

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Contratos públicos internacionais»

(2008/C 224/06)

Em 25 de Outubro de 2007, Jean-Pierre JOUYET, secretário de Estado dos Assuntos Europeus, convidou o Comité Económico e Social Europeu, em nome da futura Presidência francesa do Conselho, a elaborar um parecer sobre:

«Contratos públicos internacionais»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 6 de Maio de 2008, sendo relator Henri MALOSSE.

Na 445.^a reunião plenária de 28 e 29 de Maio de 2008 (sessão de 29 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 70 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Recomendações

1.1 O CESE encoraja a Comissão Europeia a perseguir com firmeza os seus objectivos no sentido de uma maior abertura dos contratos públicos e a fazer prevalecer os princípios da transparência, da igualdade de tratamento e da responsabilidade social e ecológica.

1.2 No quadro da renegociação do Acordo sobre Contratos Públicos, o CESE recomenda à Comissão Europeia que se oponha firmemente aos princípios proteccionistas de alguns países aderentes ao acordo.

1.3 No respeitante à ajuda pública ao desenvolvimento, o CESE é favorável à abolição progressiva e recíproca dos sistemas de «auxílios condicionados» e considera que, nesses casos, os critérios essenciais devem ser a eficácia e a transparência.

1.4 Ao nível da União Europeia, o CESE é a favor da melhoria da transparência e da promoção de mecanismos modernos de adjudicação de contratos e de publicitação das ofertas. Como tal, o CESE é contra qualquer aumento dos limiares estabelecidos pelas directivas europeias, que não favorecem a transparência. O CESE apoia a comunicação da Comissão Europeia que visa aumentar a transparência dos contratos que se situam abaixo dos limiares estabelecidos pelas directivas.

1.5 O CESE não concorda com o estabelecimento na UE de um sistema de quotas para as PME — à semelhança do modelo americano do «Small Business Act» — mas reconhece o interesse de um «roteiro» para as PME europeias, nomeadamente as EMP (empresas muito pequenas) dotado de um calendário e de um orçamento plurianual orientado para a inovação e a criação de empresas, nomeadamente nos domínios-chave da eficiência energética e da protecção do ambiente.

1.6 Seria útil, para facilitar a aplicação do roteiro, que existissem dispositivos de informação apoiados nas redes naturais das PME, bem como verdadeiros mecanismos de consulta transparentes e equitativos e instrumentos jurídicos europeus simples.

1.7 Estes projectos concretos e estes dispositivos deveriam poder aplicar, sempre que possível, o princípio do «pensar nas empresas pequenas em primeiro lugar», por exemplo, o princípio «uma única vez» em relação às formalidades administrativas. Com isso, pretender-se-ia procedimentos administrativos e técnicos adaptados à dimensão das pequenas empresas e à sua tipologia, com o objectivo de reduzir a carga que pesa sobre elas.

2. Apresentação

2.1 Por carta oficial do secretário de Estado dos Assuntos Europeus, a futura Presidência francesa da União Europeia convidou o CESE a elaborar um parecer exploratório sobre o tema «Contratos públicos internacionais».

2.1.1 Nesse pedido são explicitamente referidas as negociações em curso no quadro da revisão do Acordo sobre Contratos Públicos, da Organização Mundial do Comércio (OMC), que associa 12 países ⁽¹⁾ e a União Europeia (18 países têm o estatuto de observadores).

2.1.2 O Governo francês ficou inquieto, no Outono de 2007, com a oferta demasiado generosa da União Europeia, tendo em conta que determinados Estados (EUA, Coreia, Japão) dispõem de cláusulas restritivas no acesso aos respectivos contratos públicos, que reservam determinados contratos às pequenas e médias empresas nacionais.

2.2 A posição da França, apoiada por diversos Estados-Membros, era de que houvesse ou um melhor acesso aos contratos públicos dos Estados em questão, no quadro de um acordo sobre contratos públicos revisto, ou de que a União Europeia aplicasse restrições semelhantes em favor das PME europeias.

2.3 Os limiares fixados pelo actual Acordo sobre Contratos Públicos são semelhantes aos previstos nas directivas internas da União Europeia ⁽²⁾, o que permite, de facto, às empresas dos doze outros Estados Partes no Acordo sobre Contratos Públicos participar em qualquer contrato público no interior da União Europeia, cujo montante ultrapasse esses limiares.

⁽¹⁾ Canadá, Coreia, Estados Unidos, Hong Kong (China), Islândia, Israel, Japão, Liechtenstein, Noruega, Aruba (Países Baixos), Singapura e Suíça.

⁽²⁾ Directivas 2004/18/CE e 2004/17/CE, de 31 de Março de 2004.

2.4 O CESE já por várias vezes se pronunciou sobre a questão da abertura dos contratos públicos na União Europeia, tendo lamentado a fraca participação transfronteiras das empresas nos contratos públicos da União Europeia ⁽³⁾.

3. No domínio internacional

3.1 No plano internacional, pode-se considerar que os mercados da União Europeia são particularmente abertos à concorrência internacional. Isto é igualmente válido para um número cada vez maior de mercados financiados pela União Europeia por via da ajuda ao desenvolvimento (a UE é o maior fornecedor mundial de ajuda ao desenvolvimento). No entanto, o CESE lamenta a existência de práticas nos Estados-Membros que associam a ajuda à obtenção de contratos para as empresas do país doador ⁽⁴⁾.

3.2 Alguns dos parceiros da UE instauraram uma série de diversos sistemas de protecção (por exemplo, a política «Buy American» («compre produtos americanos») e a lei americana «Small Business Act») e generalizaram a prática de programas de ajuda «condicionada». A abertura dos contratos públicos ao mercado internacional deve ser considerada uma vantagem para a União Europeia, tendo em conta que há na UE muitas empresas, incluindo PME, que são líderes mundiais nos sectores da construção, das obras públicas, das energias alternativas e da protecção do ambiente.

3.3 A lei americana «Small Business Act», entre outras medidas de apoio às PME, inclui uma disposição que reserva 25 % dos contratos públicos federais às PME americanas.

3.4 No respeitante à renegociação do Acordo sobre Contratos Públicos, o CESE considera que se o princípio da reciprocidade dever ser aplicado. A UE não poderá adoptar medidas proteccionistas semelhantes às dos seus concorrentes, uma vez que isso iria contradizer o objectivo geral da abertura dos mercados que a União Europeia deve perseguir.

3.5 Acresce que este objectivo deve abranger não só as partes no Acordo sobre Contratos Públicos, mas também outros países onde os procedimentos de adjudicação de contratos são particularmente pouco transparentes e, de modo geral, vedados às empresas europeias.

3.6 A ideia de excluir temporariamente do Acordo sobre Contratos Públicos, para as empresas dos países que mantêm medidas de protecção nacionais, os contratos financiados pelos fundos europeus é uma ideia interessante já avançada pelo CESE em anteriores pareceres.

3.7 O CESE salienta que as questões do respeito pelo ambiente e do cumprimento das normas mínimas sociais estabelecidas pelas Convenções da OIT (bem como os acordos colectivos interprofissionais, sectoriais e de empresa celebrados pelos parceiros sociais) devem ser tidos em conta nas negociações, nomeadamente quando da celebração de acordos bilaterais com países que não ratificaram o Protocolo de Quioto ou as Convenções da OIT, ou que não estão a aplicá-los devidamente, ou que nem sequer os aplicam.

⁽³⁾ JO C 287 de 22.9.1997.

⁽⁴⁾ A este propósito ver: Anne Maria La Chimia, «Effectiveness and legality issues in development and procurement for EU Member States», European Current Law, Março de 2008.

4. Na União Europeia

4.1 Baseada no exemplo americano, a Comissão Europeia anunciou que poderia avançar a proposta de um «Small Business Act» europeu, que, embora não oferecesse quotas específicas às PME nos contratos públicos, como acontece nos EUA, facilitaria a participação das mesmas nos contratos públicos e, de uma maneira geral, proporia a aplicação de medidas concretas em prol das PME.

4.2 De facto, a questão da adopção de quotas em favor das PME não se coloca na UE, na medida em que aproximadamente 42 % (segundo dados da Comissão Europeia) do total do volume de contratos públicos adjudicados (dados de 2005) são atribuídos a empresas consideradas PME, de acordo com a terminologia comunitária ⁽⁵⁾.

4.3 Na União, trata-se de valorizar a dimensão europeia do mercado a fim de fazer o melhor uso dos fundos públicos. Apesar de um aumento sensível na adjudicação de contratos a empresas de outros países da União Europeia, as empresas denunciam uma falta de transparência e de informações adequadas para participarem em contratos transfronteiras. As queixas referem-se aos contratos com limiares inferiores aos estabelecidos pelas directivas europeias que impõem a obrigação de publicitação a nível europeu. As empresas lamentam também o facto de as directivas europeias serem complicadas por procedimentos de transposição nem sempre transparentes (prazos, atrasos, etc.) e darem lugar a novas regulamentações específicas nacionais, que se vão juntar a outras. O CESE reconhece que as regulamentações em matéria de contratos públicos se justificam, mas é a favor de mais transparência e segurança jurídica.

4.4 O CESE considera que os limiares para além dos quais se aplicam os princípios de abertura, transparência e publicitação são a melhor garantia possível para os actores económicos, nomeadamente para as EMP (empresas muito pequenas), de uma possibilidade de participação nos contratos públicos. Na própria UE, são os mercados situados abaixo dos limiares, aos quais deveriam ser aplicados os princípios da igualdade de tratamento e de não-discriminação em função da nacionalidade, que são objecto de numerosas queixas por falta de abertura por parte das PME.

4.5 Mesmo que as federações europeias de empresários não acolham favoravelmente a ideia do estabelecimento de quotas «à americana», não deixam de reconhecer a importância de uma política voluntária de acompanhamento, em particular para os contratos situados abaixo dos limiares estabelecidos nas directivas europeias e para os contratos associados às novas tecnologias, à eficiência energética e à protecção do ambiente.

4.6 O CESE apoia firmemente a elaboração de um «roteiro» para as PME europeias, que incluíse várias **disposições precisas e vinculativas e que fosse dotado de um calendário e de um plano de financiamento**. Para tal, poder-se-ia recorrer à experiência acumulada nos vinte anos de existência de uma política europeia em prol das pequenas empresas e, nomeadamente, à Carta Europeia das Pequenas Empresas, adoptada na Cimeira Europeia de Santa Maria da Feira, em Junho de 2000, bem como às Conclusões da Conferência de Estugarda sobre o artesanato e as pequenas empresas, de Abril de 2007.

⁽⁵⁾ JO C 241 de 7.10.2002.

4.7 Entre as disposições mais adequadas poderiam figurar:

4.7.1 *Propostas legislativas com um calendário de adopção:*

- Um código de conduta das entidades públicas adjudicantes, que desenvolvesse o interesse de abrir a possibilidade às empresas mais pequenas de participarem nos mercados, bem como boas práticas em matéria de simplificação e desmaterialização dos procedimentos.
- Os dispositivos europeus únicos, como a patente comunitária ou o estatuto europeu da pequena e média empresa (Iniciativa do Comité Económico e Social Europeu, de 21 de Março de 2002, sobre «O acesso das PME a um estatuto de direito europeu»), que visam simplificar o quadro jurídico da União Europeia e afirmar uma «identidade europeia» das empresas.
- Um reforço da Directiva «Prazos de pagamento», como solicitado pelo CESE ⁽⁶⁾.

4.7.2 *Mecanismos de informação sobre contratos públicos com um calendário de aplicação:*

- Apoio e desenvolvimento de sistemas de informação e mediação sobre os contratos públicos transfronteiras e criação de uma rede de empresas através da utilização eficaz da nova rede europeia «Empresas, Europa, Rede», bem como apoio às iniciativas locais de associações de PME.
- Apoio à realização de projectos-piloto de adjudicação electrónica de contratos públicos e à criação de redes de empresas, portais de informação e balcões únicos sobre contratos públicos transfronteiras, com base nas estruturas existentes e reconhecidas pelos actores económicos.

4.7.3 *Medidas ao nível europeu e mobilização dos meios financeiros adequados*

- A criação de um mecanismo de engenharia financeira destinado à participação das PME nos contratos públicos sob a

forma de fundos de garantias, cauções e seguros de protecção ao crédito, recorrendo para o efeito aos fundos estruturais europeus.

- O lançamento de programas europeus de formação e demonstração para as PME em favor da eficiência energética e da protecção do ambiente (em particular no sector da construção); esta nova disposição poderia ser financiada com recurso a verbas não utilizadas dos fundos europeus, que todos os anos são devolvidas aos Estados-Membros.
- A promoção de mecanismos a favor da participação das PME nas acções e nos programas de investigação da União Europeia (subvenções para estudos de viabilidade, investigação em cooperação) e o incentivo aos Estados-Membros para aplicarem dispositivos idênticos a nível nacional, em particular nos sectores associados às novas tecnologias, incluindo a defesa e a saúde.

4.7.4 *Processos de consulta e mediação*

- A reforma dos processos de consulta e de avaliação da Comissão Europeia que, muitas vezes, ignoram a realidade do tecido económico europeu, na sua maioria composto por PME: consolidar as «fichas de impacto nas PME», recorrer mais sistematicamente aos pareceres exploratórios do CESE e tirar o máximo partido do apoio das organizações representativas da sociedade civil.
- O reforço do papel da rede EER (Europa, Empresas, Rede), que integra mais de 600 pontos instalados junto das estruturas locais reconhecidos pelos actores económicos locais na União Europeia, bem como pelas organizações de empresas existentes, a fim de desenvolver uma verdadeira rede europeia de alerta, de mediação e de apoio às pequenas e médias empresas.

Bruxelas, 29 de Maio de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ JO C 407 de 28.12.1998.