas. Estes devem ser implementados em todos os níveis de ensino, desde o ensino básico até ao ensino superior, bem como em formações no local de trabalho, enquanto abordagem a longo prazo, educando e informando as crianças e os cidadãos.

6.2.4. As universidades e os organismos públicos podem contribuir para criar legitimidade para as novas tecnologias e práticas e, desse modo, servir de modelos eficazes de boas práticas e de embaixadores regionais dos processos de produção de energia a partir de resíduos ⁽¹⁴⁾.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

*O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS*

⁽¹⁴⁾ Existem exemplos em vários Estados-Membros, por exemplo na University College Cork, na Irlanda, que tem digestores anaeróbios próprios de pequena escala utilizados para a investigação.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2011/65/UE relativa à restrição do uso de determinadas substâncias perigosas em equipamentos elétricos e eletrónicos»

[COM(2017) 38 final — 2017/0013 (COD)]

(2017/C 345/18)

Relator: **Brian CURTIS**

Consulta	Conselho, 20.2.2017 Parlamento Europeu, 1.2.2017
Base jurídica	Artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	15.6.2017
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	139/0/4

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE considera que a alteração da diretiva em apreço é não só oportuna como necessária para a prevenção de barreiras ao comércio e distorções da concorrência na UE.

1.2. O CESE constata que se procedeu a uma ampla consulta das partes interessadas e a uma avaliação de impacto, cujos resultados se refletem na proposta da Comissão.

1.3. O CESE concorda com a exclusão dos órgãos de tubos do âmbito de aplicação da diretiva por motivos económicos e culturais, o que ajudará a evitar uma perda estimada de cerca de 90 % dos postos de trabalho no setor e uma perda anual de 65 milhões de EUR até 2025.

1.4. O CESE concorda com a exclusão do âmbito de aplicação da diretiva das máquinas móveis não rodoviárias com uma fonte de alimentação com tração. Tal exclusão contribuirá para o desenvolvimento industrial do setor eliminando a distorção no que toca ao tratamento das máquinas.

1.5. O CESE é de opinião que, por si só, a diretiva não é suficiente para assegurar a principal prioridade da hierarquia de resíduos, ou seja, a prevenção. O CESE entende que é necessário utilizar de forma combinada as Diretivas RSP, Conceção Ecológica e REEE para alcançar estes objetivos.

2. Observações gerais

2.1. Justificação e objetivos da proposta

2.1.1. A Diretiva 2011/65/UE (RSP 2) estabelece as regras de restrição do uso de determinadas substâncias perigosas em equipamentos elétricos e eletrónicos (EEE). As disposições da RSP 2 são aplicáveis a todos os EEE colocados no mercado da UE, independentemente de serem produzidos na União ou em países terceiros. A RSP 2 aplica-se sobretudo aos fabricantes industriais, aos importadores e aos distribuidores de EEE, bem como aos respetivos consumidores.

2.1.2. A RSP 2 aborda a principal prioridade da hierarquia de resíduos, ou seja, a prevenção. A prevenção de resíduos inclui medidas que reduzem o teor de substâncias perigosas nos materiais e produtos. Por conseguinte, a diminuição da quantidade de substâncias perigosas nos resíduos elétricos e eletrónicos beneficia a gestão de tais resíduos. Além disso, promove a reutilização dos produtos e a reciclagem de materiais usados, o que contribui para a economia circular.

2.1.3. A RSP 2 afigura-se necessária para a prevenção de barreiras ao comércio e distorções da concorrência na UE, que podem ocorrer caso existam disparidades entre as disposições legislativas ou administrativas em matéria de restrição do uso de substâncias perigosas nos EEE em vários Estados-Membros. Contribui igualmente para a proteção da saúde humana e para a valorização e a eliminação ecologicamente corretas dos resíduos dos equipamentos elétricos e eletrónicos.

2.1.4. A RSP 2 constitui uma reformulação da primeira diretiva RSP, a Diretiva 2002/95/CE (RSP 1). Ambas as Diretivas RSP incentivaram a redução de materiais perigosos em todo o mundo: vários países, nomeadamente a China, a Coreia e os Estados Unidos, elaboraram legislação semelhante às Diretivas RSP. A RSP 2 introduziu novas definições e alargou o âmbito de aplicação, de modo a abranger os dispositivos médicos e os instrumentos de monitorização e controlo. O impacto dessas disposições foi avaliado por meio da proposta da Comissão de 2008. Contudo, a RSP 2 introduz ainda outras alterações: o «âmbito de aplicação aberto», mediante a nova categoria 11: «[o]utros EEE não incluídos em nenhuma das categorias acima». Tais alterações tornam a diretiva aplicável a todos os EEE (com a exceção de equipamentos que estejam explicitamente excluídos) e proporcionam uma interpretação dos EEE mais ampla, com base numa nova definição de dependência da eletricidade. Estas disposições de «âmbito de aplicação aberto» não foram avaliadas especificamente aquando da sua introdução na RSP 2.

2.1.5. A Comissão foi mandatada para examinar a necessidade de alterar o âmbito de aplicação da diretiva em virtude do âmbito de aplicação aberto introduzido pela reformulação de 2011. A Comissão realizou essa avaliação e identificou um conjunto de questões relacionadas com o âmbito de aplicação da RSP 2 que é necessário resolver para evitar que a legislação produza efeitos indesejados. Na ausência de uma proposta da Comissão, surgiriam os seguintes problemas após 22 de julho de 2019:

- proibição das operações do mercado secundário (por exemplo, revenda, mercado de segunda mão) dos EEE abrangidos pelo novo âmbito de aplicação. Esta situação é conhecida por *hard-stop* (cessação abrupta);
- cessação da possibilidade de reparar com peças sobresselentes um subconjunto dos EEE abrangidos pelo novo âmbito de aplicação que tivessem sido legalmente colocados no mercado antes dessa data;
- tratamento desigual (distorcivo) das máquinas móveis não rodoviárias ligadas por cabos, em comparação com outras máquinas idênticas alimentadas por uma pilha ou por um motor (atualmente excluídas do âmbito de aplicação da Diretiva RSP);
- proibição efetiva da colocação no mercado da UE de órgãos de tubos (visto não serem conformes com a Diretiva RSP devido ao chumbo utilizado para produzir o som pretendido).

Estes quatro problemas podem afetar o mercado da UE, os fabricantes e os cidadãos e produzir impactos económicos, ambientais, sociais e culturais negativos.

Por conseguinte, a proposta da Comissão aborda os problemas relacionados com o âmbito de aplicação que não podem ser resolvidos com a substituição de substâncias nem com isenções e orientações, por exemplo, no que diz respeito a grupos de produtos específicos com problemas permanentes de conformidade ou nos casos em que as disposições relativas ao âmbito de aplicação criem distorções de mercado, nomeadamente:

- operações do mercado secundário de EEE abrangidos pela RSP 2 e fora do âmbito de aplicação da RSP 1;
- peças sobresselentes para EEE abrangidos pela RSP 2 e fora do âmbito de aplicação da RSP 1;
- máquinas móveis não rodoviárias ligadas por cabos com tração;
- órgãos de tubos.

A proposta também incide nos ensinamentos obtidos com a aplicação da RSP 2, em consonância com os seus objetivos gerais e os requisitos relativos à clareza jurídica.

2.2. Avaliação de impacto

2.2.1. Segundo o relatório da avaliação de impacto elaborado pela Comissão, a restauração do mercado secundário e o aumento da disponibilização de peças sobresselentes de determinados equipamentos elétricos e eletrónicos (EEE) produzirá os seguintes impactos positivos:

- redução de custos e encargos administrativos, tanto para as empresas, nomeadamente as PME, como para os poderes públicos;
- oportunidades de mercado adicionais, tanto para o setor da reparação como para as vendas no mercado secundário;
- impacto social positivo, nomeadamente para os hospitais da UE, que poupariam cerca de 170 milhões de EUR após 2019, devido à manutenção da possibilidade de revenda e compra de dispositivos médicos usados;
- benefícios ambientais no que diz respeito à redução geral da produção de resíduos: a possibilidade de prolongar a utilização de EEE adiará o seu fim de vida e a sua eliminação, retardando, consequentemente, a produção de resíduos perigosos (REEE). Na maioria dos casos, o impacto ambiental da produção de peças sobresselentes adicionais é pouco significativo quando comparado com a vantagem de se poder manter um equipamento inteiro em funcionamento. Esta medida evitará a produção de mais de 3 000 toneladas de resíduos perigosos por ano na UE, apoiando assim a iniciativa da economia circular. Uma vida útil dos EEE mais longa significa uma maior poupança de energia e matérias-primas.

3. Coerência com as disposições em vigor

3.1. Ao abordar as operações do mercado secundário, a proposta pretende restabelecer a coerência plena da RSP 2 com os princípios gerais da legislação da UE em matéria de produtos.

3.2. A RSP 2 permite que os EEE não abrangidos pelo âmbito de aplicação da RSP 1, mas que estariam em situação de não conformidade com a RSP 2, continuem a ser disponibilizados no mercado até 22 de julho de 2019. Após essa data, porém, tanto a primeira colocação no mercado como as operações do mercado secundário (por exemplo, a revenda) de EEE não conformes serão proibidas. Os EEE afetados por esta cessação abrupta das operações do mercado secundário são os dispositivos médicos, os instrumentos de monitorização e controlo e outros EEE agora abrangidos pelo âmbito de aplicação. Esta barreira às operações do mercado secundário não é coerente com a harmonização geral da legislação da UE em matéria de produtos. Por este motivo, a Comissão propõe que seja anulada a cessação abrupta das operações do mercado secundário.

3.3. A RSP 2 cria uma exceção (à restrição geral de substâncias) para os cabos e as peças sobresselentes destinados à reparação, à reutilização, à atualização das funcionalidades ou à melhoria da capacidade dos grupos de EEE que passem gradualmente a ser abrangidos pelo seu âmbito de aplicação. No entanto, os EEE abrangidos pelo novo âmbito de aplicação, além dos dispositivos médicos e dos instrumentos de monitorização e controlo, não estão enumerados, o que resulta na impossibilidade de utilizar peças sobresselentes após 22 de julho de 2019 e numa diferença de tratamento injustificada. Por conseguinte, a Comissão propõe-se introduzir uma disposição específica que vise a exclusão das peças sobresselentes da restrição de substâncias, a fim de permitir a reparação, em qualquer altura, de todos os EEE abrangidos pelo âmbito de aplicação da RSP 2 que tenham sido colocados no mercado.

3.4. A RSP 2 enumera dez tipos específicos de equipamentos que estão excluídos das disposições de «âmbito de aplicação aberto». Um tipo de equipamento excluído («máquinas móveis não rodoviárias destinadas exclusivamente a utilização profissional») só inclui máquinas que dispõem de uma fonte de alimentação a bordo. Esta disposição leva a que tipos de máquinas idênticos sejam regulamentados por dois regimes distintos só porque a fonte de alimentação é diferente (a bordo ou externa). A Comissão propõe a alteração da definição de «máquinas móveis não rodoviárias destinadas exclusivamente a utilizadores profissionais», de modo a incluir também máquinas com tração.

3.5. A Comissão propõe igualmente que os órgãos de tubos sejam aditados à lista de equipamentos excluídos, devido à falta de alternativas para a substituição dos mesmos.

3.6. Ao abrigo da RSP 2, as isenções à restrição de substâncias deveriam ter uma duração limitada definida.

3.7. Apesar de o artigo 5.º, n.º 5, não prever um prazo específico para a decisão da Comissão relativa aos pedidos de novas isenções, o prazo para a Comissão tomar decisões sobre os pedidos de renovação de isenções é, no máximo, de seis meses antes da data de caducidade das mesmas, o que já se revelou inexecutável na prática. Juntamente com o requisito de que um pedido de renovação de uma isenção deve ser apresentado até 18 meses antes da data de caducidade da isenção, tal

prazo significa que a Comissão deve tomar a decisão sobre os pedidos de renovação de isenções existentes no prazo de 12 meses a contar da data de apresentação do pedido, a menos que circunstâncias específicas justifiquem outros prazos. O cumprimento deste prazo é, de facto, inexecutável, devido às várias etapas processuais obrigatórias que são necessárias para a avaliação dos pedidos de renovação. Por conseguinte, a disposição que estabelece um prazo para a Comissão tomar uma decisão sobre os pedidos de renovação de isenções deve ser eliminada.

4. Coerência com outras políticas da UE

4.1. As alterações sujeitas à atual proposta não afetam a abordagem central da RSP 2 nem a sua coerência com a restante legislação. A RSP 2 e o Regulamento REACH são coerentes no que se refere à interação entre as políticas.

4.2. A RSP 2 também é coerente com outros atos legislativos em matéria de produtos, tais como a Diretiva 2012/19/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE), e a Diretiva 2000/53/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos veículos em fim de vida. Outros atos legislativos da UE podem conter obrigações independentes em relação à fase de utilização dos EEE, mas não apresentam sobreposições com os requisitos da RSP 2.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

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 — Reexame da aplicação da política ambiental da UE: Desafios comuns e combinação de esforços para obter melhores resultados»

[COM(2017) 63 final]

(2017/C 345/19)

Relator: **Mihai MANOLIU**

Consulta	23.3.2017
Base jurídica	Artigos 33.º e 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Plenária	24.1.2017
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	15.6.2017
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação	139/1/4
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. Na opinião do CESE, o reexame da aplicação da política ambiental da UE revela que a aplicação deficiente, fragmentada e díspar da legislação ambiental da UE constitui um grave problema em muitos Estados-Membros. Além das causas profundas da aplicação deficiente detetadas no reexame da aplicação da política ambiental, há aparentemente uma falta de vontade política dos governos de muitos Estados-Membros em fazer da melhoria substancial da aplicação uma prioridade política e em disponibilizar recursos suficientes para esse fim. Os relatórios por país sobre o reexame da aplicação da política ambiental evidenciam os esforços que a UE deve realizar para cumprir os objetivos e os marcos estabelecidos no âmbito do 7.º Programa de Ação em matéria de Ambiente (7.º PAA), a saber:

- proteger, conservar e reforçar o capital natural da União;
- tornar a União uma economia hipocarbónica, eficiente na utilização dos recursos, verde e competitiva;
- proteger os cidadãos da União contra pressões e riscos de carácter ambiental para a saúde e o bem-estar.

1.2. O CESE destaca que a aplicação adequada do acervo da UE em matéria de ambiente é do interesse dos cidadãos europeus e oferece verdadeiras vantagens económicas e sociais. A saúde dos cidadãos necessita de um ambiente saudável. O bom funcionamento dos ecossistemas constitui um pré-requisito para as atividades agrícolas e muitas outras atividades económicas. A aplicação uniforme das normas ambientais em todos os Estados-Membros garante condições equitativas para as empresas. Orientar a economia para práticas ambientais responsáveis constituiu um importante potencial para a modernização económica, a inovação e a criação de oportunidades de negócio e emprego e de boas condições de trabalho.

1.3. Os Estados-Membros são os principais responsáveis pela aplicação, enquanto a Comissão desempenha um papel importante ao garantir que a aplicação é adequada e uniforme.

A vontade política, a integração das políticas ambientais e outras políticas, bem como a participação ativa da sociedade civil nos processos de decisão e de reexaminação, são pré-requisitos essenciais para o êxito da aplicação da legislação ambiental a nível nacional.

1.4. Os cidadãos europeus valorizam as elevadas normas ambientais em vigor na UE. No entanto, a aplicação deficiente destas normas compromete a credibilidade da UE, na medida em que não garante a sua aplicação uniforme em todos os Estados-Membros.

1.5. O CESE acolhe favoravelmente o reexame da aplicação da política ambiental pelo facto de constituir uma nova abordagem e um passo importante que se insere num processo contínuo para alcançar um compromisso conjunto da Comissão e dos Estados-Membros que visa melhorar a aplicação das políticas e da legislação ambiental. Importa prosseguir este processo, tendo devidamente em conta as sinergias, uma abordagem inclusiva, a transparência e a inclusividade.

1.6. O CESE apoia a abordagem política integrada do reexame da aplicação da política ambiental e assinala que esta abordagem deve também aplicar-se à integração das políticas ambientais e sociais. A aplicação dos objetivos ambientais só pode ser melhorada se os impactos sociais — as consequências para o mercado de trabalho e os consumidores, especialmente os grupos mais vulneráveis — forem cuidadosamente abordados e tidos em conta de forma proativa. Os instrumentos de mercado, como as reformas da fiscalidade ambiental, são importantes para atingir os objetivos estabelecidos na legislação ambiental. Neste contexto, o CESE salienta que é necessário cumprir os compromissos de eliminação gradual dos subsídios prejudiciais ao ambiente.

1.7. O reexame da aplicação da política ambiental deve continuar a ser desenvolvido nos próximos anos, alargando o seu âmbito de aplicação a outros domínios pertinentes da legislação ambiental, como a legislação sobre as alterações climáticas e os produtos químicos.

1.8. A política ambiental deve ser aplicada em articulação com outros domínios. A fim de facilitar o desenvolvimento de soluções transversais, devem ser organizados debates conjuntos no Conselho (Ambiente) e em outras formações do Conselho. A relação entre o Semestre Europeu e o reexame da aplicação da legislação ambiental deve ser clarificada, de modo a garantir que o potencial dos diversos instrumentos seja explorado de forma otimizada.

1.9. O CESE saúda os esforços da Comissão para estabelecer diálogos estruturados com os governos dos Estados-Membros, com base nas conclusões dos relatórios por país. Para que sejam eficazes, estes diálogos devem ser transparentes e conduzir a conclusões claras e a um seguimento. Importa definir um conjunto de pré-requisitos que todas as partes envolvidas devem seguir para que os processos de diálogo sejam eficazes.

1.10. O CESE assinala que a aplicação efetiva das medidas de proteção do ambiente depende em parte da sociedade civil — empregadores, trabalhadores e outros representantes da sociedade —, cujo papel ativo permite à opinião pública controlar a aplicação adequada da legislação ambiental através do livre acesso a informações ambientais, da participação no processo de elaboração das políticas neste domínio e do acesso à justiça. Os cidadãos devem ter acesso a relatórios exatos sobre a aplicação da legislação ambiental no local onde vivem e trabalham. Todos os avanços positivos no âmbito da proteção do ambiente se ficaram também a dever à participação significativa da sociedade civil, a verdadeira guardiã da democracia.

1.11. O CESE lamenta que o papel decisivo da sociedade civil não esteja suficientemente refletido no reexame da aplicação da política ambiental. Uma maior participação da sociedade civil poderia reforçar o projeto de reexame. As organizações da sociedade civil a nível nacional devem ter a oportunidade de contribuir, com os seus conhecimentos e competências, para os relatórios por país, assim como para os diálogos estruturados nacionais e o seu seguimento. O CESE está disposto a facilitar o diálogo da sociedade civil a nível da UE.

2. Introdução

2.1. Em maio de 2016, a Comissão lançou o reexame da aplicação da política ambiental⁽¹⁾ com vista a melhorar a aplicação da legislação ambiental da UE nos Estados-Membros. O reexame da aplicação da política ambiental é um instrumento de política, baseado na cooperação e na informação, que não cria requisitos legais nem obrigações de comunicação de informações. Foi concebido para ser um processo contínuo, acompanhado de relatórios por país bianuais elaborados pela Comissão e de diálogos com os Estados-Membros.

⁽¹⁾ COM(2016) 316 final

2.2. Em fevereiro de 2017, a Comissão publicou o primeiro conjunto de relatórios por país dos 28 Estados-Membros e uma comunicação sobre o reexame da aplicação da política ambiental, com um resumo dos resultados e conclusões e uma lista das medidas que a Comissão adotará.

3. Observações na generalidade

3.1. A UE dispõe de um extenso acervo em matéria de legislação ambiental. No entanto, a sua aplicação adequada constitui um grave problema. Os relatórios por país demonstram que a aplicação da legislação ambiental é fragmentada e díspar nos Estados-Membros. O reexame da aplicação da política ambiental descreve corretamente os benefícios de uma aplicação adequada desta legislação em termos de qualidade de vida dos cidadãos europeus, de condições equitativas para as empresas e de criação de emprego ⁽²⁾. Os custos da não aplicação estão estimados em 50 mil milhões de EUR por ano ⁽³⁾.

3.2. O 7.º Programa de Ação em matéria de Ambiente (7.º PAA), adotado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 2013 ⁽⁴⁾, fez da melhoria da aplicação legislativa uma das suas principais prioridades. O CESE aprecia o facto de a Comissão colocar estes princípios em prática através do reexame da aplicação da política ambiental.

3.3. Os relatórios por país sintetizam informações que não são completamente novas. No entanto, o seu claro valor acrescentado reside no facto de que, pela primeira vez, as lacunas na aplicação são abordadas de forma global e transversal, abrangendo os principais domínios da legislação ambiental e todos os Estados-Membros. Este novo nível de avaliação permite analisar as causas profundas e os obstáculos estruturais de modo a garantir uma aplicação mais eficaz e a desenvolver soluções e instrumentos.

3.4. A abordagem adotada pelo reexame da aplicação da política ambiental também permite que, em vez de se reagir à aplicação deficiente da legislação através de processos por infração, se adotem medidas proativas para abordar as causas profundas desta aplicação deficiente. No entanto, os principais responsáveis pela aplicação da legislação ambiental da UE são os Estados-Membros. Importa reconhecer que, em muitos casos, além das causas profundas da aplicação deficiente detetadas no reexame da aplicação da política ambiental, há aparentemente uma falta de vontade política dos governos de muitos Estados-Membros em fazer da melhoria substancial da aplicação uma prioridade política e em disponibilizar recursos suficientes para esse fim ⁽⁵⁾. Por conseguinte, o CESE preconiza que o reexame da aplicação da política ambiental contribua para que a necessidade de melhorar a aplicação conste da agenda política dos Estados-Membros e das reuniões do Conselho.

3.5. A Comissão deve combater a aplicação deficiente da legislação da UE por parte dos Estados-Membros através de medidas adequadas e rigorosas, incluindo os processos por infração. O CESE manifesta preocupação com o facto de estas medidas não se terem revelado eficazes. Os cidadãos europeus valorizam as elevadas normas ambientais em vigor na UE. É por isso que a aplicação deficiente destas normas compromete a credibilidade da UE aos olhos dos seus cidadãos.

3.6. Os relatórios por país constituem uma boa base para um diálogo estruturado entre a Comissão e cada Estado-Membro; permitem também aos Estados-Membros aprender uns com os outros, identificar problemas comuns e tirar proveito das boas práticas, tendo em conta o princípio de que a força está na partilha.

3.7. Visto que os cidadãos, as comunidades locais e as empresas são os verdadeiros protagonistas na realização de medidas ambientais, a sociedade civil deve desempenhar um papel ativo no reexame da aplicação da política ambiental. É fundamental fazer da sociedade civil um parceiro neste esforço.

3.8. O CESE congratula-se com o facto de a Comissão considerar a participação da sociedade civil como um valor acrescentado importante para o seguimento deste reexame. No entanto, o reexame da aplicação da política ambiental ainda é bastante vago no que se refere às modalidades de participação. Importa assegurar a participação da sociedade civil em todo o processo de reexame, e não apenas na fase de seguimento. Este é um aspeto do reexame da aplicação da política ambiental que deve ser melhorado.

⁽²⁾ COM(2017) 63 final, p. 2

⁽³⁾ Parlamento Europeu, nota de síntese, *Environmental Implementation Review* [Reexame da aplicação da política ambiental].

⁽⁴⁾ JO L 354 de 28.12.2013, p. 171.

⁽⁵⁾ Parecer do CESE sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente «Viver bem, dentro das limitações do nosso planeta» (JO C 161 de 6.6.2013, p. 77, ponto 1.2).

4. Observações na especialidade

4.1. Âmbito de aplicação do reexame da aplicação da política ambiental

4.1.1. Até à data, o reexame abrange um vasto domínio da legislação ambiental: a economia circular e a gestão de resíduos, a natureza e a biodiversidade, a qualidade do ar e o ruído, e a qualidade e gestão da água. No próximo ciclo, devem ser integrados outros setores estreitamente relacionados com estes domínios políticos. Isto aplica-se, em especial, à atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas, aspetos que são fundamentais para muitas políticas ambientais, nomeadamente a proteção da natureza e da biodiversidade e a gestão da água. A aplicação da legislação sobre os produtos químicos é essencial para um ambiente saudável, o bem-estar e uma economia circular limpa.

4.2. Relatórios por país

4.2.1. Os relatórios por país fornecem uma panorâmica alargada dos desafios ambientais que cada Estado-Membro enfrenta e do seu desempenho na aplicação da legislação ambiental. Além disso, o CESE congratula-se com o facto de os relatórios por país fazerem referência aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável relacionados com estes desafios. Isto demonstra que melhorar o desempenho ambiental faz parte de uma ampla abordagem de desenvolvimento sustentável que visa o progresso económico, social e ambiental de forma integrada, global e equilibrada.

4.2.2. Os relatórios por país também constituem um valor acrescentado para os cidadãos e as organizações da sociedade civil de diferentes países: não só fornecem às partes interessadas não governamentais uma boa visão geral da situação no seu próprio país, como também lhes permitem comparar o seu desempenho com outros Estados-Membros e identificar as lacunas e o potencial inexplorado. Os relatórios por país devem ser considerados um instrumento valioso que permite à sociedade civil de cada Estado-Membro responsabilizar o respetivo Governo pela garantia de um ambiente saudável. Os relatórios permitem à sociedade civil pressionar a favor de uma aplicação mais eficaz da legislação ambiental.

4.2.3. Este potencial pode, no entanto, ser reforçado através da participação da sociedade civil na preparação dos relatórios por país, nos diálogos estruturais e no seu seguimento, assim como na revisão dos relatórios no próximo ciclo bianual. As organizações da sociedade civil dispõem de conhecimentos importantes que podem contribuir para a identificação dos principais desafios ambientais enfrentados pelo seu país. Portanto, devem ser consultadas desde o início.

4.2.4. Para que o reexame da aplicação da política ambiental seja um processo contínuo, é fundamental acompanhar os progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas nos anteriores ciclos de relatórios por país e sintetizar os resultados no próximo ciclo de reexame.

4.3. Causas profundas da aplicação deficiente e instrumentos para melhorias

4.3.1. O CESE valoriza que a Comissão considere o reexame da aplicação da política ambiental como uma oportunidade para analisar as causas profundas comuns da aplicação deficiente. Importa prosseguir a avaliação inicial prevista na comunicação em colaboração com os Estados-Membros, tirando partido da experiência em primeira mão e do conhecimento das partes interessadas não governamentais, assim como da investigação realizada por académicos, grupos de reflexão e pela Rede Europeia para a Implementação e Execução da Legislação Ambiental (IMPEL).

4.3.2. A Comissão já identificou importantes causas profundas comuns: coordenação ineficaz entre autoridades locais, regionais e nacionais, falta de capacidade administrativa e financiamento insuficiente, falta de conhecimento e de dados, mecanismos de garantia da conformidade deficientes e falta de integração e de coerência política.

4.3.3. A Comissão menciona alguns exemplos para melhorar a coordenação e a integração política, tais como uma abordagem coordenada para a política de ar limpo e as políticas de mobilidade. O CESE apoia esta abordagem política integrada e salienta que este princípio também deve aplicar-se à integração das políticas ambientais e sociais. A aplicação dos objetivos ambientais só pode ser melhorada se os impactos sociais — as consequências para o mercado de trabalho e os consumidores, especialmente os grupos mais vulneráveis — forem cuidadosamente abordados e tidos em conta de forma proativa.

4.3.4. Em última análise, parece que a falta de vontade política está subjacente a muitos destes problemas⁽⁶⁾. Por conseguinte, será importante que o reexame da aplicação da política ambiental cumpra o seu objetivo de abordar a aplicação da legislação ambiental como uma questão política e incluí-la na agenda da UE.

4.3.5. O CESE sublinha também que as competências e os conhecimentos das autoridades constituem pré-requisitos para uma aplicação adequada. Além disso, a sensibilização e a comunicação são essenciais para facilitar a participação da sociedade civil no processo de reexame da aplicação da política ambiental.

4.3.6. A Comissão menciona os instrumentos de mercado e os investimentos enquanto ferramentas para melhorar os objetivos incluídos nos quadros jurídicos em matéria de ambiente. O CESE assinalou num parecer anterior, o potencial das reformas orçamentais ambientais, que transferem a tributação do trabalho para a utilização dos recursos, tanto para criar emprego e promover a inovação económica, como para reduzir o impacto ambiental negativo⁽⁷⁾.

4.3.7. No mesmo parecer, o CESE lamentou que continuem a ser concedidas subvenções ambientalmente nocivas. Foram realizados poucos progressos nesse aspeto. Na sua comunicação, a Comissão mencionou que a reforma orçamental e a eliminação progressiva dos subsídios prejudiciais ao ambiente são instrumentos importantes para a melhoria da aplicação. No entanto, não foi apresentada nenhuma abordagem para resolver esta situação.

4.4. *Ações futuras*

4.4.1. Como sublinhou a Comissão, os Estados-Membros são os principais responsáveis pela correta aplicação do acervo ambiental da UE. Contudo, existem igualmente vários aspetos importantes que podem dificultar ou apoiar a aplicação adequada. A integração inteligente dos objetivos ambientais e de outros domínios políticos deve começar a nível da UE através de uma legislação coerente e inteligente e da afetação de fundos. A ecologização da PAC é um bom exemplo disso, do qual podem ser retiradas lições. Além disso, uma maior coerência política para o desenvolvimento sustentável a nível da UE pode contribuir para melhorar o desempenho ambiental nos Estados-Membros. O reexame da aplicação da política ambiental deve ser também utilizado como mecanismo para obter informações sobre a necessidade de corrigir ou atualizar as políticas ou legislações da UE que estão a ser aplicadas.

4.4.2. Com base nos resultados do primeiro ciclo do reexame, a Comissão propôs facilitar os esforços dos Estados-Membros ao estabelecer um diálogo estruturado com cada Estado-Membro, prestando apoio especializado aos peritos dos Estados-Membros, diretamente pelos seus pares de outros Estados-Membros e debatendo questões estruturais comuns no Conselho. O CESE acolhe favoravelmente estas medidas, embora tenha dúvidas sobre se estas serão suficientes para melhorar a qualidade global do desempenho ambiental dos Estados-Membros.

4.5. *Diálogos estruturados*

4.5.1. A introdução de diálogos estruturados, de forma idêntica à abordagem seguida no processo do Semestre Europeu, já tinha sido prevista no 7.º PAA⁽⁸⁾. A comunicação não fornece informações sobre as modalidades práticas para a organização destes diálogos, que não devem ser deixados ao critério dos governos dos Estados-Membros. Importa definir um conjunto de pré-requisitos que todas as partes envolvidas devem seguir para que os processos de diálogo sejam eficazes.

4.5.2. É necessário assegurar a participação equilibrada de uma vasta gama de partes interessadas não governamentais, bem como de órgãos de poder local e regional, que devem ser convidados com muita antecedência e receber todas as informações necessárias para preparar as suas contribuições.

4.5.3. Para serem eficazes, estes diálogos devem ser organizados de forma orientada para os resultados. Os resultados e as próximas etapas assim como os compromissos dos participantes e os calendários devem ser claramente estabelecidos e controlados. O 7.º Programa de Ação faz referência aos «acordos de aplicação em parceria» entre a Comissão e os Estados-Membros. Este instrumento também deve ser considerado no reexame da aplicação da política ambiental. As partes interessadas não governamentais, como a indústria, o setor retalhista ou a agricultura, podem igualmente obrigar-se a assumir compromissos.

⁽⁶⁾ Parecer do CESE sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente — Viver bem, dentro das limitações do nosso planeta — 7.º Programa de Ação em matéria de Ambiente (JO C 161 de 6.6.2013, p. 77).

⁽⁷⁾ Parecer do CESE sobre os «Instrumentos de mercado para uma economia eficiente em termos de recursos e hipocarbónica na UE» (parecer de iniciativa) (JO C 226 de 16.7.2014, p. 1).

⁽⁸⁾ 7.º Programa de Ação em matéria de Ambiente, ponto 59.

4.6. Apoio entre pares

4.6.1. O CESE congratula-se com a organização do apoio entre pares dos peritos dos Estados-Membros. A extensa e valiosa experiência da Rede Europeia para a Implementação e Execução da Legislação Ambiental (IMPEL) deve ser tida em conta.

4.6.2. O intercâmbio de peritos deve ser complementado por programas mais amplos de apoio mútuo entre os Estados-Membros, como os projetos de geminação dos programas Phare, que apoiaram com êxito a adaptação ao acervo da UE durante o processo de alargamento da UE em 2004-2007. Também deve ser considerada a introdução de programas de avaliação entre pares — semelhantes aos programas de avaliação de desempenho ambiental da OCDE ⁽⁹⁾.

4.7. Debate sobre questões estruturais comuns no Conselho

4.7.1. A Comissão tenciona debater, no Conselho, os obstáculos estruturais comuns a uma aplicação adequada, o que implica incluir esta questão na agenda política. No entanto, existe pouca informação quanto à sua organização.

4.7.2. Com a «ecologização» do Semestre Europeu foram também realizados esforços, nos últimos anos, para utilizar este mecanismo de coordenação de governação central entre a Comissão e os Estados-Membros com vista a melhorar o desempenho ambiental. Tal permitiria chamar diretamente a atenção dos chefes de governo para os problemas de desempenho ambiental e facilitaria a adoção de soluções integradas.

4.7.3. No entanto, até à data, a ecologização do Semestre Europeu não tem sido muito bem-sucedida. A Comissão não pretende substituir a ecologização do Semestre Europeu pelo reexame da aplicação da política ambiental. Todavia, neste caso, a relação entre o Semestre Europeu e o reexame da aplicação da política ambiental deve ser clarificada, de modo a assegurar que o potencial de cada um destes instrumentos é aproveitado de forma otimizada.

4.7.4. Os debates nas reuniões do Conselho (Ambiente), por si só, não serão, provavelmente, suficientes. A fim de facilitar a adoção de soluções integradas e transversais, devem ser organizados debates conjuntos com outras formações do Conselho, como por exemplo, a dos Transportes ou a do Emprego e Assuntos Sociais.

4.8. Instrumentos jurídicos de aplicação da legislação

4.8.1. A Comissão clarificou corretamente que o reexame da aplicação da política ambiental não deve substituir uma ação legal para melhorar a aplicação da legislação ambiental, pois este elemento não se enquadra no seu âmbito de aplicação. No entanto, uma abordagem mais cooperativa do reexame da aplicação da política ambiental só será bem-sucedida se a opção de possíveis consequências jurídicas e sanções for aplicada de forma credível e eficaz. Tal aplica-se tanto aos processos por infração à legislação ambiental instaurados pela Comissão, como aos instrumentos jurídicos através dos quais os cidadãos e a sociedade civil podem responsabilizar os governos dos Estados-Membros e a UE.

4.8.2. O CESE lembra à Comissão e aos Estados-Membros que no 7.º PAA foram incluídas algumas medidas para melhorar a aplicação da legislação ambiental, que até à data não foram tomadas:

- alargar a toda a legislação da UE os critérios obrigatórios de controlo e vigilância efetivos dos Estados Membros;
- assegurar mecanismos coerentes e efetivos a nível nacional para o tratamento de queixas relativas à aplicação da legislação ambiental da União.

4.8.3. O CESE avaliará num parecer específico a futura comunicação da Comissão sobre o acesso dos cidadãos à justiça em matéria de ambiente.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ <https://www.oecd.org/site/peerreview/environmentalperformancereviews.htm>

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Preços e custos da energia na Europa»

[COM(2016) 769 final]

(2017/C 345/20)

Relatora: **Laure BATUT**

Consulta	Comissão Europeia, 17.2.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	14.6.2017
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	127/15/4

1. Recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) deseja recordar que o pacote energético europeu se propõe colocar «o consumidor no centro do processo» e pretende que este conceito seja definido e aplicado. O consumidor só poderá desempenhar o seu novo papel se dispuser de textos claros que lhe confirmem os meios para agir. O CESE acredita que, para que a União da Energia seja coroada de êxito, é necessária uma visão orientada para o futuro que evidencie as vantagens deste processo para os cidadãos e as empresas europeias, como, por exemplo, uma maior equidade.

1.2. O CESE é de opinião que intervir na procura de energia através da sensibilização dos cidadãos e dos profissionais (educação, formação) pode responsabilizá-los pelas suas escolhas e comportamentos energéticos. A eficiência energética pode ser contabilizada nos balanços relativos às necessidades energéticas, pode contribuir para a redução do consumo e ter, portanto, uma influência sobre os custos, mesmo quando os preços aumentam. No entanto, não pode, por si só, resolver os problemas relacionados com as alterações climáticas, a segurança do abastecimento ou a precariedade⁽¹⁾. A eficiência energética e o facto de não se consumir energia não constituem uma fonte de energia.

1.3. O CESE defende que, nos próximos anos, se faça uma análise mais alargada dos dados, prevendo o estudo de mais fontes de energia, e se abordem três tipos de consumo: o doméstico, o industrial e o das empresas de serviços.

1.4. O CESE considera que do relatório deveria também constar uma avaliação das respostas à procura de energia, para conhecer o grau de satisfação das necessidades a um preço sustentável (artigo 14.º do TFUE).

1.5. O CESE recomenda que o relatório analise os montantes despendidos pelas empresas e/ou pelos consumidores em I&D e na aplicação dos resultados da investigação no armazenamento de energia, os quais deveriam refletir-se nos preços da energia e nos custos do financiamento das redes.

1.6. O custo dos prejuízos ambientais deve ser avaliado e estar facilmente acessível a todos.

1.7. O CESE recomenda que logo no início dos relatórios bienais da Comissão sobre os preços e custos da energia figure um glossário que facilite a sua compreensão, tornando-os acessíveis a todos os consumidores.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Pacote «Energias limpas para todos os europeus» (JO C 246 de 28.7.2017, p. 64).

1.8. Também para fins de transparência, o Comité solicita à Comissão que acrescente uma ficha informativa para cada Estado-Membro analisado, com cinco pontos de referência por fonte de energia:

- a diferença de preço anual entre o mercado grossista e o mercado retalhista;
- a incidência da componente «matéria-prima», da componente «redes» e da componente «fiscal» no preço ao consumidor;
- a taxa de lucro realizado anualmente pelas empresas da cadeia de valor, mas, sobretudo, dos fornecedores nacionais;
- a percentagem e a distribuição dos apoios europeus ao Estado e às empresas;
- a quota de tarifas regulamentadas e de tarifas sociais no total dos preços de retalho.

2. Introdução

2.1. Em 2014, a Comissão Europeia elaborou um primeiro relatório sobre os preços e custos da energia na União Europeia (UE). As deficiências dos dados recolhidos levaram a Comissão a apresentar uma Proposta de regulamento ⁽²⁾ relativo às estatísticas europeias sobre os preços do gás natural e da eletricidade.

2.2. O objetivo consiste em verificar o estado de desenvolvimento do mercado interno da energia, ainda por concluir, e contribuir para estabelecer as medidas destinadas a melhorar a eficiência energética e a segurança do abastecimento neste domínio de competência partilhada.

3. Resumo do relatório da Comissão

3.1. O relatório em análise é o segundo relatório da Comissão. Avalia o estado dos preços da energia nos setores do gás, da eletricidade e dos produtos do petróleo, bem como as suas consequências para o setor doméstico e o setor industrial, e sublinha as políticas estratégicas da UE para concretizar a União da Energia.

4. Preços da eletricidade

4.1. A Comissão enuncia vários requisitos para influenciar os preços da eletricidade: aumentar a eficiência energética e recorrer às energias alternativas em que a União pretende ser líder a nível mundial.

4.2. Com efeito, as importações líquidas, pelos Estados-Membros, de eletricidade produzida a partir de combustíveis fósseis aumentaram, do mesmo modo que a sua dependência em relação a essas importações, o que veio reavivar os difíceis debates sobre o gás e o petróleo de xisto.

4.3. Os preços grossistas foram diminuindo de forma constante desde 2008 e convergiram no mercado único, o que levou a uma redução dos preços do carvão e do gás. No entanto, diversos fatores a nível nacional impedem que esta redução se reflita nos preços retalhistas, que continuam a subir, uma vez que **o preço médio para os consumidores domésticos** aumentou 3,2 % no mesmo período:

- a componente «energia» diminuiu 15 % entre 2008 e 2015;
- a componente «rede» aumentou anualmente 3,3 %;
- a componente «impostos e taxas», que se divide em dez subcomponentes ⁽³⁾, incluindo o IVA, as tarifas sociais, o emprego, as compensações, a segurança do abastecimento e as taxas de concessão, etc., aumentou 10 pontos percentuais, passando de 28 % para 38 % do preço.

4.4. **O preço da eletricidade destinada às empresas** aumentou em menor escala: entre 0,8 % e 3,1 % por ano no período de 2008 a 2015, permitindo aos «grandes» consumidores beneficiarem de tarifas adaptadas.

4.5. A Comissão indica que existem **enormes disparidades entre os Estados-Membros**, podendo atingir uma relação de um para três no setor doméstico, devido ao fator «impostos e taxas» (59 % na Dinamarca, 5 % em Malta).

4.6. Em média, a eletricidade europeia é mais cara do que nos Estados Unidos, mas substancialmente mais barata do que no Japão.

⁽²⁾ JO L 311 de 17.11.2016, p. 1.

⁽³⁾ COM(2016) 769 final, p. 7, nota de rodapé 8.

5. Preços do gás

5.1. O gás representa 23 % do consumo de energia primária da UE, 15 % dos quais são dedicados à produção de eletricidade. Cobre um terço das necessidades energéticas dos consumidores domésticos e das empresas.

5.2. Na UE, 69 % do gás consumido depende de importações, que provêm de apenas alguns fornecedores, o que a deixa sujeita às flutuações dos preços a nível mundial.

5.3. Os preços grossistas diminuíram 50 % desde 2013, nomeadamente devido à fraca procura a nível mundial, à produção de gás de xisto pelos Estados Unidos e à indexação dos preços do gás aos do petróleo.

5.4. No mercado retalhista, os preços aumentaram 2 % por ano desde 2008 **para os consumidores domésticos**. Também aqui a componente «impostos e taxas» é a mais significativa, tendo aumentado 4,2 % por ano, o que explica, juntamente com os custos da rede, as fortes disparidades entre Estados-Membros, sendo o preço mais elevado (na Suécia) quatro vezes superior ao mais baixo (na Roménia).

5.5. Para **as indústrias** e os «grandes» consumidores industriais, **os preços diminuíram**, sendo a componente «energia» a mais importante na formação dos preços, o que implicou uma repercussão dos preços grossistas nos preços retalhistas, permitindo uma maior convergência no mercado único.

5.6. A nível mundial, a Europa encontra-se na média das convergências, com uma tendência decrescente desde 2013, ainda que os preços se mantenham superiores aos praticados nos Estados Unidos e na Rússia.

6. Preço do petróleo

6.1. De maio de 2014 a janeiro de 2016, um período de 19 meses, os preços do crude em dólares diminuíram 77 %, voltando depois a subir, mantendo-se dentro da média dos preços de 2014.

6.2. Os **preços retalhistas** foram afetados em menor escala devido à depreciação do euro face ao dólar e ao facto de os impostos e as taxas continuarem a ser uma componente importante dos preços.

A União fixou taxas mínimas dos impostos especiais de consumo ⁽⁴⁾, mas os Estados-Membros optam geralmente por fixar taxas mais elevadas: em 2015, **os impostos** correspondiam a 63 % da média do preço retalhista da gasolina e a 57 % do preço do gasóleo, com disparidades entre países.

6.3. Em suma, os preços das três fontes diminuíram desde o relatório anterior, e essa redução repercutiu-se nos preços grossistas. Repercutiu-se também nos preços retalhistas dos produtos do petróleo, ao passo que os do gás e da eletricidade aumentaram devido ao aumento dos custos associados à rede e, sobretudo, aos impostos e às taxas.

7. Despesas dos consumidores domésticos com a energia

7.1. No que diz respeito às três fontes, o **consumo** doméstico mantém-se **relativamente estável** desde 2008.

A **despesa aumentou** devido à subida dos preços retalhistas do gás e da eletricidade (excluindo os transportes). Existem grandes disparidades entre os Estados-Membros no que se refere à percentagem dos rendimentos consagrada à energia, o que afeta de forma mais notória os consumidores domésticos mais pobres: 8,6 % em 2016 contra 6,2 % em 2004. O consumo doméstico diminuiu 4 % nesse período.

7.2. A Comissão salienta que, para combater a pobreza energética, são imprescindíveis medidas sociais que visem os consumidores vulneráveis.

8. Custos da energia para as empresas

8.1. Entre 2008 e 2013, os custos da energia **diminuíram** para a indústria em 14 setores industriais de consumo intensivo e, nos últimos anos, a quota-parte dos custos da energia nos custos de produção situa-se, em média, entre os 5 % e os 10 %. Tal resulta da queda dos preços para os grandes consumidores, das isenções e reduções fiscais e não tanto das medidas orientadas para a eficiência energética.

8.2. A Comissão considera que a União não é, no plano internacional, uma economia com uma utilização muito intensiva de energia e que um mercado de energia competitivo e que funcione corretamente deverá fornecer a energia de que os consumidores domésticos e as empresas necessitam do modo mais rentável possível, evitando qualquer impacto inflacionário e sem subvenções dos poderes públicos que resultem em distorções injustificadas do mercado: 113 mil milhões de EUR em 2012, dos quais 17,2 mil milhões de EUR em subvenções diretas e 263 mil milhões de EUR em impostos em 2014, o equivalente a 1,88 % do PIB da UE.

⁽⁴⁾ JO L 283 de 31.10.2003, p. 51.

9. Observações na generalidade

9.1. A energia é um elemento fulcral das economias e dos consumidores domésticos. O seu consumo é responsável por emissões de CO₂ prejudiciais para o clima e para os seres vivos. A União iniciou a transição para uma economia hipocarbónica. A compreensão dos mecanismos de fixação dos custos e dos preços da energia deveria promover uma melhor transição e contribuir para combater a pobreza energética ⁽⁵⁾.

9.2. O relatório da Comissão em apreço demonstra que não existe *um*, mas *vários* preços da energia na União para os diferentes vetores energéticos, que variam em função da situação geográfica, das práticas nacionais, do momento e das modalidades de consumo dos utilizadores.

9.3. Em vários países europeus, é publicado um «Barómetro dos preços da energia» (Fundação Europeia para o Clima) para os consumidores domésticos, tendo a Comissão começado, há dois anos, a publicar os seus relatórios.

10. Vetores

10.1. O petróleo, o carvão e o gás, que representam ainda o essencial da energia mundial consumida, juntamente com a biomassa, a energia nuclear e a eletricidade, não são armazenáveis nem transportáveis em igual medida:

- o petróleo transporta-se facilmente, pelo que o seu preço pode ser homogéneo em vastas áreas geográficas;
- o gás tem de ser liquefeito, exigindo infraestruturas dispendiosas suportadas por diversas entidades;
- a eletricidade, um produto «derivado» proveniente de outras fontes de energia, não é armazenável, exige infraestruturas de produção e de transporte e tem custos finais diferentes para os utilizadores e para as indústrias.

10.2. O preço da energia influencia a competitividade dos setores em função da taxa de energia direta consumida e da energia integrada no consumo intermédio para a produção de bens. Um baixo custo da energia pode influenciar a competitividade (veja-se o exemplo do gás de xisto nos Estados Unidos) sem ser, no entanto, um fator estrutural da produtividade.

10.3. Vários Estados-Membros importam energia dos seus vizinhos da União ou de países da vizinhança da UE: a situação geopolítica repercute-se na segurança do abastecimento e nos preços.

10.4. O preço do barril de petróleo é sempre fixado em dólares: as taxas de câmbio e, por conseguinte, a situação da competitividade global da economia europeia têm um papel na concorrência e na formação dos preços para o consumidor final.

10.5. O preço da energia pago pelas indústrias e pelos consumidores domésticos repercute-se na procura mundial. No comércio da UE, as trocas de bens são maioritariamente intraeuropeias e dizem respeito a bens transformados que são sensíveis às variações do preço da energia.

11. Preços e custos

11.1. *Preços

11.1.1. Custo ou preço? Na linguagem corrente, estes termos são, frequentemente, utilizados de forma indistinta. O relatório da Comissão [COM(2017) 769] seria mais claro se tivesse começado por esclarecer este aspeto.

11.1.2. O mais evidente é o *preço*. O preço é a expressão do valor da troca de uma unidade de um bem ou serviço energético. Num mercado totalmente «livre», seria o ponto de equilíbrio entre a oferta e a procura.

11.1.3. Num mercado mundial sofisticado, existem tantos preços como mercados. Em todas as fases das transações, surgem elementos exteriores que os influenciam (externalidades). Além disso, há a intervenção dos elementos da política interna dos Estados-Membros, como a estrutura do setor, a fiscalidade, o clima, o poder de compra dos consumidores domésticos, a competitividade das empresas, etc.

11.1.4. A União da Energia poderia, no respeito do princípio da subsidiariedade, eliminar estes elementos de divergência e de injustiça entre os europeus.

⁽⁵⁾ JO C 341 de 12.11.2013, p. 21.

11.2. *Custos

11.2.1. Os custos correspondem aos preços das matérias-primas energéticas necessárias para produzir um bem ou serviço e da sua colocação à disposição dos consumidores («Les prix et les coûts des sources d'énergie» [Preços e custos das fontes de energia], Jean-Marie Martin-Amouroux, 20.2.2017). Podem existir diferenças de custos muito significativas consoante o setor de produção da energia consumida [SWD(2016) 420 final].

11.2.2. No caso das PME, que compõem 90 % do tecido económico europeu, mesmo que não sejam consideradas grandes consumidoras de energia, o custo da energia que adquirem e o da energia integrada nos produtos primários que transformam podem refletir-se fortemente no preço de custo dos bens produzidos e na respetiva venda.

11.2.3. Além disso, o custo da energia não é um fator facilmente modificável, mas uma despesa obrigatória; quando é um fator importante do custo de produção, pesa sobre o preço de venda dos bens, afeta o poder de compra dos consumidores e pode fazer abrandar a procura (é o caso dos automóveis). Para as empresas, as fontes de energia são, contudo, substituíveis: se o petróleo ficar demasiado caro, existe a alternativa do gás, etc.

11.2.4. A questão do custo da energia remete para as questões da diplomacia europeia, da definição de uma política industrial europeia, e não apenas para as indústrias dos setores com um consumo intensivo de energia.

12. Observações na especialidade

12.1. O documento em apreço faz parte do pacote «Energias limpas para todos os europeus»⁽⁶⁾, em que a Comissão faz o balanço dos preços e custos da energia na Europa. O CESE lamenta que não se tenha colocado uma tónica mais forte na perspetiva da transição, o que teria possibilitado uma melhor compreensão dos custos diferenciados consoante as diferentes fontes de produção de eletricidade. O teor energético de um bem depende de toda a cadeia de produção, bem como dos custos da energia. Está em causa a competitividade das empresas e, além disso, a sua capacidade para criar emprego sustentável e preservar o ambiente.

12.2. Os diferentes textos europeus fizeram da UE uma referência comum na luta dos Estados contra os gases com efeito de estufa e a favor da eficiência energética e da promoção das energias renováveis. Porém, a escolha do cabaz energético incumbe aos Estados-Membros. Existem divergências entre estes, nomeadamente em matéria de fiscalidade e no que diz respeito às orientações da luta contra as alterações climáticas. Trata-se de uma situação causadora de *dumping* que dificulta a governação da União da Energia⁽⁷⁾.

12.3. Uma abordagem de «concorrência total», segundo o credo da década de 1980, não tem em conta a realidade mundial do setor energético nem as novas orientações da União: o consumidor é «colocado no centro do sistema» e já não é possível lamentar «a imperfeição do mercado» nem o amplo leque de intervenções públicas a favor do setor energético sob a forma de «subvenções», nem as receitas fiscais, tão importantes para as receitas públicas. Podemos chamar-lhe a redistribuição que compensa o custo social da energia, e que se tornou insustentável para tantos cidadãos.

12.4. O aumento dos preços da energia, sobretudo da eletricidade, pode ter um efeito de deslocalização de postos de trabalho; a estabilidade das políticas públicas é indispensável para os trabalhadores, as empresas e os investidores.

12.5. Continuam a verificar-se desigualdades entre as pessoas e entre os Estados-Membros, bem como entre as empresas, tanto as grandes consumidoras como as outras, e entre particulares e empresas. A liberalização do mercado europeu, que destruiu os monopólios nacionais para estimular a concorrência no intuito de beneficiar os consumidores, levou a um aumento das faturas do consumo final de gás e eletricidade e não impediu a criação de oligopólios não concorrenciais. O Comité considera que o conceito de igualdade entre «consumidores», também designada perequação, poderia ser um conceito europeu.

12.6. Numa comunicação sobre a aceleração do ritmo da inovação no domínio das energias limpas⁽⁸⁾ a Comissão afirma que o sistema energético atingiu um ponto sem retorno na Europa, onde as energias renováveis são cada vez mais competitivas. O Conselho Europeu adotou medidas para a descarbonização das economias e a integração do mercado da energia. As energias renováveis representam uma quota-parte cada vez maior da produção de eletricidade e as taxas de intensidade energética — que medem o consumo de energia em relação ao desempenho económico — estão em queda, especialmente nas economias desenvolvidas.

⁽⁶⁾ COM(2015) 80 final.

⁽⁷⁾ Parecer do CESE sobre a «Governação da União da Energia» (JO C 246 de 28.7.2017, p. 34).

⁽⁸⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Acelerar o ritmo da inovação no domínio das energias limpas» (TEN/619), que aguarda publicação no Jornal Oficial.

12.7. A comunicação em apreço apresenta um pacote de medidas legislativas assente em três grandes objetivos:

- dar prioridade à eficiência energética;
- assegurar a liderança mundial no setor das energias renováveis;
- garantir um tratamento equitativo dos consumidores.

12.8. A abordagem da União para as questões relativas a preços e custos deveria sofrer uma mudança radical, ter em conta os consumidores vulneráveis e determinar até que ponto as políticas públicas devem financiar as energias renováveis, para que os consumidores domésticos não sejam demasiado prejudicados a nível fiscal. A Comissão evoca uma abordagem regional mais intuitiva e próxima dos consumidores, para se avançar para um mercado único.

12.9. A Comissão salienta, e bem, que, para combater a pobreza energética, são imprescindíveis medidas sociais que visem os consumidores vulneráveis. Todavia, estas medidas não são financiadas pelos lucros obtidos pelas grandes empresas dos setores energéticos, mas pelos cidadãos e os seus impostos, bem como pelos orçamentos dos Estados-Membros.

12.10. O Comité salienta que o relatório fornece muitas informações recolhidas junto de inúmeros intervenientes, mas lamenta que esta **transparência**, tanto no que diz respeito aos preços como aos custos, não chegue aos consumidores domésticos: no caso das energias renováveis, o custo associado à rede pode ter uma incidência de 50 % (Relatório do Centro de Análise Estratégica, 2012, França). É necessário recolher estatísticas de qualidade, conforme proposto no regulamento da Comissão (ver nota de rodapé 1), para permitir aos consumidores fazer escolhas e tomar decisões. Estas deverão incluir os custos dos prejuízos ambientais e ser facilmente acessíveis a todos os destinatários das referidas medidas e de todos os que pretendam compreender porque e como obtêm e pagam a energia.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

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 1008/2008 relativo a regras comuns dos serviços aéreos na Comunidade»

[COM(2016) 818 final — 2016/0411(COD)]

(2017/C 345/21)

Relator: **Jacek KRAWCZYK**

Consulta	Parlamento Europeu, 16.2.2017 Conselho da União Europeia, 13.2.2017
Base jurídica	Artigo 100.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	14.6.2017
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação	135/1/1
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. A proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 (a seguir designada «a proposta») limita-se ao artigo 13.º, n.º 3, alínea b). Este número, se a alteração for aprovada, passará a começar pelas palavras «Salvo disposição em contrário num acordo internacional celebrado pela União [...]».

1.2. O Comité apoia a intenção da Comissão de procurar resolver um conflito entre o disposto no artigo 13.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 e no Acordo de Transporte Aéreo UE-EUA (ATA) sobre os acordos de locação com tripulação. Eliminar as incoerências e as restrições dos acordos de locação com tripulação que não são recíprocos ou que não estão previstos no ATA e permanecem pouco claros limitaria as oportunidades oferecidas às companhias aéreas da UE e poderia dar origem a interpretações excessivas e divergentes. A Comissão deve encarar seriamente o receio de que uma formulação inadequada poderia mesmo constituir um afastamento em relação às intenções da estratégia da UE para a aviação e abra caminho a novos modelos económicos híbridos imprevistos.

1.3. Dado o carácter altamente técnico da proposta e o seu âmbito limitado, e tendo presentes os esclarecimentos adicionais propostos, mais amplos, do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 quanto às obrigações de serviço público (OSP) e às disposições relativas à propriedade e ao controlo, isolar esta alteração específica poderá parecer questionável. Contudo, a Comissão já tinha definido, no seu roteiro de avaliação ⁽¹⁾, que a duração limitada dos acordos de locação com tripulação seria objeto de uma análise separada. Além disso, os aspetos específicos do ATA e os debates prolongados sobre a questão no Comité Misto do ATA (a seguir designado «Comité Misto») militam a favor de uma solução separada. Por último, esta questão é de tal modo específica que não deveria ser tratada no mesmo contexto das questões politicamente complexas, como, por exemplo, a propriedade e o controlo. Justifica-se, assim, o tratamento separado da proposta de alteração em apreço. O Comité nota que a Comissão não considera necessário proceder a uma avaliação de impacto. No entanto, o CESE reconhece que os sindicatos e outras organizações da sociedade civil expressaram reservas quanto à proposta.

⁽¹⁾ Avaliação do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 relativo a regras comuns dos serviços aéreos na Comunidade, de 21.11.2016 (DG MOVE/Unidade E4, ver capítulo C1).

1.4. O CESE manifesta a preocupação de que, na ausência de clarificações adicionais da frase introdutória proposta para o artigo 13.º, n.º 3, alínea b), os negociadores e, eventualmente, as partes interessadas possam interpretar a alteração como uma forma de abrir caminho ao abandono das restrições colocadas às «necessidades extraordinárias», enquanto abordagem política, afetando assim não só a pretendida negociação de um novo acordo de locação com tripulação com os EUA, mas também com qualquer outro país terceiro. O CESE está convicto de que uma clarificação adequada da alteração proposta, cuja natureza é altamente restritiva tanto em termos de âmbito de aplicação como de conteúdo, acompanhada de consultas a um leque tão vasto quanto possível de partes interessadas, provenientes tanto do setor económico como da sociedade civil, permitirá evitar que a alteração ao artigo 13.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 tenha consequências imprevistas, e limitar as discussões ao acordo de locação com tripulação entre a UE e os EUA. É importante que a Comissão, ao realizar as consultas, assegure a participação de todas as partes interessadas, incluindo os parceiros sociais reconhecidos e outras organizações da sociedade civil.

1.5. O CESE aguarda com expectativa a anunciada análise mais pormenorizada do Regulamento (CE) n.º 1008/2008, e sublinha a necessidade de uma consulta inclusiva com um leque tão vasto quanto possível de partes interessadas do setor e da sociedade civil. O CESE está disposto a promover ativamente este debate.

1.6. Dada a ausência de dados fiáveis de ambas as partes sobre a utilização atual da locação com tripulação, ambas as partes deverão solicitar, durante a negociação de um acordo de locação com tripulação, o registo de todas as locações com tripulação junto do Comité Misto para fins estatísticos. Nesse registo devem eventualmente ser anotadas as condições sociais, de modo a assegurar tanto condições de trabalho justas como os direitos dos passageiros, suscetíveis de serem afetados.

2. Contexto regulamentar

2.1. A proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 tem um âmbito limitado ao artigo 13.º, n.º 3, alínea b), e ao ATA. Este número, na sua atual redação, estipula que, além de ter que cumprir todas as normas de segurança equivalentes às impostas pelo direito da UE ⁽²⁾, o direito de uma transportadora aérea da UE de alugar, em regime de locação com tripulação, uma aeronave registada num país terceiro está limitado à satisfação de necessidades de capacidade sazonais ⁽³⁾ ou à superação de dificuldades de exploração ⁽⁴⁾ ou, em situações de necessidades extraordinárias, está limitado a um período máximo de sete meses renováveis uma vez por um novo período máximo de sete meses ⁽⁵⁾. Este número, se a alteração for aprovada, passará a começar pelas palavras «Salvo disposição em contrário num acordo internacional celebrado pela União [...]». Por conseguinte, a redação proposta não tem qualquer impacto nos direitos da autoridade de licenciamento, nem no requisito essencial de cumprir as normas de segurança da União Europeia.

2.2. O único acordo internacional da UE com um país terceiro pertinente neste contexto é o ATA com os EUA. Importa clarificar, através de orientações de interpretação, que a justificação para a alteração proposta é eliminar o conflito entre o disposto no artigo 13.º, n.º 3, alínea b), e no ATA. Se tal for devidamente esclarecido, a alteração proposta seria pertinente apenas para um determinado acordo internacional de serviços aéreos, e não conterá alterações fundamentais à política e à regulamentação em matéria de acordos de locação com tripulação em geral.

2.3. Tal como observa a Comissão na exposição de motivos da proposta, a iniciativa tem um objetivo muito específico e um âmbito limitado, razão pela qual a Comissão não propõe uma avaliação de impacto. Tendo em conta as preocupações quanto a possíveis interpretações excessivas da alteração proposta, bem como os debates com os EUA e, eventualmente, com outros países terceiros que terão lugar a médio prazo, a Comissão deveria contemplar a possibilidade de justificar por que não prevê na sua proposta uma avaliação de impacto. Deve ficar claro que o impacto da alteração proposta do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 resultaria do conteúdo dos acordos de locação com tripulação comerciais entre as partes, e não da alteração legislativa proposta.

⁽²⁾ Artigo 13.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1008/2008.

⁽³⁾ Artigo 13.º, n.º 3, alínea b), subalínea ii), do Regulamento (CE) n.º 1008/2008.

⁽⁴⁾ Artigo 13.º, n.º 3, alínea b), subalínea iii), do Regulamento (CE) n.º 1008/2008.

⁽⁵⁾ Artigo 13.º, n.º 3, alínea b), subalínea i), do Regulamento (CE) n.º 1008/2008.

2.4. O roteiro da Comissão para a celebração de acordos de locação com tripulação ilimitados entre a UE e os EUA através de um acordo de locação com tripulação entre as partes ⁽⁶⁾ destaca o contexto da proposta legislativa em apreço, que alinha os princípios acordados relativos à transferência transfronteiras de aeronaves entre a UE e os EUA e, por conseguinte, ultrapassa o impasse nos debates entre a UE e os EUA no âmbito do Comité Misto.

2.5. A proposta cumpre os requisitos do setor da aviação da União Europeia. O ATA, assinado em 2007, prevê um regime aberto de locação com tripulação entre as duas partes. O prazo para superar dificuldades de exploração e colmatar restrições de capacidade sazonais é limitado pela terminologia; o limite de dois períodos de 7 meses por «necessidades extraordinárias» pode ser encarado num contexto histórico ⁽⁷⁾, mas parece arbitrário e prejudica as oportunidades comerciais de reafetar aeronaves de forma eficiente a novos operadores. Tendo em conta que o prazo habitual de um acordo típico de locação com tripulação é de 36 meses, o limite dos 7 + 7 meses suscita insegurança jurídica e comercial para as transportadoras da UE.

2.6. A Comissão alega que a alteração proposta não tem um impacto significativo nos requisitos laborais. Em geral, os acordos de locação com tripulação são um assunto extremamente sensível para as organizações laborais. Os condicionalismos de custo impostos pelas transportadoras sediadas em países com normas sociais pouco exigentes e subsequentes bases de custos pouco elevadas — mas também as diferenças em matéria de legislação social na UE — fizeram com que a locação com tripulação passasse a ser alvo de um acompanhamento constante pelos parceiros sociais. Se interpretações imprevistas e injustificadas da alteração proposta abrirem uma caixa de Pandora, a questão do contrato de locação com tripulação poderia rapidamente assumir proporções bem maiores, deixando de ser uma «correção técnica» de disposições contrárias. Os requisitos laborais terão, assim, de ser avaliados à luz da evolução da situação, tanto nas conversações entre a UE e os EUA sobre um acordo de locação com tripulação ao abrigo do ATA como posteriormente na prática do mercado.

2.7. Ao remeter para os acordos internacionais, a redação proposta para a alteração lança as bases de um acordo específico relativo à locação com tripulação entre a UE e os EUA, sem necessidade de reabrir as negociações sobre o ATA na sua globalidade. A opção escolhida pela Comissão resolverá, por conseguinte, disposições contrárias de uma forma orientada, eficaz e rápida, restabelecerá a estabilidade do planeamento dos parceiros comerciais e evitará eventuais medidas de retaliação por partes oriundas dos EUA. No entanto, tal só será possível se a Comissão esclarecer adequadamente que a alteração foi concebida para viabilizar as negociações com os EUA através da resolução de um conflito com a legislação vigente nesse país.

2.8. O CESE teceu comentários positivos no passado sobre o ATA e a sua aplicação. Tal como afirma o anterior parecer do CESE, «[u]m conceito de EAA [espaços abertos da aviação] [...] permit[e] a locação de aviões (*wet leasing* [locação com tripulação]) em condições não discriminatórias e transparentes» ⁽⁸⁾.

3. Avaliação da proposta

3.1. A Comissão analisou várias opções de resolução da questão ⁽⁹⁾.

3.1.1. Alterar o ATA existente seria muito moroso. A experiência do passado revela que as partes no ATA acordaram em aplicar o ATA, a título provisório, a partir de março de 2008. A decisão do Conselho, após ratificação pelos parlamentos dos Estados-Membros, foi tomada em 2016. Tendo em conta as oportunidades que o setor poderia perder, seria desproporcionado e injustificado ter de assistir a um processo tão moroso para alterar as disposições relativas à locação com tripulação.

3.1.2. Do ponto de vista legal, a UE não pode estabelecer derrogações específicas para os EUA às disposições do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 para cumprir os requisitos da UE e dos EUA no que diz respeito à locação com tripulação. Os Estados-Membros estão vinculados por todas as disposições dos regulamentos da UE.

3.1.3. Um acordo conjunto sobre restrições recíprocas, ainda que evidente, entraria em contradição com o espírito do acordo e prejudicaria os interesses comerciais do setor da aviação.

⁽⁶⁾ Roteiro de 7 de março de 2016, DG MOVE/E.1.

⁽⁷⁾ O limite foi introduzido no Regulamento (CE) n.º 1008/2008 para evitar a ambiguidade dos anteriores Regulamentos (CEE) n.º 2407/92, (CEE) n.º 2408/92 e (CEE) n.º 2409/92 [substituídos pelo Regulamento (CE) n.º 1008/2008] no tocante ao significado exato de necessidades excecionais.

⁽⁸⁾ JO C 306 de 16.12.2009, p. 1.

⁽⁹⁾ Roteiro da Comissão para a celebração de acordos de locação com tripulação ilimitados entre a UE e os EUA através de um acordo de locação com tripulação entre as partes, página 7.

3.1.4. A solução preferida, conforme sublinhado várias vezes pelas partes interessadas, é um acordo de locação com tripulação entre a UE e os EUA que respeite plenamente o ATA e não entre em contradição com as disposições nacionais ou da UE. Todas as questões relacionadas com os aspetos específicos de um acordo deste tipo estão a ser debatidas desde janeiro de 2014. Prevê-se que se consiga alcançar um consenso brevemente. A interpretação comum é que esse acordo técnico se basearia nos direitos de tráfego vigentes em virtude do ATA, não criando novos direitos nem alterando os existentes. A Comissão deve clarificar devidamente que a alteração não visa alterar, modificar ou acrescentar outros direitos de tráfego entre a UE e os EUA. Tal acordo requereria, no entanto, uma alteração do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1008/2008, que estabelece um limite de 7 + 7 meses para a locação de aeronaves com tripulação por transportadoras da UE a companhias aéreas de países terceiros. A redação pretendida cumpre plenamente o requisito de que o artigo 13.º só deverá ser aplicável se as condições previstas no artigo 13.º, alínea b), não entrarem em conflito com as disposições de um acordo internacional.

3.2. A avaliação da Comissão conclui que a ação proposta é adequada, proporcionada e juridicamente viável, bem como no interesse do setor ao nível nacional e da UE, e não traz desvantagens para as partes interessadas.

4. Contexto

4.1. A proposta da Comissão diz respeito apenas à locação com tripulação. A locação com tripulação é geralmente um meio de proporcionar capacidade em períodos de pico de tráfego e durante controlos anuais de manutenção pesada, bem como de superar dificuldades de exploração pontuais na frota de aeronaves. Uma locação com tripulação é um acordo de locação em que uma companhia aérea (locadora) opera os voos disponibilizando a aeronave e a tripulação a outra companhia aérea (locatária). A aeronave é operada ao abrigo do certificado de operador aéreo e, portanto, sob a responsabilidade operacional do locador.

4.2. A nível de todo o setor, os acordos de locação com tripulação são considerados uma mais-valia em termos de flexibilidade operacional que não deve ser restringida de forma arbitrária. Tal como o setor da aviação da UE, e a maioria dos Estados-Membros, se não todos, o setor da aviação dos EUA e a Administração dos EUA esperam uma resolução desta questão para as operações atuais e futuras de aeronaves locadas com tripulação no âmbito da relação bilateral.

4.3. A proposta da Comissão não deve modificar as políticas nem os princípios relativos à locação com tripulação. O seu objetivo deve consistir apenas em resolver um conflito entre as disposições do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 e do ATA.

4.4. O CESE recomenda vivamente que o Comité Misto proceda à recolha de estatísticas sobre a locação com tripulação ao abrigo do ATA. Nesse registo devem eventualmente ser anotadas as condições sociais, de modo a assegurar tanto condições de trabalho justas como os direitos dos passageiros, suscetíveis de serem afetados.

5. Observações específicas

5.1. O Comité aceita a justificação invocada pela Comissão para alterar o Regulamento (CE) n.º 1008/2008, a saber, a abolição de restrições nos acordos de locação com tripulação, numa base de reciprocidade, entre transportadoras da UE e dos EUA nos voos internacionais ao abrigo do ATA. No entanto, a nova formulação proposta não pode permitir — nem no âmbito do ATA nem ao abrigo de qualquer acordo de tráfego aéreo que venha a ser celebrado com um país terceiro — um acordo de locação com tripulação a longo prazo por outras razões que não as mencionadas no artigo 13.º do regulamento. O CESE concorda que a proposta relativa ao ATA é a mais flexível — numa base de reciprocidade — para a locação com tripulação durante os tradicionais períodos de até 36 meses. Tais disposições não teriam impacto nas condições sociais. No entanto, para o CESE, a proposta de alteração das restrições aplicáveis à locação com tripulação seria motivo de preocupação se fosse utilizada para assegurar acordos de subcontratação a longo prazo com o objetivo de reduzir as condições laborais ou os direitos dos consumidores. Por conseguinte, insta a Comissão, quando da conclusão do acordo de locação com tripulação entre a UE e os EUA, a incluir uma formulação que proíba essas práticas. A proposta não pode em caso algum ser interpretada como um meio de locação de aeronaves por companhias aéreas que podem, a longo prazo, contornar, deliberada ou acidentalmente, a legislação nacional em matéria de proteção social.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

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 — Construir uma economia europeia dos dados»**

[COM(2017) 9 final]

(2017/C 345/22)

Relator: **Joost VAN IERSEL**

Consulta	Comissão Europeia, 17.2.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	14.6.2017
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação	148/0/7
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações**Conclusões**

1.1. O CESE congratula-se com a comunicação — Construir uma economia europeia dos dados, respeitante à manutenção de grandes volumes de dados como um vetor central e decisivo da nova economia ⁽¹⁾.

1.2. A comunicação diz respeito a dados não pessoais e/ou totalmente anónimos. Sempre que os dados sejam considerados dados pessoais, aplica-se o quadro de proteção de dados, em especial o Regulamento geral sobre a proteção de dados (RGPD).

1.3. A principal questão prende-se com a construção de um ecossistema de dados de base europeia como vetor imprescindível para o progresso económico e social, bem como de uma competitividade sólida num mundo em transformação radical, com fortes concorrentes nos Estados Unidos e na Ásia. Para promover oportunidades de conectividade e de armazenamento, é crucial que haja investimento público-privado em infraestruturas em todo o continente.

1.4. A criação de um ecossistema de dados requer, em primeiro lugar, a sensibilização das empresas, dos serviços públicos, da sociedade e dos Estados-Membros. É necessária uma maior confiança e abertura, bem como a disponibilidade de todos os intervenientes para a partilha de dados.

1.5. O CESE sublinha que há muito mais em jogo para além das disposições jurídicas e de ordem prática. As competências centrais europeias têm, urgentemente, de ser ajustadas no contexto do atual processo de transformação. A Europa está a ficar para trás neste domínio. Impõe-se uma atitude empresarial proativa no sentido de promover a abertura ao aumento dos fluxos de dados e de desenvolver a capacidade de processamento de grandes volumes de dados. É necessário criar modelos empresariais flexíveis e mais adaptáveis.

1.6. Possíveis instrumentos favoráveis à inovação e que protegem, simultaneamente, os interesses legítimos das empresas e dos cidadãos incluem plataformas e ateliês à escala da UE, laboratórios de campo, a criação de centros de excelência e de

⁽¹⁾ Comunicação — Construir uma economia europeia dos dados, COM(2017) 9 final, de 10 de janeiro de 2017. Ver também a carta de motivação, de 2 de dezembro de 2016, de 14 chefes de Estado ou de Governo sobre a livre circulação de dados, documento informal sobre a iniciativa relativa à livre circulação de dados.

comunidades, fábricas do futuro, laboratórios de ensaio, intercâmbios, interfaces de programação de aplicações, acompanhamento (*coaching*) entre empresas, contratos-modelo, interação entre a ciência e as empresas e iniciativas tecnológicas conjuntas, bem como parcerias público-privadas contratuais em que participem os setores público e privado, por exemplo em demonstradores em grande escala.

1.7. São indispensáveis fundos privados e um mercado europeu de capital de risco mais desenvolvido.

Recomendações

1.8. A Comissão deve realizar uma análise precisa da situação atual e das atitudes defensivas em relação à livre circulação de dados nos Estados-Membros, a fim de eliminar obstáculos injustificados através da adoção de disposições jurídicas e técnicas acertadas. A eliminação de obstáculos injustificados à livre circulação de dados deve ser parte integrante de uma política industrial à escala europeia. A questão da abertura dos mercados nacionais deve também ser abrangida pelo Semestre Europeu.

1.9. As PME e o setor da inovação sofrem particularmente com a localização dos dados. O CESE apoia veementemente a proposta da Comissão, segundo a qual qualquer armazenamento de dados nos Estados-Membros deve reger-se pelo princípio da livre circulação. O CESE solicita o estabelecimento de um roteiro e de um calendário para a abertura dos mercados nacionais. O Semestre Europeu também deveria abordar esta questão.

1.10. A investigação pública é uma fonte muito importante de dados. A Comissão deve incentivar uma divulgação mais ampla em toda a Europa.

1.11. Por uma questão de princípio, a liberdade contratual no setor privado deve ser respeitada. Ainda que seja desejável estabelecer um quadro geral de normas na UE, tal não deve de modo algum prejudicar a inovação. A portabilidade deve ser promovida.

1.12. A responsabilidade é uma questão difícil: poderá ser necessário proceder a uma revisão da Diretiva Produtos Defeituosos e ponderar a adoção de disposições jurídicas especiais em matéria de comunicação máquina-máquina (M2M).

1.13. A Comissão deve ser convidada a ter devidamente em consideração os aspetos dos dados em várias línguas na livre circulação de dados e no acesso aos dados.

1.14. O fator humano é crucial. Devem ser postos em prática programas da UE a fim de preparar os trabalhadores e os jovens para os futuros desenvolvimentos. O ensino e a formação no local de trabalho são de importância primordial, por exemplo, para satisfazer a necessidade premente de mais analistas de dados.

1.15. Estes processos devem ser controlados de forma adequada nas empresas, bem como pela Comissão e a nível nacional, de modo a assegurar uma verdadeira igualdade de condições a nível europeu.

2. Contexto

2.1. Existe uma distinção entre dados pessoais e dados não pessoais, ou seja, dados de carácter pessoal e dados em massa não específicos. Ambos fazem parte do mercado digital, embora visem domínios diferentes e sejam abrangidos por disposições regulamentares da UE distintas ⁽²⁾.

2.2. A comunicação sobre os grandes volumes de dados ⁽³⁾, que dá seguimento à comunicação — Para uma economia dos dados próspera ⁽⁴⁾, diz respeito aos dados não pessoais ou anónimos.

2.3. Os dados pessoais e não pessoais sobrepõem-se em casos específicos devido a possíveis interações entre os dois domínios e à interação entre os setores privado e público. Tomemos como exemplo o setor da saúde, onde os interesses pessoais dos doentes, os interesses das empresas e o interesse público se sobrepõem em parte.

2.4. As alterações são multifacetadas e imprevisíveis. Os processos em curso relacionados com as ramificações verticais e horizontais dos dados estão a gerar cada vez mais oportunidades de recolha, análise e tratamento de dados. Os grandes volumes de dados são um componente essencial de uma futura «economia orientada para o cliente».

⁽²⁾ JO C 71 de 24.2.2016, p. 65.

⁽³⁾ Comunicação — Construir uma economia europeia dos dados, COM(2017) 9 final, de 10 de janeiro de 2017.

⁽⁴⁾ Comunicação COM(2014) 442 final, de 2 de julho de 2014 (JO C 242 de 23.7.2015, p. 61).

2.5. Os dados têm consequências consideráveis para as linhas de produção, para a interação entre os serviços e a produção e para as cadeias de valor. Além disso, reforçam a fragmentação das cadeias de valor.

2.6. Um número cada vez maior de empresas em fase de arranque e em expansão ilustra o papel fundamental dos dados. As PME dependem, em grande medida, de um contexto internacional (europeu) favorável, bem como de financiamento.

2.7. Uma economia orientada para o cliente é o resultado de grandes volumes de dados, de comunicações máquina-máquina (M2M) e da livre circulação de dados. Gera produtos e serviços sofisticados. Embora todos os setores e todos os níveis nas empresas se estejam a adaptar a estas alterações, existem diferenças consideráveis entre setores e entre grandes e pequenas empresas, bem como diferentes posições das empresas nas cadeias de valor, vários tipos de dependências entre empresas, perspetivas distintas nas indústrias transformadora e dos serviços e, conseqüentemente, diferentes pontos de vista entre empresas.

2.8. Se a UE não explorar todo o potencial da digitalização, uma parcela importante dos 605 mil milhões de EUR de valor acrescentado ficará em risco daqui até 2025. Por outro lado, as vantagens são ainda mais impressionantes: um estudo encomendado pela Federação Alemã das Indústrias apontou a possibilidade de criação de 1,25 biliões de EUR de valor adicional na Europa até 2025.

2.9. Processos semelhantes estão em curso a nível mundial. Os estudos comparativos comprovam que a UE está a ficar para trás neste domínio, apesar de ter um desempenho económico notável a nível mundial em diversos setores.

2.10. Existem grandes diferenças culturais entre empresas americanas e empresas europeias. Na Europa, o principal motor dos dados encontra-se essencialmente em partes da indústria transformadora ⁽⁵⁾. Em contrapartida, a indústria dos grandes volumes de dados nos Estados Unidos é impulsionada sobretudo pelas empresas de serviços e de dados, as chamadas GAFA, e, mais recentemente, pelas NATU ⁽⁶⁾. Os Estados Unidos têm um mercado interno grande e dinâmico, bem como excelentes condições financeiras. As empresas têm uma mentalidade propensa à assunção de riscos. Além disso, as empresas norte-americanas têm ao seu dispor redes mais rápidas e enormes capacidades de armazenamento. Do mesmo modo, o número de grandes plataformas chinesas está também a aumentar a um ritmo constante.

2.11. Numa altura em que a Europa regista um atraso notável, é notório que a comunicação não faça referência aos principais concorrentes internacionais da Europa, apesar de serem a principal razão pela qual a Europa deve apresentar urgentemente resultados e desenvolver a coordenação das suas políticas. Nos Estados Unidos e na China foram definidos recentemente objetivos nacionais para alcançar e assegurar uma posição económica dominante a nível mundial. Estes dois países, seguidos por outros, estão a apoiar e a promover deliberadamente os grandes volumes de dados como ferramenta para consolidar a vantagem competitiva das empresas norte-americanas e chinesas. Nos Estados Unidos, a Administração de Barack Obama adotou uma abordagem muito clara em relação à Terceira Revolução Industrial norte-americana, equivalente à Indústria 4.0 na UE, como base para reforçar a competitividade e o domínio económico norte-americanos. Uma estratégia *America first* («A América em primeiro lugar») intensificará, provavelmente, esta política. O desenvolvimento futuro dos grandes volumes de dados também deve ser considerado como um fator geopolítico neste contexto.

3. Livre circulação de dados entre Estados-Membros

3.1. Entre as razões pelas quais «a economia digital europeia tem sido lenta a aderir à revolução dos dados quando comparada com a dos EUA, para além de não dispor de capacidades industriais equiparáveis» ⁽⁷⁾, a Comissão salienta, corretamente, a ligação entre os obstáculos à livre circulação de dados e o atraso no desenvolvimento do mercado europeu.

⁽⁵⁾ A transformação digital da indústria, Confederação da Indústria Alemã, 1.2.2015.

⁽⁶⁾ GAFA designa Google, Apple, Facebook e Amazon, que têm um volume de negócios total combinado de 468 mil milhões de dólares americanos. NATU designa Netflix, Airbnb, Tesla e Uber. A GAFA tem atualmente um valor de mercado combinado de 2,3 biliões de dólares americanos, que equivale quase ao valor de mercado das principais 50 empresas cotadas no EURO STOXX, de 2,9 biliões de EUR. Este facto sublinha o poder financeiro do negócio dos grandes volumes de dados/plataformas e a sua enorme criação de valor.

⁽⁷⁾ COM(2017) 9 final, p. 2.

3.2. Enquanto a proteção de dados nos EUA se baseia sobretudo no princípio do fornecimento deliberado de dados e — no que diz respeito aos dados privados — se insere na esfera da defesa do consumidor, a maior parte dos países europeus tem em vigor leis em matéria de proteção de dados, frequentemente com a proteção dos dados consagrada como um direito constitucional. Por um lado, a abordagem da Europa à segurança dos dados pode ser considerada uma vantagem competitiva; por outro lado, a utilização e o tratamento dos grandes volumes de dados parecem ser tão limitados que prejudicam a inovação.

3.3. É necessário pôr fim à fragmentação do mercado. A Comissão tem de ser mandatada para examinar de que forma e em que medida as divergências entre Estados-Membros a nível das abordagens têm de ser eliminadas para reduzir as diferenças em termos de desenvolvimento e de abordagens.

3.4. Devido ao aumento da quantidade de dados resultantes da Internet das coisas, das fábricas do futuro e dos sistemas autónomos ligados, são especialmente necessárias, e de importância estratégica, medidas à escala europeia. A base jurídica e técnica para a livre circulação de dados na Europa é um pilar dos esforços destinados a construir uma economia digital vasta e sólida⁽⁸⁾.

3.5. É necessário instituir uma política industrial da UE. Os obstáculos injustificados à livre circulação de dados têm de ser abolidos. A existência de um mercado interno é incompatível com 28 políticas industriais diferentes, cada uma com os seus próprios instrumentos e objetivos. Na era digital, a situação não é diferente⁽⁹⁾. Por conseguinte, a Comissão e os governos devem agir como moderadores, munidos de uma visão a longo prazo que defina as condições de atuação e o enquadramento com base numa parceria público-privada⁽¹⁰⁾.

3.6. A Comissão chama a atenção, e com razão, para os argumentos utilizados pelas autoridades nacionais para restringir a circulação de dados. Em vez de medidas de localização que, na prática, reintroduzem os «controles nas fronteiras»⁽¹¹⁾ haverá que instituir um quadro europeu satisfatório.

3.7. O CESE recomenda que se proceda a uma análise detalhada da situação atual nos Estados-Membros e das grandes diferenças que existem na Europa. A indústria transformadora de ponta na Alemanha é extremamente avançada no domínio da produção de dados, seguida por polos de indústria transformadora avançada noutros países, grandes e pequenos. Por outro lado, os grandes volumes de dados baseados nos serviços em França e no Reino Unido, bem como algumas economias de menor dimensão, também estão a registar um forte crescimento.

3.8. A livre circulação de dados é gravemente prejudicada pelas atitudes defensivas dos Estados-Membros. Até à data, foram identificados pelo menos 50 obstáculos jurídicos e administrativos. Além disso, existem diferenças substanciais entre Estados-Membros no que diz respeito aos requisitos em matéria de contratos públicos. Prevalece a diversidade de culturas e tradições. As políticas industriais nacionais geram ambientes legislativos diferentes, sendo que não há um quadro industrial comum. A desconfiança a respeito dos dados não pessoais também pode ser criada pelas diversas abordagens no que se refere à forma como os dados pessoais têm de ser tratados legalmente. As atitudes defensivas dos governos e das empresas em vários países tendem a reforçar-se mutuamente.

3.9. Em contrapartida, apenas um reforço da confiança entre Estados-Membros criará um mercado único que seja um porto seguro para os dados e um terreno fértil para a inovação.

3.10. Os objetivos nacionais como a promoção da inovação e a criação progressiva de valor acrescentado são mais bem servidos através da criação de um mercado comum dos grandes volumes de dados, da garantia da segurança do armazenamento dos dados por uma gestão informática de ponta em grande escala e pela congregação de potencialidades.

3.11. Para além de ter um impacto contraproducente na transparência e de prejudicar a inovação, a localização dos dados tem um efeito negativo, sobretudo nas PME que operam a nível transfronteiras. Por conseguinte, o CESE apoia veementemente a proposta da Comissão, segundo a qual «qualquer medida tomada por um Estado-Membro que afete o armazenamento ou o tratamento de dados deve pautar-se por um “princípio de livre circulação de dados na UE”»⁽¹²⁾.

⁽⁸⁾ Ver também a carta de 14 governos sobre esta matéria, documento informal sobre a iniciativa relativa à livre circulação de dados. Será um mau presságio o facto de nenhum dos maiores países, com exceção do Reino Unido, ter assinado a carta?

⁽⁹⁾ JO C 71 de 24.2.2016, p. 65, e JO C 389 de 21.10.2016, p. 50.

⁽¹⁰⁾ A FME-CWM, uma associação neerlandesa para a indústria da tecnologia, recomenda uma equipa ministerial de topo para coordenar a digitalização nos Países Baixos, 16 de março de 2017.

⁽¹¹⁾ COM(2017) 9 final, p. 5.

⁽¹²⁾ COM(2017) 9 final, p. 7.

3.12. O CESE insiste em que a questão da abertura dos mercados nacionais à divulgação de dados a nível europeu devia também ser abrangida pelo Semestre Europeu anual, incluindo as recomendações específicas por país. A abertura dos dados públicos em toda a Europa completará o mercado único e criará condições de igualdade. O RGPD ajuda a criar uma base comum ⁽¹³⁾.

3.13. As regiões e as zonas urbanas também têm dados dinâmicos ao seu dispor. As plataformas regionais com intervenientes públicos e privados promoverão economias regionais e poderão reforçar os polos regionais no contexto internacional. As regiões e os municípios devem ser persuadidos a agir num espírito de abertura. Também neste domínio a UE pode desempenhar um papel importante no intercâmbio de boas práticas e na transmissão de conhecimentos técnicos de ponta às entidades regionais.

3.14. A investigação pública é uma fonte muito importante de dados. Uma vez que envolve o dinheiro dos contribuintes, é importante garantir que estes dados são objeto de uma divulgação mais ampla. As PME, em especial, podem beneficiar de reservatórios de dados resultantes da investigação.

3.15. Esses dados públicos interferem, não raro, com operações privadas. É evidente que as disposições contratuais celebradas com o setor comercial requerem um tratamento diferente dos dados. São exemplos disso os dados não pessoais produzidos nos setores dos transportes e da energia, pelos satélites, nos registos prediais e em outros serviços públicos.

3.16. Devido às discrepâncias significativas que, lamentavelmente, existem na Europa, o CESE assinala que uma circulação de dados sem restrições na Europa poderia também contribuir para a convergência entre as economias nacionais, um aspeto muito interessante tanto para as economias mais avançadas como para as menos desenvolvidas. As administrações públicas podem ser convidadas a apoiar e a orientar-se mutuamente no processo de implementação dos mecanismos adequados.

3.17. A comunicação não aborda os aspetos dos dados em várias línguas na livre circulação de dados e no acesso aos dados. Dado que a linguagem de dados também só pode ser criada por máquinas, o CESE considera que a Comissão deve intensificar os seus esforços no sentido de apoiar a investigação e a inovação e de proporcionar a tradução automática para todas as línguas oficiais da UE dos dados expressos em várias línguas.

3.18. O CESE sublinha que é necessário adotar uma abordagem holística e promover um sentimento comum no Conselho (Competitividade), e não só, a fim de criar confiança mútua. A confiança é indispensável. A abertura do mercado europeu à livre circulação de dados não pessoais também tem um profundo impacto político. Surgem, neste contexto, diversas questões, como o reforço da base do mercado único e da inovação nas grandes e pequenas empresas, a melhoria das perspetivas de crescimento económico e emprego, a promoção da convergência económica entre Estados-Membros e a competitividade.

4. Acesso e transferência de dados no mercado

4.1. A comunicação analisa um grande número de interações possíveis entre empresas de todas as dimensões no domínio dos dados (também designadas «B2B»). Os serviços públicos devem igualmente ser tidos em conta. A diversidade de dados é infinita e, conseqüentemente, o seu desenvolvimento é imprevisível.

4.2. A Comissão dá prioridade, com razão, ao objetivo de acesso a conjuntos de dados vastos e diversificados por todos os tipos de intervenientes no mercado. Sublinha muitos obstáculos ao acesso livre e observa que «o intercâmbio de dados atualmente ainda é limitado» ⁽¹⁴⁾.

4.3. As razões para que as empresas guardem os seus próprios dados são óbvias. Os produtos e serviços são produzidos com base em sistemas de produção das empresas ou, de forma mais geral, em estratégias das empresas, que não são partilhados. A liberdade contratual deve ser respeitada e assegurada por princípio ⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ Regulamento geral sobre a proteção de dados, maio de 2016. Ver parecer do CESE (JO C 229 de 31.7.2012, p. 90).

⁽¹⁴⁾ COM(2017) 9 final, p. 10.

⁽¹⁵⁾ Ver também as observações da Orgalime relativas à futura iniciativa da Comissão Europeia sobre uma economia europeia dos dados, de 21 de setembro de 2016, e a posição inicial da DIGITALEUROPE no que se refere à comunicação — Construir uma economia de dados na Europa, de 14 de fevereiro de 2017.

4.4. O panorama é muito diversificado. As grandes empresas dispõem, frequentemente, da sua própria investigação, recorrendo a um amplo leque de aplicações possíveis. As pequenas empresas têm, por definição, um alcance limitado. Em todo o caso, os argumentos a favor da partilha de dados com outras empresas são irrefutáveis, com vantagens diretas para todas as empresas envolvidas.

4.5. Regra geral, os direitos de propriedade intelectual não abrangem dados M2M. Se for este o caso, existe o direito da UE para aplicações específicas que necessitem de proteção jurídica. Nos outros casos, estes dados e a forma como são tratados, continuam sujeitos a soluções contratuais, como, por exemplo, a propriedade dos dados e os preços.

4.6. O quadro jurídico aplicável aos dados deve assegurar uma proteção dos direitos das empresas equivalente à concedida aos bens físicos.

4.7. Não existe grande necessidade de novas medidas legislativas. A regulamentação existente abrange a maioria dos domínios e pode, se necessário, ser redigida novamente em conformidade com os requisitos especiais da era digital.

4.8. Dada a atual dinâmica e a imprevisibilidade da evolução da situação, um eventual quadro geral de normas não deve de modo algum prejudicar a inovação. As normas existentes limitam, frequentemente, a inovação e é difícil instituir novas normas sem um conhecimento mais aprofundado da evolução. São, por isso, necessárias novas formas de regulamentação. A portabilidade deve ser promovida.

4.9. A responsabilidade é uma questão difícil⁽¹⁶⁾. Estão em vigor algumas diretivas e, à medida que o alcance da tecnologia se expande, estas poderão ter de ser revistas, nomeadamente para tornar a Diretiva Produtos Defeituosos adequada à Internet das coisas e à inteligência artificial. A M2M pode exigir disposições jurídicas especiais em matéria de responsabilidade. Tendo em conta a ampla variedade e a constante mudança das relações entre as empresas em matéria de dados, o CESE considera que uma grande parte da regulamentação em vigor é satisfatória. Qualquer nova regulamentação deve promover, e não prejudicar, a inovação.

4.10. Pode ser alcançado um maior fluxo ou transferência de dados através de contratos entre empresas, utilizando plataformas e ateliês novos ou existentes, de preferência numa base internacional, bem como interfaces de programação de aplicações⁽¹⁷⁾, e intensificando relações específicas entre a ciência e as empresas. A ciência também deve ser representada nas plataformas e ateliês. Já existem muitas para a Indústria 4.0, por exemplo laboratórios de campo regionais. A disseminação dos dados produzidos pelos centros de investigação e financiados por fundos públicos deve ser tornada obrigatória⁽¹⁸⁾.

4.11. O CESE é favorável a «laboratórios de ensaio» e a mercados abertos para comercialização de dados que visem encorajar aqueles que tendem para uma maior abertura. Podem ser identificados e consolidados domínios comuns. Uma organização deve ser responsável por identificar possíveis necessidades de laboratórios de ensaio e por facilitar uma cooperação frutífera e de elevada qualidade entre as agências envolvidas.

4.12. O CESE chama a atenção para uma iniciativa muito útil lançada em 2014 pela Comissão e pela Big Data Value Association⁽¹⁹⁾. Uma declaração recente de ambos os parceiros sublinhou quatro instrumentos principais a implementar pelas parcerias público-privadas (PPP):

- demonstradores em grande escala («projetos-farol») nos setores industriais,
- integração e experimentação de dados («espaços de inovação»),
- projetos técnicos em domínios fundamentais,
- trabalho em rede, criação de comunidades e apoio estratégico.

⁽¹⁶⁾ COM(2017) 9 final, p. 14 e 15.

⁽¹⁷⁾ COM(2017) 9 final, p. 12.

⁽¹⁸⁾ A região da Valónia está a planear um decreto sobre esta matéria.

⁽¹⁹⁾ Esta iniciativa reúne a Comissão, a indústria e os institutos de investigação numa parceria público-privada (PPP) para cooperar em investigação e inovação no domínio dos dados, promover a criação de comunidades em torno dos dados e lançar as bases de uma economia dos dados próspera na Europa (declaração conjunta da Comissão Europeia e da Big Data Value Association).

Trata-se de uma abordagem exemplar para futuras iniciativas europeias. Para além das PPP de investigação, existem iniciativas tecnológicas conjuntas centradas na inovação.

4.13. Os contratos-modelo europeus para cooperação poderiam ser uma opção.

5. Sensibilização e mudança de mentalidade nas empresas

5.1. Para além das disposições regulamentares e de ordem prática, uma sólida economia digital requer um ambiente de maior abertura nas empresas europeias. Trata-se, acima de tudo, de uma questão de sensibilização e de uma atitude proativa para responder à mudança de paradigma.

5.2. A economia mundial está, no seu conjunto, a sofrer uma profunda transformação. Todos os setores industriais — grandes e pequenos — devem ser envolvidos neste processo, sendo que não deve existir uma oposição entre as indústrias existentes e os setores mais jovens, nem uma oposição entre «velhos» e «novos». As competências centrais europeias têm de ser transformadas, mais rapidamente e de modo mais eficaz, e todas as indústrias têm de ser habilitadas a participar nesse processo.

5.3. O processo em si é amplamente ascendente e, por conseguinte, uma questão para o setor empresarial e as empresas. Para além dos instrumentos valiosos apresentados pela Comissão ⁽²⁰⁾ para tornar os mercados mais sensíveis a ajustes pró-ativos, o CESE salienta a necessidade de uma mudança de mentalidade numa grande parte das empresas europeias.

5.4. Os dados são uma questão delicada para as empresas e sê-lo-ão ainda mais no futuro. Existe apenas um número limitado de empresas que são favoráveis aos dados abertos. Seria útil que a Comissão estabelecesse uma lista de exemplos. Além disso, muitas empresas ainda acreditam, erradamente, que o seu atual nível sofisticado de produção lhes garantirá posições no mercado no futuro.

5.5. As diferenças entre os EUA e a Europa são gritantes. As tradições de engenharia na Europa tendem para uma mentalidade fechada. A engenharia avançada e um elevado nível de sofisticação no manuseamento de dados são decisivos para uma vantagem competitiva. Os EUA estão altamente avançados no domínio das relações entre empresas e consumidores (também designadas «B2C») e são mais abertos ao acesso livre. A Europa está muito avançada no domínio da produção de alta qualidade e das relações entre empresas («B2B»), ao passo que as empresas querem manter o controlo dos seus próprios dados.

5.6. É necessário analisar seriamente se a Europa tem, neste momento, capacidade para lidar adequadamente com grandes volumes de dados. Por outras palavras, as empresas da UE têm de enfrentar o desafio que consiste no facto de os EUA terem uma enorme capacidade de transformar dados em negócios, o que significa que os dados com que terão de lidar estão armazenados nos servidores de empresas norte-americanas, incluindo os algoritmos que permitem gerar novas ideias ⁽²¹⁾.

5.7. É urgente mudar. A melhor forma de agir é adotar uma estratégia de preservação dos atuais pontos fortes da indústria transformadora e, simultaneamente, promover uma maior abertura aos fluxos de dados. O processo de mudança não pode ser realizado de um dia para o outro, mas sim de forma gradual. As empresas europeias têm de encontrar a forma europeia mais eficaz: sem remar contra a maré, mudando de forma aceitável ⁽²²⁾.

5.8. Muitas empresas europeias têm de se manter a par dos progressos promovendo a sua capacidade para trabalhar com dados e melhorando os processos de fabrico. Por estranho que possa parecer, em diversas empresas a abertura e a transparência no que diz respeito aos grandes volumes de dados devem começar pela mudança dos procedimentos internos e das abordagens internas das empresas.

5.9. Uma questão fundamental é a dos modelos de negócios flexíveis e mais facilmente adaptáveis que substituem gradualmente a paisagem tradicional de empresas transformadoras verticalmente integradas ⁽²³⁾. Esses modelos de negócios têm de permitir às empresas operar de forma mais eficaz num ambiente de produtos e serviços crescentes e com plena integração da produção e dos serviços. Por vezes, as empresas têm de aceitar desvantagens a fim de obter mais vantagens.

⁽²⁰⁾ Comunicação COM(2017) 9 final, p. 11.

⁽²¹⁾ Um exemplo perfeito é a indústria automóvel, o centro do poder da Europa, em contraste com conceitos totalmente novos, como a Google, que não vende carros mas sim, em interface com o cliente, mobilidade e pacotes de mobilidade.

⁽²²⁾ Ver o LIVRO BRANCO SOBRE AS PLATAFORMAS DIGITAIS, que analisa o quadro regulamentar digital em matéria de crescimento, inovação, concorrência e participação, apresentado pelo Governo alemão, Ministério Federal dos Assuntos Económicos e da Energia, março de 2017.

⁽²³⁾ O futuro desenvolvimento da indústria automóvel é um exemplo ilustrativo: ver o relatório do CESE CCMI/148, de 22 de fevereiro de 2017.

5.10. Importa organizar intercâmbios para debater a tensão entre preservar a identidade empresarial dos dados e a necessidade imperiosa de inovação num contexto internacional, e para procurar as soluções mais eficazes de forma a promover a abertura das empresas. A Comissão pode desempenhar um papel muito útil na europeização destes intercâmbios.

5.11. É imprescindível gerar ideias a fim de criar alguns centros de excelência para contrabalançar o Silicon Valley e as grandes universidades norte-americanas.

5.12. Um exemplo disso é a necessidade de aprofundar o mercado de capitais europeu, atualmente subdesenvolvido. O manuseamento de grandes volumes de dados de forma dinâmica exige não só empresas em fase de arranque bem-sucedidas, mas também empresas em expansão, que são raras. Um mercado de capital de risco europeu mais dinâmico é, por isso, indispensável. Devem ser exploradas e adaptadas medidas destinadas a reforçar e a promover o seu desenvolvimento, seguindo boas práticas como o exemplo israelita.

5.13. No Reino Unido, a economia de produção de dados apresenta um grande dinamismo. O CESE considera que as indústrias europeia e britânica devem continuar a trabalhar de perto e em conjunto na produção de dados transparentes e abertos.

6. Sociedade e mercado de trabalho

6.1. As posições defendidas pelo CESE em anteriores pareceres ⁽²⁴⁾ quanto aos efeitos da Indústria 4.0 na sociedade e no mercado de trabalho mantêm a sua pertinência na era da livre circulação de dados. Alguns aspetos têm de ser frisados.

6.2. A dinâmica do desenvolvimento e da disseminação de dados exige a sua plena compreensão pela sociedade e, em especial, pelos trabalhadores das empresas europeias. É necessária uma comunicação atualizada para promover um conhecimento e uma aceitação pública suficientes do profundo processo de transformação. Neste contexto, os parceiros sociais têm um papel a desempenhar.

6.3. O fator humano é crucial. É necessário um diálogo social a todos os níveis para efetuar os ajustes necessários e a criação de programas que preparem os trabalhadores e os jovens para a nova realidade. São necessários muitos mais analistas de dados e cientistas de dados.

6.4. Assinale-se também que existe o desafio de desenvolver novos tipos de organizações de formação e cooperação para os trabalhadores em todos os estratos sociais, cujo trabalho diminuirá. Os sistemas sociais atuais não estão à altura destes desafios, com algumas exceções, como é o caso das empresas «tampão» usadas, p. ex., na Finlândia para transferir antigos trabalhadores administrativos para um emprego em regime de trabalho colaborativo, sem alterar o seu regime de segurança social. Há que ter consciência de que trabalhamos agora num contexto diferente.

6.5. A evolução do mercado de trabalho e a inclusão social fazem igualmente parte de um conceito mais amplo de política industrial. Os estudos oscilam entre a previsão de perdas de postos de trabalho até 50 %, sobretudo entre trabalhadores administrativos, e um aumento de 20 % de novos empregos como resultado da digitalização e da produção de ponta. Todas as partes interessadas devem centrar-se na transição, a fim de eliminar os obstáculos à adaptação e de promover resultados capazes de criar novas oportunidades para os cidadãos, nomeadamente no que se refere ao desenvolvimento dos serviços.

6.6. O ensino e a formação no local de trabalho a todos os níveis são de interesse primordial em todos os setores e países. A aplicação de tais medidas não se deve limitar às áreas técnicas.

6.7. O CESE salienta o papel de apoio que a Comissão pode desempenhar, indicando o caminho a seguir e identificando problemas e oportunidades. As empresas, os parceiros sociais e os governos devem organizar ateliês e intercâmbios na UE, nomeadamente sobre boas práticas. É necessário encontrar e desenvolver pontos e abordagens comuns entre a diversidade de culturas da Europa.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽²⁴⁾ JO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais nas comunicações eletrónicas e que revoga a Diretiva 2002/58/CE (Regulamento relativo à privacidade e às comunicações eletrónicas)»

[COM(2017) 10 final — 2017/0003 (COD)]

(2017/C 345/23)

Relatora: **Laure BATUT**

Consulta	Parlamento Europeu, 16.2.2017 Conselho da União Europeia, 9.3.2017
Base jurídica	Artigos 16.º e 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	14.6.2017
Adoção em plenária	5.7.2017
Reunião plenária n.º	527
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	155/0/5

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE lamenta profundamente que a sobreposição dos textos sobre a proteção de dados, o seu volume, o seu carácter intrincado e a constante alternância entre uns e outros necessária à compreensão tornem a leitura e aplicação improváveis para lá de um círculo de iniciados, e que o seu valor acrescentado não seja acessível aos cidadãos, noção ausente de toda a proposta de regulamento. Recomenda a publicação em linha de uma brochura sintética que apresente esses textos ao público, tornando-os acessíveis a todos.

1.2. O CESE sublinha que, entre as opções propostas na avaliação de impacto, a Comissão escolheu a que reforça «moderadamente» o respeito pela vida privada. Será para garantir o equilíbrio com os interesses da indústria? A Comissão não especifica quais os elementos do reforço «considerável» do respeito pela vida privada que poderiam prejudicar os interesses da indústria. Esta posição retira força ao texto logo à partida.

1.3. O CESE recomenda que a Comissão:

- 1) considere que, atualmente, tudo se pode transformar em dados e ser objeto de comunicações eletrónicas com consequências para a vida privada das pessoas singulares e coletivas;
- 2) clarifique a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e dos direitos humanos na proposta (artigos 5.º, 8.º e 11.º), bem como as possibilidades de restrição que podem ser introduzidas pelas legislações nacionais (considerando 26);
- 3) reveja os artigos 5.º e 6.º da proposta. As comunicações eletrónicas, a Internet e a telefonia móvel são serviços de interesse geral cujo acesso deve ser universal, disponível e a preços comportáveis, sem que para isso os consumidores sejam obrigados a consentir no tratamento dos seus dados exigido pelos operadores. Deve prever-se, por conseguinte, a obrigação de propor sistematicamente ao utilizador a possibilidade de recusa com base em informações compreensíveis [testemunhos de conexão (*cookies*), barreira ao seguimento (*tracking wall*), etc.];
- 4) especifique claramente que a *lex specialis* proposta para completar o Regulamento geral sobre a proteção de dados (RGPD) respeita os princípios gerais do mesmo e não restringe as medidas de proteção nele estabelecidas, e que qualquer tratamento, incluindo a medição de audiência da *web* (*web audience measuring*) está sujeito aos princípios do RGPD (artigo 8.º);

- 5) garanta estabilidade normativa aos cidadãos e às empresas, clarificando, para o efeito, o texto do regulamento e o conteúdo das medidas de execução, a fim de evitar um número excessivo de atos delegados;
- 6) conceba uma estratégia de informação para que todos os consumidores fiquem cientes de que a União permanece fiel aos seus princípios de respeito pelos direitos humanos e que tem a intenção de fazer respeitar a vida privada, não só pelos operadores de comunicações eletrónicas, mas também pelos serviços de distribuição de conteúdos audiovisuais em linha (OTT — *Over The Top*);
- 7) evite que a saúde seja uma porta de acesso à exploração da vida privada e dos dados pessoais pelas comunicações eletrónicas para fins comerciais;
- 8) preste atenção à economia colaborativa, e às transferências e utilizações de dados por meio de comunicações eletrónicas através de plataformas, muitas vezes situadas fora da UE;
- 9) tome em consideração a Internet das coisas, que é muito intrusiva e pode dar azo a violações da vida privada aquando da transmissão de dados através de comunicações eletrónicas;
- 10) tenha em conta as fases subsequentes à transferência dos dados e proteja os dados armazenados pelas pessoas, que são na sua maioria dados privados (independentemente da interface, incluindo a computação em nuvem);
- 11) clarifique a proteção das transferências de dados máquina-máquina, consagrando-lhe um artigo e não apenas um considerando (12);
- 12) crie, para que os cidadãos consigam orientar-se no labirinto de textos e exercer os seus direitos, um portal europeu (DG Justiça) compreensível e acessível a todos, com ligações para os diplomas europeus e nacionais, vias de recurso e jurisprudência (exemplo: esclarecer o considerando 25 e os artigos 12.º e 13.º);
- 13) dote as autoridades de controlo dos meios necessários para assumirem as suas funções (Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, autoridades nacionais);
- 14) permita que os consumidores intentem ações coletivas a nível europeu para defender os seus direitos, por meio de uma nova diretiva que vá mais longe do que a Recomendação C(2013) 401 e 3539 ⁽¹⁾.

2. Elementos do contexto legislativo

2.1. As redes de comunicações eletrónicas evoluíram consideravelmente desde a entrada em vigor das **Diretivas 95/46 e 2002/58/CE** ⁽²⁾ sobre o respeito pela vida privada nas comunicações eletrónicas.

2.2. O **Regulamento geral sobre a proteção de dados (RGPD) adotado em 2016** [Regulamento (UE) 2016/679] passou a ser a base das medidas adotadas e definiu os princípios fundamentais a seguir, incluindo para os dados judiciais e penais. Nos termos deste regulamento, os dados pessoais só podem ser recolhidos em condições muito limitadas e para fins legítimos, respeitando a confidencialidade (artigo 5.º do RGPD).

2.2.1. A Comissão apresentou, em **outubro de 2016**, uma proposta de diretiva que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas ⁽³⁾ (com 300 páginas), que ainda não foi adotado, mas ao qual se refere relativamente a algumas definições que não constam nem do RGPD nem do texto em apreço.

2.2.2. **Dois propostas da Comissão, de janeiro de 2017**, explicitam alguns aspetos com base no RGPD; trata-se da Proposta de regulamento relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições, órgãos, organismos e agências da União e à livre circulação desses dados [**COM(2017) 8 final**, relator: Jorge PEGADO LIZ], e do texto em análise [**COM(2017) 10 final**], relativo ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais.

2.3. Os três textos acima referidos serão **aplicáveis a partir da mesma data, 25 de maio de 2018**, e visam harmonizar os direitos e os procedimentos de controlo.

2.4. Importa assinalar que, para facilitar esta abordagem, foi decidido utilizar, para a proteção da vida privada, um regulamento europeu em vez de uma diretiva.

⁽¹⁾ 11.6.2013-IP/13/525 e Memo13/531 — DG Justiça.

⁽²⁾ A Diretiva 2002/58/CE proíbe, nomeadamente, o correio eletrónico não solicitado (*spam*) (artigo 13.º), instituindo, após a alteração de 2009, o denominado princípio de consentimento prévio, por força do qual o operador deve obter consentimento do destinatário antes de lhe enviar «mensagens comerciais».

⁽³⁾ COM(2016) 590 final, de 12.10.2016, Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (CECE), p. 2 (JO C 125 de 21.4.2017, p. 56).

3. Introdução

3.1. A sociedade civil deseja compreender se, no mundo digital globalizado que se desenha no horizonte, a União proporciona um valor acrescentado que garante a existência de espaços onde a vida privada se possa desenvolver sem medo.

3.2. Os dados continuamente gerados tornam todos os utilizadores rastreáveis e identificáveis, onde quer que se encontrem. O tratamento dos dados efetuado em centros físicos, na sua maioria situados fora da Europa, suscita preocupações.

3.3. Os megadados (*big data*) transformaram-se numa moeda; através de um tratamento inteligente, permitem definir perfis de pessoas singulares e coletivas, «mercantilizá-las» e ganhar dinheiro, muitas vezes sem o conhecimento dos utilizadores.

3.4. Muito em particular, o aparecimento de novos intervenientes no setor do tratamento de dados, para além dos fornecedores de acesso à Internet, deve conduzir à revisão dos textos.

4. Síntese da proposta

4.1. Com esta proposta, a Comissão pretende instaurar um equilíbrio entre os consumidores e a indústria:

- autoriza a utilização de dados pelos operadores, permitindo ao utilizador final manter o controlo dando expressamente o seu consentimento;
- exige que os operadores indiquem o que vão fazer com esses dados;
- escolhe a terceira opção da avaliação de impacto, que privilegia o reforço «moderado» do respeito pela vida privada, e não a quarta, que propunha um reforço «considerável».

4.2. A proposta incide sobre a execução do RGPD, que é de aplicação geral, tal como a confidencialidade dos dados privados e o direito ao apagamento, no que diz respeito ao aspeto específico do respeito pela vida privada e da proteção dos dados pessoais nas telecomunicações, e propõe a adoção de regras mais exigentes em matéria de proteção da privacidade, bem como de controlos coordenados e sanções.

4.3. Não estabelece medidas específicas em relação às «lacunas» na proteção dos dados pessoais causadas pelos próprios utilizadores, mas confirma desde os primeiros artigos (artigo 5.º) o princípio da confidencialidade das comunicações eletrónicas.

4.4. Os prestadores de serviços podem tratar o conteúdo das comunicações eletrónicas:

- para prestar um serviço ao utilizador final que tiver dado o seu consentimento;
- para servir os utilizadores finais em causa [artigo 6.º, n.º 3, alíneas a) e b)] que tiverem dado o seu consentimento.

4.5. São obrigados a apagar ou a anonimizar os conteúdos após a receção das comunicações pelos destinatários.

4.6. Nos termos do artigo 4.º, n.º 11, do RGPD, o «consentimento» do titular dos dados corresponde a uma manifestação de vontade, livre, específica, informada e explícita, pela qual o titular dos dados aceita, mediante declaração ou ato positivo inequívoco, que os dados pessoais que lhe dizem respeito sejam objeto de tratamento.

4.7. A proposta mantém a exigência de um **consentimento expressamente declarado**, definido no RGPD, cabendo ao operador o ónus da prova.

4.8. O «tratamento» assenta no consentimento. O responsável pelo tratamento deve «poder demonstrar que o titular dos dados deu o seu consentimento para o tratamento dos seus dados pessoais» (artigo 7.º, n.º 1, do RGPD).

4.9. O direito da UE ou dos Estados-Membros pode prever determinadas restrições (de obrigações e direitos) à confidencialidade para salvaguardar interesses públicos ou uma missão de inspeção.

4.10. As pessoas singulares devem ter dado o seu consentimento para serem incluídas numa lista eletrónica acessível ao público e devem ser-lhes facultados os meios necessários para verificar e corrigir os dados que lhes dizem respeito (artigo 15.º).

4.11. Existe um direito de oposição que permitirá que os utilizadores bloqueiem a utilização dos seus dados confiados a terceiros (por exemplo a um comerciante), após o envio de cada mensagem (artigo 16.º). As novas regras permitirão que os utilizadores controlem melhor os seus parâmetros (testemunhos de conexão e identificadores) e as comunicações «não solicitadas» (correio eletrónico não solicitado, mensagens, SMS e chamadas) poderão ser bloqueadas caso o utilizador não as tenha consentido.

4.12. Relativamente à identificação das chamadas e ao bloqueio de chamadas não solicitadas (artigos 12.º e 14.º), o regulamento sublinha que estes direitos também se aplicam às pessoas coletivas.

4.13. A estruturação do sistema de controlo é consentânea com o RGPD (capítulos VI sobre as autoridades de controlo e VII sobre a cooperação entre as autoridades de controlo).

4.13.1. Cabe aos Estados-Membros e respetivas autoridades nacionais responsáveis pela proteção de dados fazer respeitar as regras de confidencialidade. As outras autoridades de controlo poderão, no contexto da assistência mútua, formular objeções que serão eventualmente apresentadas às autoridades nacionais de controlo, cooperando com estas últimas e com a Comissão Europeia por meio de um procedimento de controlo da coerência (artigo 63.º do RGPD).

4.13.2. O Comité Europeu para a Proteção de Dados está, por sua vez, incumbido de assegurar a aplicação coerente do regulamento em apreço (artigos 68.º e 70.º do RGPD).

Para favorecer essa aplicação, poderá ter de publicar diretrizes, recomendações e boas práticas.

4.14. Há vias de recurso ao dispor das pessoas singulares ou coletivas que sejam utilizadores finais, para defenderem os seus interesses lesados por infrações ao regulamento, podendo receber uma indemnização pelos danos sofridos.

4.15. Os montantes previstos para as coimas pretendem ser dissuasivos, uma vez que podem ascender, no caso dos infratores, a dez milhões de euros e, no caso das empresas, a 2 % do seu volume de negócios anual, a nível mundial, no exercício financeiro anterior, consoante o montante que for mais elevado (artigo 23.º); os Estados-Membros estabelecem as sanções a aplicar nos casos em que não estão previstas coimas e notificam a Comissão das disposições adotadas.

4.16. O novo texto sobre o respeito pela vida privada e a utilização de dados pessoais será **aplicável a partir de 25 de maio de 2018**, ou seja, na mesma data que o RGPD de 2016, que o Regulamento relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições, órgãos, organismos e agências da União e à livre circulação desses dados, e que a proposta de reformulação da diretiva que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas [COM(2016) 590 final], se forem adotados.

4.17. Âmbito de aplicação da *lex specialis* de execução do RGPD:

— *ratione jure*: base jurídica

A proposta baseia-se nos artigos 16.º (proteção dos dados) e 114.º (mercado único) do TFUE, mas também nos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais. O regulamento visa completar o Regulamento RGPD no que diz respeito aos dados que podem ser considerados dados pessoais.

— *ratione personae*: intervenientes

Os intervenientes são os utilizadores finais, pessoas singulares e coletivas, de acordo com a definição do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas, por um lado, e o conjunto dos prestadores de serviços de comunicações, por outro, estando em causa não só os prestadores tradicionais, mas sobretudo os novos operadores cujos novos serviços não oferecem garantias aos utilizadores. As técnicas de distribuição de conteúdos audiovisuais em linha dos serviços OTT (mensagens instantâneas, SMS, técnicas de voz sobre IP, interfaces múltiplas, etc.) não são, atualmente, abrangidas pelo âmbito de aplicação dos diplomas em vigor.

— *ratione materiae*: os dados

A proposta não inclui disposições relativas à conservação dos dados na computação em nuvem, deixando aos Estados-Membros a missão de tomar medidas em conformidade com o artigo 23.º do RGPD (relativo às limitações do direito de oposição) e com a jurisprudência do Tribunal de Justiça (cf. ponto 1.3 da exposição de motivos).

O utilizador deverá dar o seu consentimento à conservação dos dados e metadados gerados nos sistemas (data, hora, localização, etc.), caso contrário deverão ser anonimizados ou apagados.

— *ratione loci*: onde?

Os estabelecimentos que realizam as atividades de tratamento de dados nos Estados-Membros, ou num dos seus estabelecimentos situado num Estado-Membro, serão considerados «responsáveis» para efeitos de controlo, as autoridades nacionais de controlo desempenharão as suas funções e a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD) supervisionará o processo no seu conjunto.

4.18. Objetivos da UE: mercado único digital

- Um dos objetivos do mercado único digital é criar condições para a prestação de serviços digitais seguros em que os utilizadores possam confiar, no intuito de desenvolver, entre outros, o comércio em linha, as inovações e, indiretamente, o crescimento e o emprego (exposição de motivos, ponto 1.1).
- A proposta de regulamento em apreço visa, assim, uma forma de harmonização entre os diplomas e de coerência entre os Estados-Membros.
- De três em três anos, a Comissão procederá à avaliação da aplicação do regulamento, a apresentar ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao CESE (artigo 28.º).

5. Observações na generalidade

5.1. O Comité saúda a adoção simultânea, em toda a União, de um conjunto coerente de regras destinadas a proteger os direitos das pessoas singulares e coletivas associados à utilização de dados digitais através de comunicações eletrónicas.

5.1.1. Congratula-se pelo facto de a União estar a desempenhar o seu papel de defensora dos direitos dos cidadãos e dos consumidores.

5.1.2. Sublinha que, embora se pretenda uma harmonização, a interpretação de muitos conceitos incumbe aos Estados-Membros, o que transforma o regulamento numa espécie de diretiva que deixa grande margem para a mercantilização dos dados privados. O setor da saúde, em particular, é uma porta aberta para a recolha de enormes quantidades de dados privados.

5.1.3. Os artigos 11.º, n.º 1, 13.º, n.º 2, 16.º, n.ºs 4 e 5, e 24.º são disposições que poderíamos qualificar de medidas de «transposição», isto é, adequadas numa diretiva e não num regulamento. Com o intuito de melhorar a qualidade dos serviços, é concedida uma margem de discricionariedade excessiva aos operadores (artigos 5.º e 6.º). Este regulamento deveria fazer parte da proposta de reformulação da Diretiva que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas [COM(2016) 590 final)].

5.1.4. O CESE lamenta profundamente que a sobreposição, o volume dos textos e o seu caráter intrincado tornem improvável que venham a ser lidos para lá de um círculo de iniciados. Com efeito, é necessário alternar em permanência entre uns textos e outros. Além disso, o seu valor acrescentado não é visível para os cidadãos. A dificuldade de leitura e a complexidade desta proposta são contrárias ao espírito do programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT) e do objetivo de «legislar melhor», dificultando a sua interpretação e abrindo lacunas na proteção.

5.1.5. A título de exemplo, a proposta de regulamento não contém qualquer definição do conceito de «operador»; é necessário consultar o projeto de Código Europeu das Comunicações Eletrónicas⁽⁴⁾, que ainda não entrou em vigor, e que alterará as normas do setor no âmbito do mercado único digital, a saber, a Diretiva-Quadro 2002/21/CE, a Diretiva Autorização (2002/20/CE), a Diretiva Serviço Universal (2002/22/CE), a Diretiva Acesso (2002/19/CE), tal como alteradas, o Regulamento (CE) n.º 1211/2009 que cria o ORECE, a Decisão Espetro de Radiofrequências (676/2002/CE), a Decisão 2002/622/CE que institui um Grupo para a Política do Espetro de Radiofrequências e a Decisão n.º 243/2012/UE que estabelece um programa plurianual da política do espetro radioelétrico. É certo que a referência fundamental continua a ser o RGPD (cf. ponto 2.2), que a proposta em apreço se propõe completar, sendo, por conseguinte, sua subsidiária.

5.2. O CESE assinala em especial o conteúdo do artigo 8.º, relativo à proteção das informações armazenadas nos equipamentos terminais e as potenciais exceções, disposição fundamental visto que confere à sociedade da informação a possibilidade de aceder a dados privados. Assinala igualmente o conteúdo do artigo 12.º, relativo à restrição da identificação da linha chamadora e da linha conectada, por considerar que ambos os artigos são pouco acessíveis aos leigos nestas matérias.

5.2.1. A diretiva de 1995 (artigo 2.º) definia o conceito de «dados pessoais» como «qualquer informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável (“pessoa em causa”)». O regulamento em apreço estende a proteção aos metadados e passa a aplicar-se tanto às pessoas singulares como às pessoas coletivas. Importa voltar a referir que a proposta tem dois objetivos: por um lado, proteger os dados pessoais e, por outro, assegurar a livre circulação dos dados e serviços de comunicações eletrónicas na UE (artigo 1.º).

⁽⁴⁾ COM(2016) 590 e anexos 1 a 11, de 12.10.2016 (JO C 125 de 21.4.2017, p. 56).

5.2.2. O CESE sublinha que a vontade de proteger os dados das pessoas coletivas (artigo 1.º, n.º 2) vai colidir com outros diplomas dos quais está ausente: não é claramente dito que esses textos também se aplicam às pessoas coletivas (cf. RGPD, relativamente aos dados das instituições europeias).

5.3. O CESE questiona-se se o verdadeiro objetivo desta proposta não será dar mais ênfase ao seu artigo 1.º, n.º 2, do regulamento, ou seja, assegurar «a livre circulação de dados de comunicações eletrónicas e serviços de comunicações eletrónicas na União», que o regulamento não restringe nem proíbe por motivos relacionados com o respeito pela vida privada e pelas comunicações das pessoas singulares, em vez de garantir realmente o que está previsto no artigo 1.º, n.º 1, ou seja, «os direitos ao respeito pela vida privada e pelas comunicações e à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais».

5.4. Tudo assenta na expressão do consentimento da pessoa singular ou coletiva. Consequentemente, no entender do CESE, os utilizadores devem ser informados, receber formação e agir com prudência, pois uma vez dado o consentimento, o operador poderá continuar a tratar os conteúdos e metadados de modo a maximizar as ações e os ganhos. Quantas pessoas sabem, antes de o aceitar, que um testemunho de conexão é um rastreador? A educação dos utilizadores para o exercício dos seus direitos, bem como a anonimização ou encriptação, deveriam ser prioridades deste regulamento.

6. Observações na especialidade

6.1. Os dados privados só devem ser recolhidos por organismos que cumpram requisitos muito exigentes e visem objetivos conhecidos e legítimos (RGPD).

6.2. O Comité lamenta, mais uma vez, «as exceções e restrições, demasiado numerosas, que afetam os princípios afirmados do direito à proteção dos dados pessoais»⁽⁵⁾. O equilíbrio entre liberdade e segurança deveria continuar a ser o atributo da União Europeia, mais do que o equilíbrio entre direitos fundamentais dos cidadãos e indústria. O Grupo de Trabalho do Artigo 29.º assinalou de forma veemente, na sua análise da proposta de regulamento (WP247 de 4.4.2017, parecer 1/2017, ponto 17), que nele se reduz o nível de proteção fixado pelo RGPD, nomeadamente em matéria de localização do terminal e de ausência de limitação do campo dos dados coletáveis, não prevendo a proteção da vida privada automaticamente (ponto 19).

6.3. Os dados são como um prolongamento da pessoa, uma identidade-fantasma, uma «identidade-sombra». Os dados pertencem à pessoa que os cria, mas depois do tratamento escapam à sua influência. Cada Estado continua a ser responsável pela conservação e transferência dos dados e não existe harmonização devido às possíveis restrições dos direitos previstas nesta proposta. O Comité sublinha o risco de disparidades ligado ao facto de a restrição dos direitos ser deixada ao critério dos Estados-Membros.

6.4. Coloca-se então uma questão, muito especialmente quanto às pessoas que trabalham em empresas: a quem pertencem os dados que gerarem durante o trabalho? E como se protegem esses dados?

6.5. A arquitetura do controlo não é muito clara⁽⁶⁾; apesar da supervisão da AEPD, as garantias contra a arbitrariedade não parecem suficientes e o tempo necessário para os procedimentos levarem a uma sanção não foi avaliado.

6.6. **O CESE apela à criação de um portal europeu** no qual se juntariam e atualizariam todos os diplomas europeus e nacionais, todos os direitos, vias de recurso, jurisprudência e elementos práticos, para que os cidadãos e os consumidores consigam orientar-se no labirinto de diplomas e de práticas e exercer os seus direitos. Este portal deveria inspirar-se, pelo menos, nos requisitos da Diretiva (UE) 2016/2102, de 26 de outubro de 2016, relativa à acessibilidade dos sítios web e das aplicações móveis de organismos do setor público, e nos princípios referidos nos considerandos 12, 15 e 21 da proposta de diretiva relativa à «Lei europeia da acessibilidade» [2015/0278 (COD)], e oferecer conteúdos acessíveis e compreensíveis a todos os utilizadores finais. O CESE está pronto a participar nas fases de conceção deste portal.

6.7. Falta, no artigo 22.º, uma referência às «ações coletivas», como o CESE já tinha feito notar no parecer sobre o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas.

⁽⁵⁾ JO C 125 de 21.4.2017, p. 56 e JO C 110 de 9.5.2006, p. 83.

⁽⁶⁾ O capítulo IV do regulamento remete para as disposições do capítulo VII, em particular o artigo 68.º do RGPD.

6.8. A limitação do âmbito de aplicação material (artigo 2.º, n.º 2), o alargamento da possibilidade de tratamento dos dados sem consentimento do titular (artigos 6.º, n.ºs 1 e 2), o conceito improvável de obtenção do consentimento de TODOS os utilizadores em causa (artigo 6.º, n.º 3, alínea b), e artigo 8.º, n.ºs 1, 2 e 3) e as restrições aos direitos que os Estados-Membros podem introduzir, caso considerem que estas constituem medidas «necessárias, adequadas e proporcionadas», são regras cujo conteúdo é suscetível de tantas interpretações que se revela contrário a uma verdadeira proteção da vida privada. Por outro lado, deve ser dada especial atenção à proteção dos dados relativos aos menores.

6.9. O CESE congratula-se com o direito de controlo evocado no artigo 12.º, embora a sua redação seja particularmente hermética, parecendo privilegiar a utilização de chamadas telefónicas «desconhecidas» ou «ocultas», como se o anonimato fosse aconselhado, quando o princípio deveria ser o da identificação das chamadas.

6.10. As comunicações não solicitadas (artigo 16.º) e o *marketing* direto já são objeto da Diretiva Práticas Comerciais Desleais⁽⁷⁾. O regime predefinido deveria ser a aceitação (*opt-in*) e não a recusa (*opt-out*).

6.11. Está previsto que a Comissão proceda a uma avaliação de três em três anos, o que é, no domínio digital, um prazo excessivamente longo. Ao fim de duas avaliações, o mundo digital terá mudado completamente. No entanto, a delegação de poderes (artigo 25.º), que poderá ser extensa, deveria ser conferida por um período determinado, eventualmente prorrogável.

6.12. A legislação deve preservar os direitos dos utilizadores (artigo 3.º do TUE), garantindo simultaneamente a estabilidade jurídica necessária à atividade comercial. O CESE lamenta que a circulação dos dados máquina-máquina não conste da proposta, sendo necessário recorrer ao Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (proposta de diretiva, artigos 2.º e 4.º).

6.12.1. A Internet das coisas⁽⁸⁾ conduzirá aos megadados (*big data*), aos enormes dados (*huge data*) e depois ao «tudo dados» (*all data*). É uma chave para as futuras vagas de inovação. E as máquinas, pequenas ou grandes, comunicam e veiculam dados privados entre elas (o seu relógio regista os seus batimentos cardíacos e envia-os para o computador do seu médico, etc.). Muitos operadores digitais lançaram a suas próprias plataformas reservadas aos objetos conectados: Amazon, Microsoft e Intel ou, em França, Orange e La Poste.

6.12.2. A Internet das coisas da vida quotidiana pode ser facilmente objeto de intrusões malévolas e a quantidade de informações pessoais que é possível recolher à distância está a aumentar (geolocalização, dados de saúde, gravações vídeo e áudio transmitidas em linha). As lacunas na proteção dos dados interessam, entre outros, às companhias de seguros, que estão a começar a propor aos clientes que se dotem de objetos conectados, responsabilizando-os depois pelos comportamentos que tiverem.

6.13. Vários gigantes da Internet estão a tentar que a sua aplicação inicial evolua para uma plataforma: é, pois, conveniente distinguir a aplicação Facebook da plataforma Facebook, que permite que os criadores concebam aplicações acessíveis a partir dos perfis dos utilizadores. A Amazon, por exemplo, era uma aplicação *web* especializada nas vendas em linha. Atualmente, transformou-se numa plataforma, permitindo assim que terceiros — de particulares a grandes grupos — comercializem os seus produtos beneficiando dos recursos da Amazon: a reputação, a logística, etc. Tudo isto passa pela transferência de dados pessoais.

6.14. A economia colaborativa está associada à proliferação de plataformas: «uma plataforma que põe em contacto, designadamente por meios eletrónicos, uma pluralidade de predisponentes de bens ou serviços e uma pluralidade de utilizadores⁽⁹⁾». Não obstante a procura de que são alvo devido à atividade e ao emprego que proporcionam, o CESE interroga-se como será possível controlar as transferências de dados que geram, tanto na aplicação do RGPD como na do regulamento em apreço.

Bruxelas, 5 de julho de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ JO L 149 de 11.6.2005, p. 22, artigos 8.º e 9.º.

⁽⁸⁾ WP247/17 — parecer de 1.4.2017, ponto 19 (JO C 12 de 15.1.2015, p. 1).

⁽⁹⁾ JO C 125 de 21.4.2017, p. 56.

ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



Serviço das Publicações da União Europeia
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT