

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a competitividade das indústrias metalúrgicas — Contribuição para a estratégia da UE para o crescimento e o emprego»

COM(2008) 108 final — SEC(2008) 246

(2009/C 175/19)

Em 22 de Fevereiro de 2008, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a competitividade das indústrias metalúrgicas — Contribuição para a estratégia da UE para o crescimento e o emprego

COM(2008) 108 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Comissão Consultiva das Mutações Industriais que emitiu parecer em 18 de Novembro de 2008, sendo relator G. ZÖHRER e co-relator CHRUSZCZOW.

Na 449.ª reunião plenária de 3 e 4 de Dezembro de 2008 (sessão de 3 de Dezembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 160 votos a favor, 6 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O valor acrescentado real considerável gerado pelas indústrias metalúrgicas e pelas produções a jusante representa um contributo fundamental para o desenvolvimento da economia europeia. As indústrias metalúrgicas inserem-se num quadro de concorrência mundial e, nos últimos anos, passaram por constantes transformações e reestruturações de grande alcance,

1.2 que se inscrevem no processo de globalização crescente das cadeias de criação de valor das indústrias metalúrgicas (desde as matérias-primas até às fases ulteriores de transformação). Tal requer da política industrial a adopção de uma nova abordagem que tenha por alvo a inovação, a qualificação e condições de concorrência leais ao nível mundial.

1.3 O CESE concorda, na sua essência, com a análise que a Comissão faz das características do sector. Ter-se-á, contudo, de ter em mente que, dada a falta de homogeneidade do sector metalúrgico, será difícil tecer considerações genéricas. Muitas das medidas propostas pela Comissão são demasiado vagas. O CESE insta a Comissão a elaborar, no seguimento da sua comunicação, um calendário com um pacote mais concreto de medidas, contemplando especificamente cada um dos subsectores.

1.3.1 O CESE recomenda a realização de estudos específicos sobre cada um dos sectores, com base nas experiências com o Tratado CECA e acompanhados por monitorização e diálogo social.

1.4 No atinente à política energética, o CESE exorta à adopção de medidas que, graças a um mercado e a preços transparentes, permitam um aprovisionamento seguro e baseado em contratos a longo prazo. É, além disso, imperioso colmatar as lacunas das redes de abastecimento. Chama igualmente a atenção para a importância das fontes de energia renováveis e para o contributo dado pela indústria para a produção de electricidade e de calor.

1.5 Na política ambiental trata-se antes de mais de encontrar soluções para coadunar os objectivos da protecção do ambiente com o emprego, o crescimento e a competitividade mundial. Para evitar desvantagens concorrenciais para as indústrias metalúrgicas europeias, o Comité preconiza que

- se dê prioridade a acordos internacionais,
- se promova a disseminação das tecnologias mais avançadas que sejam também as mais eficientes em termos energéticos,
- se tenha em conta os investimentos em curso,
- se tenha em consideração a capacidade de cada um dos sectores para reduzir as emissões no respeito de certas normas técnicas,
- se adopte decisões rápidas para o reconhecimento do perigo de fugas de carbono.

1.5.1 O CESE apoia o propósito da Comissão no domínio da directiva IPPC (prevenção e controlo integrados da poluição), da legislação relativa aos resíduos, do REACH (registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas) e da normalização, mas aguarda uma formulação mais concreta de cada uma das propostas.

1.6 A reciclagem de matérias-primas e a redução da utilização intensiva de materiais, assim como a investigação no âmbito dos «materiais substitutos» irão adquirir no futuro uma importância crescente (não só na óptica da política comercial como das considerações ambientais).

1.7 O Comité apoia o compromisso da Comissão para fomentar a inovação, a investigação e o desenvolvimento, bem como para melhorar as competências. Refira-se a título de exemplo a ULCOS (produção de aço com emissão de CO₂ ultra-reduzida) no âmbito da plataforma europeia tecnológica do aço (ESTEP). No atinente à segunda parte do 7.º programa-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico, o CESE recomenda uma análise da eficácia dos actuais programas e espera um apoio e uma coordenação mais convincentes. É ingente a necessidade de investimentos consideráveis para melhorar a formação inicial e contínua do pessoal.

1.8 As questões relacionadas com a política comercial são fundamentais para as indústrias metalúrgicas que se vêem a braços com a concorrência mundial. O CESE partilha da opinião da Comissão de que é preciso manter um estreito diálogo com os países terceiros em matéria de política comercial. Devem, contudo, continuar disponíveis os instrumentos de política comercial estabelecidos pela OMC que visam dissuadir práticas que prejudiquem ou discriminem as indústrias metalúrgicas da UE.

1.9 As indústrias metalúrgicas defrontam-se com desafios sociais de grande alcance, por exemplo:

- Novas reestruturações
- Envelhecimento do pessoal
- Exigências de qualificação cada vez mais elevadas
- Segurança e protecção da saúde.

O CESE manifesta a sua perplexidade pelo facto de a Comissão não ter proposto na sua comunicação quaisquer medidas ou feito recomendações concretas sobre a vertente social. Insta, por conseguinte, a Comissão a (continuar a) promover o diálogo social nos sectores afectados, visto ser este o sítio ideal para abordar tais problemas.

2. Justificação/Síntese da comunicação

2.1 A comunicação avalia a competitividade das indústrias metalúrgicas e formula recomendações quanto ao caminho a seguir. Esta comunicação vem na sequência da comunicação da Comissão de 2005 sobre a política industrial da UE, que anunciava várias iniciativas sectoriais, incluindo uma comunicação sobre o impacto das matérias-primas e do aprovisionamento energético na competitividade da indústria metalúrgica europeia ⁽¹⁾, e tem igualmente em conta a avaliação intercalar da política industrial de 2007 ⁽²⁾.

2.2 Sendo o sector das indústrias metalúrgicas, intrinsecamente, de utilização muito intensiva de energia, estas indústrias são directamente influenciadas pelas políticas comunitárias em matéria de energia e alterações climáticas. O Conselho Europeu sublinhou, em Março de 2007, «a grande importância do sector de utilização intensiva de energia» e salientou «ser necessário adoptar medidas

rentáveis para melhorar quer a competitividade, quer as repercussões ambientais destas indústrias na Europa». Neste contexto, o pacote da Comissão, de 23 de Janeiro de 2008, em matéria de alterações climáticas e energias renováveis reconhece a situação específica das indústrias de utilização intensiva de energia que estão directamente expostas à concorrência mundial.

2.3 A Comissão propõe um pacote de 16 medidas nos domínios da energia, do ambiente, da normalização, da inovação, da investigação e desenvolvimento, da qualificação, das relações externas e das políticas comerciais.

3. Observações na generalidade

3.1 Tal como já havia feito no parecer sobre a comunicação da Comissão «Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Um enquadramento político para reforçar a indústria transformadora da UE — rumo a uma abordagem mais integrada da política industrial» (COM(2005) 474 final), de 20 de Abril de 2006, o Comité saúda na generalidade as actividades sectoriais específicas da Comissão para aumentar a competitividade e salvaguardar o emprego.

3.2 As indústrias metalúrgicas na Europa contam-se entre os sectores mais importantes da cadeia de valor de muitas indústrias. Segundo as estimativas da indústria, por exemplo, as indústrias a jusante da indústria siderúrgica geram um volume de receitas de 3 157 mil milhões de euros e empregam 23 milhões de pessoas (ver anexo 1). Infelizmente, não se dispõe de dados para outros ramos das indústrias metalúrgicas. Os produtos siderúrgicos continuam a ser tal como antes utilizados como importante material de construção, sobretudo na construção de infra-estruturas eficientes em termos energéticos. Por outro lado, a Europa, para prosseguir o seu desenvolvimento e adaptar-se às alterações climáticas, depende fortemente da estabilidade do aprovisionamento com aço do mercado da UE.

3.2.1 Face à crise actual nos mercados financeiros, o CESE pensa que é extremamente importante salientar que o valor acrescentado real considerável gerado pelas indústrias metalúrgicas e pelas produções a jusante constitui um contributo fundamental para o desenvolvimento da economia europeia. O papel crucial das indústrias metalúrgicas europeias em muitos sectores é também a base da competitividade de outros ramos da indústria. Este saber-fazer terá de ser preservado e desenvolvido na Europa.

As indústrias metalúrgicas inserem-se num quadro de concorrência mundial e, nos últimos anos, passaram por constantes transformações e reestruturações de grande alcance, as quais contribuíram não só para melhorar a competitividade, mas conduziram também a uma significativa redução do número de postos de trabalho. Porém, estas reestruturações não são motivadas apenas pela evolução tecnológica ou pela melhoria da produtividade. Uma parte significativa da transformação do sector ficou a dever-se à deslocalização de determinadas produções da Europa (por exemplo, a produção de alumínio em bruto), para o que também contribuíram factores como os custos energéticos, as exigências ambientais e a proximidade das matérias-primas. Este processo ainda não terminou, e é de contar com mais reestruturações, as quais se inscrevem igualmente no processo de globalização crescente das cadeias de criação de valor das indústrias metalúrgicas (desde as matérias-primas até às fases ulteriores de transformação).

⁽¹⁾ COM(2005) 474 final, anexo II.

⁽²⁾ COM(2007) 374 final de 4.7.2007.

3.3 O actual debate em torno das alterações climáticas tem um impacto particularmente relevante nestas indústrias devido à sua elevada utilização de energia. A questão não se limita apenas à manutenção da competitividade do sector, mas contempla igualmente a salvaguarda do emprego nas indústrias visadas. Assim, nas suas conclusões de 3 de Junho de 2008, o Conselho «*Competitividade*» convida a Comissão e os Estados-Membros a «... *continuem a debater activamente com a indústria e os países terceiros a questão das abordagens sectoriais por forma a encorajar a adopção de medidas efectivas para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, abordando também desse modo a fuga de carbono*».

3.4 Em relação ao resto, o Comité concorda com a análise que a Comissão faz das características do sector. É preciso ter aqui em conta o facto de a comunicação se basear em trabalhos preparatórios já iniciados em 2004 e a falta de homogeneidade do sector metalúrgico.

3.4.1 Porém, a delimitação dos sectores em causa não é ainda muito clara. Na sua definição, a Comissão faz referência ao código NACE 27, enquanto os dados apresentados nos documentos (comunicação e anexo) dizem respeito apenas a uma parte dos subsectores (indústrias primária e semi-transformadora). A Comissão deveria proceder a uma descrição mais rigorosa, pois declarações genéricas dificilmente serão adequadas face à diversidade de subsectores (26 indústrias em 5 grupos, segundo a NACE 27) e de estruturas (enquanto a maioria das empresas activas na indústria de matérias-primas são de grande dimensão, as da indústria transformadora são PME).

3.5 A Comissão propõe na sua comunicação uma série de medidas que visam melhorar as condições para as indústrias em causa, Mas estas devem ser consideradas em relação com outros objectivos políticos aparentemente contraditórios que são tratados simultaneamente. O Comité lamenta, por isso, que muitas das propostas sejam demasiado vagas e insta a Comissão a elaborar, no seguimento da sua comunicação, um calendário com um pacote mais concreto de medidas, contemplando especificamente cada um dos subsectores. Tal é sobretudo necessário pelo facto de as decisões de investimentos no âmbito das indústrias metalúrgicas terem de ser tomadas a médio e longo prazo de estas serem influenciadas pelas medidas adoptadas.

3.5.1 O CESE insta à realização de estudos específicos, em colaboração com os interessados, sobre a evolução da procura, da produção e das tecnologias em cada um dos sectores, com base nas experiências com o Tratado CECA e acompanhados de monitorização e diálogo social. As indústrias metalúrgicas servirão aqui de exemplo. O Tratado CECA previa para o sector do aço e do ferro a criação de um sistema de recolha de informações que transcendia de longe o âmbito das «estatísticas gerais da indústria». Após o termo da sua vigência em 2002, a indústria siderúrgica europeia tem-se empenhado com êxito no prosseguimento, pelo menos transitóriamente, de inquéritos estatísticos específicos essenciais não cobertos pelas «estatísticas gerais da indústria». Esta recolha de dados ao nível europeu é determinada pelo Regulamento (CE) n.º. 48/2004. Na opinião do CESE, seria oportuno prorrogar este Regulamento, que cobre um período limitado, e proceder a este tipo de inquéritos detalhados também noutros sectores da indústria metalúrgica, uma vez que se verifica com cada vez mais frequência que as estatísticas gerais da indústria são demasiado rudimentares para servirem de base a uma acção política concreta.

4. Observações na especialidade sobre as propostas da Comissão

4.1 Política energética

4.1.1 A Comissão conclui, correctamente, que as oscilações bem como o recente aumento em flecha dos preços do gás e da electricidade e as limitações impostas à obtenção de contratos de fornecimento a longo prazo afectam a competitividade das indústrias metalúrgicas da UE.

4.1.2 É necessário tomar medidas que permitam melhorar a previsão da evolução dos preços, garantir uma maior transparência do mercado e a livre escolha dos fornecedores de energia. Isso implica acção legislativa, mas também o reconhecimento da compatibilidade das práticas seguidas com o direito comunitário.

4.1.3 A análise das opções de contratos de fornecimento de longo prazo é uma das principais medidas para melhorar a previsibilidade das condições de fornecimento. Neste contexto, importa ter em consideração em que medida os fornecedores de energia envolvidos poderão ou não participar no sistema de leilões do RCE (regime de comércio de licenças de emissão da UE).

4.1.4 São necessárias soluções para colmatar as lacunas da infra-estrutura de transporte de energia (redes transeuropeias), a fim de garantir a todas as empresas interessadas o livre acesso ao mercado de energia.

4.1.5 A longo prazo, a expansão contínua das energias renováveis será um factor essencial para o aprovisionamento independente das indústrias da UE. As indústrias metalúrgicas contribuem para o êxito da política da UE que defende o aumento da produção de energia (electricidade e calor) a partir de fontes de energia renováveis. Tanto nos processos de fabrico de aço como da produção de coque são libertados valiosos gases: gás de alto-forno, gás de conversor (gás de forno de aciaria de oxigénio) e gás de coqueria siderúrgica. Estes gases contêm diferentes percentagens de monóxido de carbono (no caso de gás de conversor até 65 %), dióxido de carbono, nitrogénio e hidrogénio (no caso do gás de coqueria até 60 %). Em vez de deixar que se percam na atmosfera ou que ardam, poder-se-ia utilizá-los com eficácia para a produção de electricidade e/ou de calor. Isso acontece já hoje com certa frequência, mas é preciso envidar esforços para aperfeiçoar as tecnologias utilizadas.

4.1.6 O Comité assinala ainda que já se pronunciou em diversos pareceres sobre a política energética (mais recentemente — CCMI/052 — e em diversos pareceres sobre as redes transeuropeias de transportes (RTE)).

4.2 Política ambiental

4.2.1 As indústrias metalúrgicas já se encontram sujeitas a um grande número de normas comunitárias no domínio do ambiente, cuja transposição e cumprimento muitas vezes as colocam perante o desafio de terem de conciliar diferentes objectivos (por exemplo, a prevenção de emissões poluentes está parcialmente associada a um maior consumo de energia, o que, por sua vez, afecta negativamente a eficiência energética). Sem dúvida que alguns segmentos das indústrias metalúrgicas pertencem aos sectores com uma utilização intensiva da energia, os quais têm de fazer face a uma forte concorrência internacional em matéria de custos. Estes segmentos são grandes emissores de CO₂. Caso as

medidas previstas pela Comissão no âmbito das alterações climáticas, em especial o alargamento do regime RCE, fossem aplicadas às indústrias metalúrgicas sem limitações adicionais, poder-se-ia registar a fuga de investimentos (que actualmente já é notória) e a perda de postos de trabalho (*risk of carbon leakage*). Porém, o efeito pretendido no que diz respeito às alterações climáticas não se concretizará enquanto não houver de todos os países um compromisso com estes objectivos.

4.2.2 Por conseguinte, deve ser atribuída a máxima prioridade à conclusão de acordos internacionais vinculativos, com critérios claros para a sua eficácia e verificação, que evitem desvantagens concorrenciais para a indústria europeia e promovam o combate às alterações climáticas à escala mundial.

4.2.3 Largos segmentos das indústrias metalúrgicas já realizaram no passado avultados investimentos em tecnologias com eficiência energética. Por exemplo, a indústria siderúrgica europeia é líder na redução das emissões de CO₂, e muitas empresas do sector já atingiram na sua produção o limite daquilo que é considerado tecnologicamente viável ao nível da redução de emissões. Por conseguinte, o objectivo de redução de 21 % das emissões de gases com efeito de estufa até 2020 (com base em valores de 2005) deveria abranger todos os sectores que participam no regime de comércio de emissões comunitário (sector energético e indústrias de utilização intensiva de energia). Convém que, na repartição dos esforços entre sectores, se tenha em consideração a capacidade da indústria de reduzir as emissões dentro dos condicionamentos tecnológicos existentes, sem que isso afecte o volume da sua produção.

4.2.3.1 O Conselho constatou que, graças aos acordos internacionais previstos, será possível alcançar o ambicionado objectivo de redução das emissões de CO₂ até 30 %. O Comité salienta, a este respeito, que importa clarificar em que domínios se pretende conseguir estas reduções. É impensável que isso ocorra apenas nos sectores actualmente abrangidos pelo RCE. Na opinião do Comité, haverá que dar prioridade a medidas em áreas como, por exemplo, o isolamento dos edifícios, a organização dos transportes e do tráfego ou a eficiência energética em geral, etc.

4.2.4 Por conseguinte, o Comité considera que a prioridade deverá incidir, em primeira instância, na divulgação das tecnologias mais adequadas e mais eficientes do ponto de vista energético e, logo depois, na investigação e desenvolvimento com vista à melhoria destas tecnologias e ao desenvolvimento de novos materiais. As normas técnicas devem ser tidas em consideração tanto nas medidas a aplicar ao nível da UE como nas negociações dos acordos internacionais para a protecção do clima.

A Comissão deveria elaborar com a maior brevidade possível um plano nesta matéria contendo todas as medidas e fases previstas, a fim de evitar mais insegurança na indústria. O CESE remete, neste contexto, para a alínea b) do artigo 10.º da proposta de directiva da Comissão sobre o regime de comércio de licenças de emissão (RCE) ⁽³⁾.

4.2.5 No que diz respeito à directiva IPPC, o Comité apoia o propósito da Comissão de favorecer a harmonização, que contribuirá igualmente para uma legislação mais simples e melhor. Porém, enquanto base para a certificação e exploração de unidades industriais, a directiva codificada deve ter em consideração a

situação específica da evolução tecnológica. A competitividade das indústrias metalúrgicas da UE não pode ser ameaçada por requisitos que não correspondem às capacidades tecnológicas.

4.2.6 No atinente às propostas no âmbito da legislação relativa aos resíduos, do REACH e da normalização, o Comité manifesta o seu acordo de princípio, mas aguarda uma formulação mais concreta de cada uma das propostas.

4.3 Inovação, investigação e desenvolvimento, competências

4.3.1 O Comité apoia o empenhamento da Comissão no fomento da inovação, da investigação e do desenvolvimento, bem como na melhoria das competências.

4.3.2 A plataforma europeia tecnológica do aço (ESTEP) contribui para moldar o futuro sugerindo ambiciosos programas de I&D (agenda de investigação estratégica, designada por SRA) para garantir uma competitividade sustentável. As prioridades desta agenda visam reduzir o impacto dos processos no ambiente e desenvolver produtos modernos com mais valor acrescentado e que sejam mais eficientes ao longo de todo o ciclo de vida. A ULCOS (produção de aço com emissão de CO₂ ultra-reduzida), por exemplo, é o primeiro grande projecto da ESTEP com o objectivo de reduzir significativamente as emissões de CO₂. É o projecto desta natureza mais ambicioso em todo o mundo e é já um grande sucesso, tendo sido seleccionados quatro percursos promissores que agora têm de ser testados à escala industrial e associados a tecnologias de captura e armazenagem do dióxido de carbono (CAC). A ESTEP também contribui indirectamente para as questões relacionadas com as alterações climáticas e a energia, através da invenção de soluções de aço leve totalmente reciclável, por exemplo, para os sectores automóvel e da construção, e de soluções novas e eficazes para o desenvolvimento das fontes de energia do futuro (por exemplo, energia eólica).

4.3.3 Por outro lado, visto que a formação inicial e contínua do pessoal é essencial para a criação de uma indústria sustentável na Europa, são necessários investimentos importantes para melhorar a base de competências, por exemplo, recrutando talentos nas universidades e desenvolvendo a aprendizagem ao longo da vida, em especial o ensino electrónico (*e-learning*). Este objectivo relevante para toda a sociedade requer o apoio tanto da UE como do mundo académico ⁽⁴⁾.

4.3.4 No entanto, propõe-se uma análise da eficácia dos actuais programas. Por exemplo, a agenda de investigação estratégica da plataforma europeia tecnológica do aço teve alguns resultados desanimadores na sequência dos primeiros convites à apresentação de propostas do 7.º programa-quadro (taxa de aprovação inferior a 10 %), pois estes convites não correspondem pelos vistos às prioridades da SRA. Espera-se que a segunda parte do 7.º programa-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico se traduza em melhor apoio e coordenação.

⁽⁴⁾ Convém assinalar aqui que já há iniciativas nas indústrias metalúrgicas para promover/aumentar a mobilidade da mão-de-obra especializada do sector metalúrgico na Europa, como por exemplo, o EMU-Pass (www.emu-pass.com).

⁽³⁾ COM(2008) 16 final, de 23.1.2008.

4.4 *Relações externas e políticas comerciais*

4.4.1 O Comité saúda a intenção da Comissão de atribuir uma elevada prioridade ao fornecimento de matérias-primas à indústria. Porém, importa referir, a este respeito, que esta não é uma questão exclusiva das relações externas e do comércio externo, conforme é evidenciado no parecer CCMI/056 «Indústria extractiva não energética na Europa». É preciso salientar que a reciclagem de matérias-primas e a redução da utilização intensiva de materiais, assim como a investigação no âmbito dos «materiais substitutos» irão adquirir no futuro uma importância crescente (não só na óptica da política comercial como face à importância da protecção do ambiente).

4.4.2 É necessário estar atento ao facto de muitos sectores das matérias-primas estarem concentrados num número reduzido de empresas que operam a nível mundial e se encontram, por isso, na situação de impor preços unilateralmente.

4.4.3 O Comité partilha da opinião da Comissão de que se deve manter um estreito diálogo industrial com os países terceiros em matéria de política comercial. É, porém, necessário continuar a

dispor dos instrumentos de política comercial consentâneos com as regras da OMC, que visam dissuadir práticas que prejudiquem ou discriminem as indústrias metalúrgicas da UE, e emitir sinais inequívocos de que esses instrumentos serão aplicados, caso sejam impossíveis progressos pela via do diálogo.

4.5 *Aspectos sociais*

4.5.1 Face aos desafios que se colocam, como, por exemplo, o envelhecimento da mão-de-obra (sobretudo na indústria siderúrgica), os requisitos de qualificações e a mudança estrutural em curso, o Comité manifesta a sua surpresa por verificar que a Comissão não propõe medidas nem apresenta propostas relativamente às vertentes sociais que menciona na sua comunicação.

4.5.2 Convém dedicar especial atenção às questões de segurança e de protecção da saúde, uma vez que as indústrias metalúrgicas são daquelas indústrias em que são maiores os riscos.

4.5.3 O CESE volta a salientar, neste contexto, a importância do diálogo social.

Bruxelas, 3 de Dezembro de 2008.

O Presidente do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

O Secretário-Geral do Comité Económico e Social Europeu
Martin WESTLAKE