

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Análise do Mercado Único

(2007/C 93/06)

Em 5 de Outubro de 2006, Margot WALLSTRÖM, vice-presidente da Comissão Europeia, solicitou ao Comité Económico e Social a elaboração de um parecer sobre: *Análise do Mercado Único*.

A Mesa incumbiu a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência, na 432.ª reunião plenária de 17 de 18 de Janeiro de 2007 (sessão de 17 de Janeiro), o Comité Económico e Social Europeu designou B. CASSIDY relator-geral e adoptou, por 136 votos a favor, 42 votos contra e 9 abstenções o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE desejaria que as seguintes medidas se integrassem nas prioridades da Comissão para o Mercado Único.

1.1.1 A fim de ultrapassar os obstáculos ainda existentes, a realização do Mercado Único pressupõe um equilíbrio entre a vertente económica, a dimensão social e o desenvolvimento sustentável. Só será possível realizar o Mercado Único se todos os cidadãos — empregadores, trabalhadores, consumidores, etc. — entenderem que isso lhes pode trazer vantagens. O Mercado Único deve resultar em benefícios para o maior número possível de pessoas, devendo ser previstas medidas compensatórias para quem ficar a perder. O ceticismo da opinião pública face à Europa só poderá ser ultrapassado se as políticas considerarem as preocupações vitais dos cidadãos.

1.1.2 Deve-se utilizar a plena capacidade do Mercado Único para dar resposta aos desafios da globalização: enfrentar a concorrência internacional, assegurar crescimento e emprego, criar as infra-estruturas necessárias, lutar contra as alterações climáticas, assegurar o aprovisionamento de energia, responder ao impacto que os mercados financeiros têm na economia no seu todo e, ainda, tirar partido das oportunidades criadas. Por conseguinte, as medidas destinadas a promover a liberalização e a concorrência devem ser acompanhadas de políticas macroeconómicas orientadas para o emprego e o crescimento, bem como de medidas com vista à criação de uma sociedade assente no conhecimento. Tudo isto contribuiria decisivamente para a realização do Mercado Único, sem descurar o objectivo global da União Europeia de melhorar as condições de vida e de trabalho dos seus povos (objectivo do Preâmbulo do Tratado de Roma, retomado em todos os textos subsequentes).

1.1.3 A Europa tem necessidade de investir mais na educação, formação e investigação ao nível nacional e comunitário. Os investimentos na educação, formação e investigação são uma necessidade e não um luxo. A construção do Espaço Europeu da Investigação e a aprendizagem ao longo da vida são, assim, uma prioridade.

1.1.4 A credibilidade da política de investigação da UE tem sido prejudicada pelos repetidos atrasos na introdução da patente comunitária. Uma vez que ainda não se conseguiu, num prazo razoável, chegar a acordo sobre a formulação deste instrumento — que se reveste de importância capital para a economia assente no conhecimento que a UE está determinada em prosseguir — há que considerar seriamente se não seria aconselhável

aplicar este instrumento a todos os Estados-Membros da UE no caso de continuar a ser impossível alcançar um acordo unânime ⁽¹⁾.

1.1.5 Para além da questão importante das patentes e da propriedade intelectual, o CESE é de opinião que o tema da confidencialidade de informações económicas deveria também ser abordado a nível da UE. Neste contexto, pergunta-se se não deveriam ser tomadas medidas no sentido de reforçar o papel e aumentar o perfil, entre os operadores económicos, da Agência Europeia para a Segurança das Redes e Informação (ENISA) ⁽²⁾, com o objectivo de ajudar a manter a concorrência das empresas da UE e evitar que empresas concorrentes não oriundas da UE «se apoderem» de dados confidenciais relacionados com os processos de produção, investigação e inovação utilizados.

1.1.6 No quadro das relações transatlânticas, a Comissão e o Conselho deveriam mostrar-se mais exigentes para fazer respeitar o princípio de não-discriminação por parte dos Estados Unidos. Deveriam advogar o desmantelamento do «Committee on Foreign Investments in the US» (CFIUS) criado há mais de trinta anos para analisar e, eventualmente, proibir a participação de estrangeiros no capital das empresas americanas, baseado num único critério — de resto não definido! — da «segurança nacional». Além disso, os litígios comerciais entre empresas estrangeiras e empresas americanas pendem sempre a favor destas últimas.

1.1.6.1 Caso não seja possível garantir a não-discriminação no âmbito de fusões-aquisições ou de práticas comerciais, a UE deveria muito seriamente examinar a possibilidade de submeter estes casos ao Órgão de Resolução de Diferendos da OMC ou instaurar mecanismos similares ao CFIUS. Estes princípios devem valer também nas relações com os outros parceiros da UE.

1.1.7 Uma abordagem de melhor regulamentação pode simplificar as condições para as empresas, bem como proporcionar maior transparência para os cidadãos e consumidores. Todavia, a elaboração de menos regulamentação não se traduz necessariamente num melhor quadro regulamentar. O CESE apoia o recurso a instrumentos jurídicos em domínios importantes como os abrangidos por uma legislação mínima relativa à saúde e à segurança — onde o estabelecimento de legislação nacional é inadequado.

⁽¹⁾ Cf., por exemplo, o documento, JO C 185 de 8.8.2006.

⁽²⁾ Para mais informações, consultar o sítio Internet www.enisa.europa.eu

1.1.8 Os acordos colectivos entre parceiros sociais, que são parte essencial dos processos de tomada de decisões políticas em muitos Estados-Membros, podem também contribuir para delinear políticas e assegurar a aceitação de medidas ao nível europeu. Mas para que assim seja, é fundamental que ambas as partes do diálogo social se empenhem nisso.

1.1.9 A Comissão Europeia e os Estados-Membros prometeram reduzir em 25 % os encargos administrativos para as empresas, até 2012. O CESE considera, todavia, que esta promessa é demasiado vaga e tem necessidade de maior precisão. Salvo uma abordagem mais ponderada, o incumprimento da promessa significará um atentado à credibilidade.

1.1.10 O recurso a regulamentos, quando possível, conduziria igualmente a um ambiente jurídico mais claro e seria um factor de coerência.

1.1.11 O Mercado Único assenta no reconhecimento mútuo de qualificações profissionais e de diplomas, tais como o título de parteiras, as quais, não obstante as directivas europeias, não têm conseguido vingar.

1.1.12 O CESE recorda que uma harmonização ascendente, mesmo em 27 países, embora difícil, é um importante elemento do Mercado Único.

1.1.13 Os parceiros sociais deveriam ser consultados em todas as etapas, a fim de garantir um grau adequado de simplificação administrativa e a elaboração de melhores regulamentos num prazo razoável. Será importante conseguir resultados tangíveis nesse sentido, a fim de não deteriorar a credibilidade aos olhos dos cidadãos.

1.1.14 O CESE desejaria um progresso mais rápido para melhorar os serviços no Mercado Único. Caso contrário, não se poderá afirmar que o Mercado Único está concluído. O Comité acolhe favoravelmente as alterações do Parlamento Europeu à Directiva «Serviços», que de modo geral estão em linha com as que apresentara. Alguns pontos devem ainda ser esclarecidos e aperfeiçoados, por exemplo, no domínio dos serviços de interesse geral. Com a adopção da directiva relativa aos serviços pelo Parlamento Europeu, as empresas esperam verdadeiros benefícios subjacentes à liberdade de estabelecimento das empresas e de prestação de serviços transfronteiras.

1.1.15 No domínio dos serviços financeiros⁽³⁾, o CESE defendeu uma consolidação dinâmica, evitando-se, ao mesmo tempo, uma sobreposição de actos normativos (a denominada prática de *goldplating*). No entanto, também apontou que tal deverá ser feito no espírito da Estratégia de Lisboa tendo em conta a especificidade do modelo social europeu. Isto é igualmente aplicável à prestação de serviços transfronteiras (por exemplo, a transacção de acções e a transferência de direitos de pensão suplementares) e à prestação de serviços financeiros básicos como o acesso universal a uma conta bancária. Dada a crescente influência das transacções financeiras na economia, e tendo em conta as inovações dinâmicas e criativas neste domínio (como fundos especulativos e participações privadas), é necessário que a regulação do sector tenha em conta os riscos sistémicos e as consequências que daí advêm para a economia

real, devendo também ser criadas condições para evitar efeitos negativos. O CESE insta a Comissão a apresentar, o mais rapidamente possível, o seu projecto de legislação para aumentar a informação prestada por investidores institucionais sobre as suas políticas no que diz respeito ao investimento e ao exercício do voto. É importante que o projecto de legislação se alinhe com o plano de acção da Comissão sobre a modernização do direito de empresas e a governança empresarial.

1.1.16 As disposições de política fiscal — na medida em que forem adoptadas a nível europeu — deverão destinar-se à promoção do Mercado Único, tendo devidamente em conta o equilíbrio entre a vertente económica, a dimensão social e o desenvolvimento sustentável atrás mencionados. Para tal, impõe-se igualmente harmonizar a base tributiva das empresas e evitar a dupla tributação que não tem razão de ser num Mercado Único.

1.1.17 O CESE convida igualmente a Comissão a examinar restrições no Mercado Único mantidas pelos Estados-Membros, órgãos públicos ou por grupos profissionais⁽⁴⁾.

1.1.18 A questão central é que a concepção de produtos de seguros, por exemplo, é penosamente afectada por disposições jurídicas e fiscais locais. Tal é o caso dos seguros obrigatórios, mas também de muitos outros produtos essenciais de seguros, por exemplo, a existência de soluções divergentes para cobrir catástrofes naturais como parte dos seguros contra incêndios dos lares, ou cobrir actos de terrorismo através de produtos de seguros correntes.

1.1.19 Um dos obstáculos à conclusão do Mercado Único é a subsistência de restrições consideráveis à livre circulação de trabalhadores. O CESE urge os Estados-Membros que não permitem a livre circulação no sentido de removerem os obstáculos à mobilidade de trabalhadores. A livre circulação de pessoas é um dos elementos fundamentais do Mercado Único e a mobilidade é também atractiva para os trabalhadores.

1.1.20 Aparentemente, as PME não beneficiam grandemente com o Mercado Único. A existência de obstáculos consideráveis à transacção de serviços na UE significa que representam apenas 20 % das transacções totais na Europa. A directiva relativa aos serviços deveria contribuir para o aumento considerável de oportunidades de negócios e de emprego, através do mecanismo de verificação proposto e do recurso a pontos de contacto para fornecedores estrangeiros de serviços.

1.1.21 Transparência e abertura nos concursos públicos são factores vitais para o funcionamento do Mercado Único. Como acompanhamento do pacote relativo aos contratos públicos, adoptado em 2004, será extremamente importante prosseguir rapidamente com a revisão das chamadas directivas «recurso». Não se deveria permitir a diluição das propostas de reforma apresentadas pela Comissão, em particular no respeitante a um prazo suspensivo suficientemente longo entre a decisão de adjudicação e a assinatura do contrato, e no respeitante à anulação de um contrato no caso de não preenchimento de determinados critérios de publicação.

⁽³⁾ Parecer sobre o Livro Branco sobre os serviços financeiros, JO C 309, de 16.12.2006.

⁽⁴⁾ Directiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, relativa ao reconhecimento mútuo das qualificações profissionais — JO L 255 de 30/09/2005.

1.1.22 A abertura do mercado aos contratos públicos é objecto de consultas intensas entre as partes interessadas, quer públicas quer privadas, sendo que as posições divergem quanto à abordagem a ser feita. A abertura do mercado de contratos públicos deve ter em conta dimensões importantes como o emprego e os aspectos sociais e ambientais, igualmente relevantes neste âmbito.

1.1.23 A rede de resolução de litígios SOLVIT funciona de modo satisfatório e poderia contribuir para superar obstáculos jurídicos (em virtude, muitas vezes, da aplicação incorrecta, devida, por sua vez, a uma ausência de informação, à insuficiência da formação dos funcionários, ou ao proteccionismo), mas tem absoluta necessidade de mais recursos e de mais pessoal nas capitais nacionais. Deve-se montar uma campanha de publicidade estruturada para sensibilizar as PME para a existência e para os benefícios deste mecanismo.

1.1.24 O CESE elaborou um catálogo pormenorizado dos obstáculos no Mercado Único ⁽⁵⁾, a fim de sensibilizar para os desafios regulamentares que ainda impedem a plena conclusão do Mercado Único europeu. Os obstáculos nem sempre são de origem governamental.

1.1.25 Em seguimento ao acordo interinstitucional de 2003, o CESE, em cooperação com a Comissão Europeia, está a desenvolver uma base de dados (PRISM II) de iniciativas de co-regulamentação e de auto-regulamentação na UE ⁽⁶⁾. O CESE e, em particular, os membros do Observatório do Mercado Único (OMU), podem muito bem ser consultados pela Comissão e pelos Estados-Membros. Especialmente o OMU realiza audições públicas em diferentes Estados-Membros cada ano, com particular ênfase em questões de emprego nos novos Estados-Membros.

1.1.26 Tendo em conta os seus conhecimentos periciais e a sua representatividade, o CESE considera poder desempenhar um papel na elaboração de análises de impacto que a Comissão pretende sistematizar. Como o mostraram os debates em curso, é essencial que as propostas legislativas reflectam pluralidade de pontos de vista e sejam rigorosa e objectivamente fundadas. A transmissão prioritária das análises de impacto ao CESE, a possibilidade de este aduzir observações previamente à comunicação dessas análises às Instituições Europeias poderia contribuir para uma melhor aceitação das propostas legislativas europeias ⁽⁷⁾, no espírito da Parceria para a Renovação Europeia.

1.1.27 Enfim, promover os benefícios do Mercado Único para os consumidores e encorajá-los a tirarem partido desse mercado devem ser considerados como uma prioridade para prosseguir a conclusão do Mercado Único.

2. Introdução

2.1 Este parecer dá sequência ao pedido de um parecer exploratório, de 5 de Outubro de 2006, de Margot Wallström, vice-presidente da Comissão Europeia, dirigido ao Comité Económico e Social Europeu.

⁽⁵⁾ O Observatório do Mercado Único (OMU) do CESE publicou um catálogo circunstanciado dos obstáculos, disponível no sítio Internet: http://eesc.europa.eu/smo/news/index_en.asp.

⁽⁶⁾ Esta base de dados estará disponível no sítio Internet do Observatório do Mercado Único na primeira metade de 2007 (http://eesc.europa.eu/smo/index_en.asp).

⁽⁷⁾ Vide, por exemplo, JO C 221 de 8.9.2005.

2.2 Foi solicitada ao Comité uma reflexão sobre as prioridades fixadas pela Comissão Europeia com vista ao contributo para o relatório a apresentar ao Conselho Europeu da Primavera de 2007 e, posteriormente, para o relatório final.

2.3 Em virtude do curto prazo atribuído, o Comité decidiu concentrar-se em algumas questões prioritárias, e identificar algumas áreas prioritárias susceptíveis de maiores progressos, do ponto de vista do Comité.

3. Observações na generalidade

3.1 A ideia original do Mercado Único consistia em substituir diferentes conjuntos de regulamentações nacionais por comunitárias e, assim, criar um plano de igualdade que permitisse à economia europeia realizar o seu pleno potencial. Na prática, as regulamentações comunitárias são muitas vezes consideradas como complementos, em vez de substitutos, às regulamentações nacionais.

3.2 Um factor que aumentou a importância do Mercado Único é a «globalização», que constitui ao mesmo tempo um desafio e uma oportunidade. Só se pode dar resposta ao desafio se for realizado o pleno potencial do Mercado Único.

3.3 Neste contexto, o CESE apoia a intenção da Comissão de apresentar uma nova agenda política com base numa nova parceria, trabalhando as instituições em conjunto com maior eficácia. Como parte desta agenda partilhada, os governos nacionais, regionais e locais deveriam igualmente assumir a responsabilidade de produzirem resultados e de aproximarem a Europa dos cidadãos.

3.4 Deve-se opor resistência à ideia de que mais legislação significa «mais Europa». Será este o meio mais eficaz para atingir o objectivo pretendido? Deve-se dar importância e recorrer mais a alternativas à legislação, como as melhores práticas nas iniciativas de co-regulamentação e de auto-regulamentação, ou os acordos colectivos. Estas práticas devem ser encorajadas, mas sem descurar o diálogo social — que o Tratado estipula que a Comissão tem de promover —, com o objectivo de alcançar acordos colectivos.

3.5 Todavia, deve-se garantir melhor a eficácia e a qualidade das avaliações de impacto, das aferições e das consultas públicas nos processos legislativos e de decisão política (as propostas legislativas atingiram o resultado pretendido? Em caso de resposta negativa, qual a razão?). Neste contexto, o Comité elaborará um parecer exploratório sobre o tema «Padrões de qualidade aplicáveis aos conteúdos, procedimentos e métodos utilizados na avaliação do impacto social do ponto de vista dos parceiros sociais e demais actores da sociedade civil».

3.6 O Mercado Único tem sido bem sucedido em certas áreas que afectam grandes números de consumidores (por exemplo, segurança dos produtos e garantias associadas à venda), ao passo que em outras áreas os progressos continuam morosos ou são inexistentes para o utilizador final (por exemplo, serviços financeiros ou a patente comunitária).

3.7 A criação de emprego e a mobilidade dos trabalhadores são também objectivos do mercado único; por isso, os programas de formação e educação devem orientar-se mais para preparar a «economia do conhecimento». No entanto, a criação do mercado único não resolve, por si só, os problemas do mercado de trabalho europeu, sendo também necessário prever medidas activas complementares.

3.8 As propostas legislativas devem ser elaboradas de forma a serem de fácil compreensão para os potenciais utilizadores finais, e não apenas para as autoridades legislativas. Deve-se aplicar a mesma lógica à regulamentação.

3.9 Deve-se atribuir maior prioridade a Legislar Melhor. O CESE pronunciou-se sobre esta problemática em diversos pareceres⁽⁸⁾. Há bastantes provas, tanto através de consultas da Comissão como dos Estados-Membros, de que muitas vezes as administrações nacionais introduzem complexidades inúteis quando as directivas são transpostas para a legislação nacional (o chamado fenómeno de *goldplating*). Tal implica uma carga maior para as PME do que para as grandes empresas. Os proprietários das PME muitas vezes efectuem todas as tarefas que as grandes organizações podem delegar a especialistas.

3.10 Aplicar melhor e fazer cumprir é uma condição prévia para a própria existência do Mercado Único. O parecer do CESE sobre «UE e administrações nacionais — práticas e ligações»⁽⁹⁾ chama a atenção para as deficiências actuais.

- em alguns Estados-Membros há pouca ligação entre os seus funcionários que participam em negociações em Bruxelas e os responsáveis da aplicação no país,
- em outros Estados-Membros, cria-se confusão porque diferentes esferas governamentais participam em negociações sobre diferentes elementos de uma proposta de directiva e, por consequência, os respectivos governos nem sempre têm uma posição coerente.

3.11 Aplicar melhor e fazer cumprir a lei é uma garantia contra a fragmentação do Mercado Único.

3.12 Há uma ausência evidente de coerência nas administrações nacionais, quando a eficácia da UE é minada por Estados-Membros que não cumprem as suas próprias decisões. Em alguns Estados-Membros há pouca comunicação e informação sobre questões do Mercado Único, inclusive sobre resultados positivos no plano nacional. Os governos, os parlamentos nacionais e a comunicação social não sentem uma obrigação moral para desempenharem os seus papéis. Os parceiros sociais e a sociedade civil deveriam estar mais implicados, para que os cidadãos da Europa se sintam parte integral dos desenvolvimentos, inclusive da Constituição Europeia que se encontra bloqueada. Mas a atenção não pode recair exclusivamente sobre os problemas de comunicação. O primeiro passo para recuperar a confiança dos cidadãos da UE é continuar a procurar uma solução para os problemas urgentes da União.

Bruxelas, 17 de Janeiro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMTRIADIS

⁽⁸⁾ Designadamente, *Legislar Melhor*, JO C 318, de 23.12.2006, relator: D. RETUREAU, *Melhorar a execução e o cumprimento da legislação comunitária*, JO C 318, de 23.12.2006, relator: J. van IERSEL, JO C 24, de 31/1/2006, *Uma estratégia para a simplificação do quadro regulamentar*, JO C 309, de 16.12.2006, relator: B. CASSIDY, Relatório de Informação sobre «O estado actual da co-regulação e da auto-regulação no mercado único», relator: B. VEVER, e a publicação do Observatório do Mercado Único sobre a *Situação do mercado único alargado*, Outubro de 2004, CESE-C-2004-07-EN. O anexo I contém uma lista dos recentes pareceres adoptados pelo CESE.

⁽⁹⁾ JO C 325, de 30.12.2006, relator: J. van IERSEL.

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Foram rejeitadas as seguintes propostas de alteração, tendo recolhido um número de votos favoráveis que representam pelo menos um quarto dos sufrágios expressos:

Ponto 1.1.11

~~«O CESE recorda que uma harmonização ascendente, mesmo em 27 países, embora difícil, é um importante elemento do Mercado Único.»~~

Resultado da votação:

Votos a favor: 89

Votos contra: 72

Abstenções: 24

As propostas seguintes, que obtiveram mais de um quarto dos votos expressos, foram rejeitadas durante o debate:

Elidir o Ponto 1.1.16

~~«O CESE convida igualmente a Comissão a examinar restrições no Mercado Único mantidas pelos Estados-Membros, órgãos públicos ou por grupos profissionais.»~~

Resultado da votação:

Votos a favor: 67

Votos contra: 93

Abstenções: 33

Elidir o Ponto 1.1.17

~~«Os acordos colectivos entre parceiros sociais, que são parte essencial dos processos de tomada de decisões políticas em muitos Estados-Membros, podem também contribuir para delinear políticas e assegurar a aceitação de medidas ao nível europeu. Mas para que assim seja, é fundamental que ambas as partes do diálogo social se empenhem nisso.»~~

Resultado da votação:

Votos a favor: 82

Votos contra: 94

Abstenções: 20

Alterar ponto 1.1.18 como segue:

~~«Um dos obstáculos à conclusão do Mercado Único é a subsistência de restrições consideráveis à livre circulação de trabalhadores. O CESE urge os Estados-Membros que não permitam a livre circulação no sentido de removerem os obstáculos à mobilidade de trabalhadores. A livre circulação de pessoas é um dos elementos fundamentais do Mercado Único e a mobilidade é também atractiva para os trabalhadores. Contudo, como resultado das diferenças nas normas e regras entre Estados-Membros, começa agora a surgir um Mercado Único para os trabalhadores que não cumpre os requisitos de concorrência leal a que se tem apelado em muitos outros domínios do Mercado Único. Casos como Laval ⁽¹⁾ — em Tribunal Europeu de Justiça em 9 de Janeiro de 2007 — ou Viking Line, revelam claramente a necessidade de medidas neste domínio. Em vez de pedir às pessoas que se desloquem para onde está o emprego, seria mais eficaz e mais compatível com as suas necessidades se o emprego fosse criado onde elas se encontram. ⁽²⁾ Isto implicaria a existência de uma política local, regional e estrutural adequada como complemento ao Mercado Único. Este tipo de política contribuiria igualmente para melhorar a aceitação pública da Europa.»~~

(1) Trata-se de um litígio entre uma empresa de construção letã e os sindicatos suecos sobre as condições de trabalho de trabalhadores letões na construção de uma escola na cidade sueca de Vaxholm. Este caso é crucial para o futuro das relações trabalhador-empregador e resulta da diferença de normas entre a Letónia e a Suécia. Estas diferenças existem também entre outros Estados-Membros.

(2) CESE 932/2003, JO C 234, 30.9.2003.

Resultado da votação:

Votos a favor: 79

Votos contra: 99

Abstenções: 17

Suprimir o último período do Ponto 3.1:

«A ideia original do Mercado Único consistia em substituir diferentes conjuntos de regulamentações nacionais por um conjunto de regulamentações comunitárias e, assim, criar um plano de igualdade que permitisse à economia europeia realizar o seu pleno potencial. Na prática, as regulamentações comunitárias são muitas vezes consideradas como complementos, em vez de substitutos, às regulamentações nacionais.»

Resultado da votação:

Votos a favor: 85

Votos contra: 86

Abstenções: 23
