

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre O impacto das barreiras legislativas nos Estados-Membros na competitividade da UE

(Parecer exploratório solicitado pela Presidência checa)

(2009/C 277/02)

Relator: **Joost van IERSEL**

Por carta de 27 de Junho de 2008, Alexandr Vondra, vice-primeiro-ministro checo responsável pelos Assuntos Europeus, solicitou, em nome da Presidência checa do Conselho da União Europeia, um parecer exploratório do Comité Económico e Social Europeu sobre

O impacto das barreiras legislativas nos Estados-Membros a nível da competitividade da UE.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, emitiu parecer em 24 de Abril de 2009, sendo relator Joost van Iersel.

Na 453.^a reunião plenária de 13 e 14 de Maio de 2009 (sessão de 14 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 198 votos a favor, 4 votos contra e 10 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. Enquanto objectivo político de carácter global para promover o crescimento económico e o emprego e criar um desenvolvimento sustentável, o mercado interno ocupa o centro do processo de integração europeia. O mercado interno foi bem sucedido na medida em que suprimiu um número considerável de obstáculos para benefício dos cidadãos e dos consumidores, das empresas e da sociedade em geral ⁽¹⁾. Neste contexto, o Estado de direito constitui um princípio fundamental.

1.2. Todavia, em total oposição à afirmação habitual de que o mercado interno se encontra concluído, a dinâmica económica exige esforços contínuos para o estabelecimento de um verdadeiro mercado interno para os actores económicos públicos e privados em toda a UE. Além disso, a legislação comunitária ainda não conseguiu um funcionamento eficiente do mercado interno em domínios importantes, como as finanças e a energia. Nas actuais circunstâncias, avulta a urgência de criar um enquadramento jurídico eficaz para o sector financeiro.

1.3. Na pior recessão da História recente e face à crise sistémica dos mercados financeiros, é essencial reestabelecer a confiança na Europa. Para solucionar a crise há que reanalisar as actuais políticas, em particular no sector financeiro. Para contrariar os riscos de protecção e de renacionalização das políticas e salvaguardar os mercados livres na UE e além, a UE necessita urgentemente de definir uma via política clara. O CESE insta a um compromisso firme e permanente da parte do Conselho e dos Estados-Membros contra o protecção e a fragmentação do mercado.

1.4. Medidas destinadas a atenuar o impacto da crise, como a intervenção directa do Estado ou a nacionalização dos bancos, bem como incentivos fiscais e financeiros específicos, ainda que necessários para fazer face à crise actual, não deverão afectar a prossecução dos objectivos comunitários, a médio e longo prazo, previamente acordados, nem comprometer as condições-quadro existentes e com bons resultados, incluindo as regras aplicáveis aos auxílios de emergência e à reestruturação. De outra forma, criar-se-ia a possibilidade de distorções da concorrência em grande escala. Ao mesmo tempo, importa igualmente aprender com a crise quais os tipos de regulamentação e medidas financeiras necessários para assegurar um desenvolvimento sustentável a longo prazo.

1.5. A acentuada recessão económica exige um ambiente robusto, resistente e justo para as empresas e trabalhadores europeus, que promova o crescimento económico, a inovação, a criação de emprego, o progresso social e o desenvolvimento sustentável. As Estratégias de Lisboa e de Gotemburgo ⁽²⁾ permanecem os pilares para promover o crescimento e o emprego e promover a vitalidade e a inovação na UE e no mundo.

1.6. Neste contexto, uma melhor legislação e todas as iniciativas conexas a nível da UE, bem como a qualidade de uma transposição correcta e a aplicação a nível nacional e regional revestem uma importância capital. Os principais intervenientes neste processo, ou seja, a Comissão, o Parlamento Europeu e os próprios Estados-Membros, deverão manter-se inteiramente empenhados nesses objectivos.

1.7. Para uma boa governação e para além dos intervenientes públicos, as empresas e organizações empresariais, os parceiros sociais e a sociedade civil organizada têm de cumprir as suas funções e sentir-se co-responsáveis e empenhados em todo o processo.

⁽¹⁾ Para uma visão de conjunto dos obstáculos ainda existentes ao mercado único, consultar o estudo do CESE-OMU publicado em http://www.eesc.europa.eu/smo/news/index_en.asp.

⁽²⁾ O Conselho Europeu de Gotemburgo, que teve lugar em Junho de 2001, conferiu uma dimensão ambiental à Estratégia de Lisboa.

1.8. A integração europeia beneficia também com a introdução de novos capítulos como a Nova Abordagem e o Pacote Mercadorias de 2008, a redução dos encargos administrativos injustificados e o reconhecimento das qualificações profissionais.

1.9. A recente evolução confirma mais uma vez o que o CESE há muito defende de que a Comissão, enquanto órgão guardião dos Tratados, deverá receber mais meios, em vez de entraves como frequentemente acontece, para garantir eficazmente a coerência entre a legislação nacional e os requisitos legais acordados a nível da UE.

1.10. A transposição da Directiva Serviços, a decorrer em 2009, irá abrir novas possibilidades favoráveis para os cidadãos e as empresas. Todavia, são necessários controlos eficazes para evitar normas menos exigentes em matéria social, ambiental e de qualidade e segurança.

1.11. A supressão das barreiras jurídicas e a forma como esta se concretiza exigem, especialmente neste momento, uma melhor estratégia de comunicação a nível europeu e dos Estados-Membros. Esta comunicação deve reforçar a credibilidade da UE e fomentar a confiança entre os cidadãos e empresas, contrariando o eurocepticismo.

1.12. A eliminação das barreiras jurídicas, uma melhor legislação e condições-quadro comuns na UE cimentarão a posição da UE nas negociações com outros blocos comerciais, na OMC e na Ronda de Doha.

1.13. Por último, a UE pode aprender com a sua História que os tempos difíceis também podem conduzir a progressos vantajosos. A crise dos anos 1970 e início dos anos 1980 confirmou a vontade política de criar uma UEM, que em 1985 produziu o Acto Único que esteve na base do programa Europa 1992, o caminho para a conclusão do mercado interno.

2. Introdução

2.1. O presente parecer exploratório, dedicado ao tema «Barreiras legislativas à competitividade» e elaborado pelo CESE a pedido da Presidência checa, centra-se na concretização de um mercado interno isento de obstáculos administrativos (injustificados) e baseado numa melhor legislação. O mercado único consiste em oferecer às empresas e cidadãos europeus um ambiente jurídico certo e seguro, tendo em vista a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capital em todo o território da União.

2.2. No seu programa, a actual presidência (checa) dedica especial atenção à transposição atempada e correcta da Directiva Serviços e a uma maior remoção dos entraves comerciais entre os Estados-Membros, de acordo com a Revisão da Estratégia para o Mercado Interno. Estes objectivos são correctamente contemplados na perspectiva mais ampla dos Programas de Reforma Nacionais e da Estratégia de Lisboa e na sua revisão e eventual adaptação em 2010.

2.3. O mesmo quadro engloba a relação entre, por um lado, os esforços para «Legislar melhor»⁽³⁾, um melhor aproveitamento das avaliações de impacto e a transposição em curso e, por outro, a avaliação das medidas para reduzir os encargos administrativos que pesam sobre as empresas, bem como a promoção de uma Lei para as Pequenas Empresas para a Europa e de uma política industrial comunitária sustentável, incluindo uma adequada política de inovação.

2.4. Estas intenções e propostas terão de se materializar no contexto de uma retracção económica particularmente acentuada⁽⁴⁾. Deixam claro que a presidência, em sintonia com a visão da Comissão, prevê, no seu programa, a manutenção das orientações estratégicas tal como definidas em tempos mais auspiciosos. Por conseguinte, a presidência pretende igualmente dar um novo ímpeto ao mandato da nova Comissão.

2.5. Pretende também dar continuação a políticas estratégicas anteriormente delineadas, independentemente das medidas a curto prazo que devam ser adoptadas para atenuar eventuais choques súbitos consideráveis na economia, passíveis de afectar os sectores económicos, os investimentos e os postos de trabalho.

2.6. A eliminação de restrições a um maior desenvolvimento espontâneo das empresas europeias constitui o principal ponto de referência do presente parecer. Nesse sentido, o fortalecimento da competitividade deverá ser definido como o reforço da igualdade de condições na UE, tornando a base legislativa comum o mais eficaz possível.

2.7. Um elemento fundamental neste processo são as actividades aprovadas em prol de uma melhor legislação, que estão orientadas para a qualidade da legislação, as avaliações de impacto, a introdução de novas regras quando necessário e a redução de 25 % dos encargos administrativos até 2012⁽⁵⁾.

2.8. O presente parecer centra-se na eliminação das barreiras jurídicas e numa regulamentação eficaz que reestabeleça a confiança nos mercados, tendo em conta as dimensões cada vez mais globais da competitividade. Quanto melhor funcionar o quadro regulamentar do mercado interno, mais forte será a posição da UE a nível mundial.

2.9. O CESE já se pronunciou sobre uma série de domínios. Dada a dimensão ampla do conceito de competitividade, este parecer procura seleccionar tópicos especialmente problemáticos na actualidade.

⁽³⁾ JO C 24 de 31.1.2006, pág. 39.

⁽⁴⁾ Ver o recente relatório da OCDE que defende uma reforma legislativa e pré-concorrencial continuada no contexto actual de crise (*Going for Growth 2009*).

⁽⁵⁾ Ver em particular a terceira análise estratégica do programa «Legislar melhor» na União Europeia, COM(2009) 15 final.

2.10. Foram alcançados progressos impressionantes na realização do mercado interno. Contudo, é igualmente incontestável que existe ainda um considerável défice de harmonização em domínios específicos, como no da energia, das finanças e da patente comunitária potencialmente prioritária, bem como de acções urgentes no domínio social. As acções em curso a nível dos diferentes governos (legislação e práticas administrativas) exigem uma atenção permanente numa perspectiva europeia ⁽⁶⁾.

2.11. A falta de uma harmonização desejável ou as próprias acções dos governos nacionais geram frequentemente perturbações graves a nível das grandes empresas e obstáculos prejudiciais a investimentos, a nível europeu, pelas pequenas e médias empresas.

2.12. As PME constituem um factor vital da competitividade europeia em termos mundiais. As grandes empresas são indispensáveis para manter a solidez da Europa. Todavia, devido à subcontratação de serviços e à fragmentação do processo empresarial e da cadeia de distribuição e de geração de riqueza, as PME são as principais criadoras de postos de trabalho. São, por regra, suficientemente flexíveis para se adaptarem aos padrões de produção sustentável exigidos e estão, especialmente enquanto parceiras na cadeia de geração de riqueza e de distribuição, na origem de invenções e de novos sistemas promotores de uma produção sustentável e ecológica.

2.13. As barreiras jurídicas não afectam apenas o comércio, mas também a circulação transfronteiriça dos trabalhadores ⁽⁷⁾. É importante garantir a aplicação dos direitos fundamentais e das regras do mercado laboral a todos os trabalhadores ⁽⁸⁾.

3. Antecedentes e observações na generalidade

3.1. O mercado único constitui um conceito dinâmico. O seu conteúdo e o estabelecimento de condições de igualdade para os diferentes actores económicos na Europa são definidos mediante objectivos políticos comunitários adequados, sendo garantidos pela legislação comunitária. Além disso, as metas e as regras fixadas são ajustadas no momento devido, em função de eventuais alterações conjunturais. Se necessário e conveniente, devem ser urgentemente tomadas medidas apropriadas e concretas para proteger os trabalhadores, que deixem claro que as liberdades económicas e as regras em matéria de concorrência não devem ter prioridade sobre os direitos sociais fundamentais.

3.2. A actual recessão económica afecta todos do ponto de vista económico e social. Afecta igualmente a posição da Europa enquanto actor global. Situações extraordinárias poderão exigir

abordagens e soluções extraordinárias como, por exemplo, auxílios estatais de carácter especial autorizados para «sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro» ⁽⁹⁾ segundo as orientações de «emergência» da Comissão ⁽¹⁰⁾, mas convirá não comprometer as condições-quadro aprovadas. Todas as intervenções devem ser correctamente fundamentadas.

3.3. A regulamentação nacional é muitas vezes concebida como resposta a todo o tipo de desafios presentes num contexto nacional. Também perante este contexto, a continuação de programas relacionados com a supressão de barreiras legislativas existentes e potenciais entre os Estados-Membros é necessária e deve ser fomentada.

3.4. As motivações a curto prazo, especialmente hoje em dia, podem facilmente prejudicar a vontade política de actuar em conformidade. Existe sempre o risco de um proteccionismo aberto ou dissimulado. Torna-se ainda mais necessário um apelo à continuação das medidas já iniciadas com vista à eliminação das barreiras legislativas. Quanto melhor prepararmos o terreno hoje, mais robusta será a economia europeia amanhã.

3.5. A situação actual exige sem dúvida esforços redobrados para definir novas condições de enquadramento transparentes nos sectores financeiro e energético.

3.5.1. No actual período de crise financeira, os Estados reconquistaram terreno enquanto actores centrais no sistema económico ao concederem auxílios de «emergência» de valor considerável às principais instituições financeiras. Além do potencial impacto nas finanças públicas, esta abordagem poderá conduzir a distorções da concorrência se não se respeitarem as regras relativas aos auxílios estatais ⁽¹¹⁾ e poderá colocar os bancos mais cumpridores em desvantagem.

3.5.2. Apesar de o CESE não questionar a necessidade de uma intervenção rápida nestas circunstâncias excepcionais, é importante seguir de perto ⁽¹²⁾ a evolução da situação, de modo a salvaguardar o actual espírito de coesão, o Estado de direito e o nível de concorrência no mercado europeu, ou seja, todos os factores essenciais para os cidadãos e a economia.

⁽⁶⁾ Ver, a este título, a recente brochura ilustrativa «When will it really be 1992?» (Quando será mesmo 1992?) lançada pelas federações neerlandesas dos empregadores (VNO – NCW, MKB – publicada em Dezembro de 2008). Na altura, 1992 era anunciado como o ano da conclusão do mercado interno.

⁽⁷⁾ JO C 228 de 22.9.2009, pág. 14.

⁽⁸⁾ Ver o parecer do CESE sobre *Identificação dos principais entraves à mobilidade no mercado interno do emprego*, JO C 228 de 22.9.2009, pág. 14, n.º 1.5.

⁽⁹⁾ Ver n.º 3, alínea b), do artigo 87.º do Tratado CE. Este é um desvio deliberado de base jurídica do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º, que costuma ser aplicado. Permite uma maior apoio financeiro aos Estados-Membros e pode provocar distorções. Assim, «esta distorção consciente e autorizada tem que ser implacavelmente monitorizada e acompanhada pela Comissão, e corrigida logo que a situação económica volte à normalidade», ver JO C 228 de 22.9.2009, pág. 47.

⁽¹⁰⁾ JO C 16 de 22.1.2009, pág. 1.

⁽¹¹⁾ JO C 270 de 25.10.2008, pág. 8, JO C 10 de 15.1.2009, pág. 2, JO C 72 de 26.3.2009, pág. 1.

⁽¹²⁾ «Seguir de perto» é aqui utilizado, bem como nos pontos 4.2.1 e 4.2.6.2, em termos gerais, sem uma definição detalhada do papel e do mandato da Comissão, que variam em função dos instrumentos jurídicos utilizados em casos concretos.

3.5.3. São necessárias condições-quadro e disposições legais novas, que terão de se concentrar numa supervisão do sector bancário a nível europeu, ou que seja, no mínimo, rigorosamente coordenada a nível europeu, na regulamentação indispensável, bem como em políticas muito divergentes face aos bancos ⁽¹³⁾. O CESE frisa a necessidade de legislar melhor e controlar o sector financeiro, como proposto no relatório de Larosière solicitado pela Comissão no âmbito da Presidência checa ⁽¹⁴⁾. A supervisão europeia devia incluir, para além do sector bancário, também o sector dos seguros.

3.5.4. O debate que se avizinha sobre a estrutura jurídica do sistema financeiro deve incluir como objectivo estratégico um quadro fiável para a futura solidez da economia europeia em geral. Esta perspectiva mais ampla não tem recebido suficiente atenção.

3.5.5. A energia enquanto matéria-prima essencial para toda a sociedade pode representar em muitos aspectos, como, por exemplo, os preços, a intervenção pública, o grau de liberalização e a concorrência, uma ampla fonte de barreiras jurídicas (indesejáveis) que impedem uma verdadeira igualdade de condições, com eventuais consequências negativas para outros sectores industriais. A remoção dessas barreiras estruturais e jurídicas ao comércio e investimento no seio da União deveria constituir uma motivação forte para a criação de um mercado comum da energia.

3.6. O método aberto de coordenação (MAC) ⁽¹⁵⁾ gerou grandes expectativas quanto à possibilidade de coordenar as acções nacionais. Uma tal abordagem oferece aos Estados-Membros demasiada margem de manobra, sendo uma fonte de mais barreiras jurídicas. Seria desejável uma abordagem mais estruturada.

3.7. A este título, importa discutir se, em casos específicos, as directivas ou os regulamentos da UE deverão ser escolhidos como a base jurídica mais adequada para a harmonização. Nesse mesmo sentido, o CESE insiste que uma maior promoção das medidas de normalização que resulte, entre outros, num ambiente transparente e numa melhoria da interoperabilidade poderia, em muitos casos, ser particularmente vantajosa.

3.8. As barreiras a um ambiente competitivo na Europa são múltiplas. Essencialmente, podem ser agrupadas em diversas categorias que exigem um tratamento individualizado:

3.8.1. Uma primeira categoria inclui simplesmente os obstáculos com os quais as empresas e os cidadãos são confrontados quando pretendem operar num outro Estado-Membro. Este tipo de barreiras pode decorrer da legislação nacional, dos regulamentos ou dos procedimentos administrativos que não dependem da legislação comunitária nem da sua transposição propriamente dita e que, por esse motivo, são difíceis de identificar à priori por qualquer empresa que planeie desenvolver actividades transfronteiriças.

⁽¹³⁾ JO C 224 de 30.8.2008, pág. 11.

⁽¹⁴⁾ Ver o relatório de Larosière sobre a supervisão financeira na UE, 25 de Fevereiro de 2009.

⁽¹⁵⁾ Este método proporciona um quadro para a cooperação entre os Estados-Membros da UE nas políticas que se inscrevem nas respectivas esferas de competência, tais como emprego, protecção social, inclusão social, educação, juventude e formação. Trata-se de uma ferramenta de definição de políticas com um carácter tipicamente inter-governamental. Para mais informações, consultar: http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordination_pt.htm.

3.8.2. A integração europeia não conduz forçosamente a uma redução das regras nacionais; em muitos dos casos, sucede precisamente o contrário. É muito frequente essas regras nacionais (adicionais) causarem barreiras suplementares. Além disso, na actual situação económica, certas disposições legais específicas poderão facilmente ter um efeito proteccionista.

3.8.3. Um outro tipo de barreira poderá resultar de iniciativas existentes tais como os balcões únicos de atendimento às empresas já instituídos, mas que não funcionam totalmente como previsto. Tal poderá dever-se a uma falta de recursos adequados ou a outras dificuldades, tais como o facto de a informação relevante apenas se encontrar disponível na língua do país em causa.

3.8.4. Um quarto tipo de barreira é composto por iniciativas que são desejáveis para o estabelecimento de condições iguais para todos, mas que não são concretizadas na íntegra ou apenas o são de modo incompleto. Este tipo de barreira resulta da não observância integral da legislação ou das disposições regulamentares da UE pelos Estados-Membros ⁽¹⁶⁾.

3.8.5. Entre as barreiras específicas dignas de menção contam-se as originadas pela separação existente entre os Estados que pertencem à zona euro e os demais Estados-Membros da UE, pelas línguas de trabalho obrigatórias nos Estados-Membros, pela diferença nos regimes de tributação e nas bases fiscais.

3.9. Algumas das barreiras acima indicadas constituem um subproduto das características dos sistemas administrativos e legislativos nacionais. Isto deverá levar a uma forte ênfase numa convergência na resolução dos problemas transfronteiriços.

3.10. Os incentivos financeiros específicos, se não forem coordenados adequadamente e, especialmente, se não respeitarem as regras comunitárias relativas aos auxílios estatais, podem criar novas barreiras. O CESE insiste na necessidade de respeitar sempre o acervo comunitário, tanto os regulamentos como os instrumentos disponibilizados.

3.11. São particularmente bem-vindas as redes dedicadas entre a UE e as administrações nacionais, tais como a *Enterprise Europe Network* (rede europeia de apoio às empresas), a SOLVIT (rede de resolução de problemas no mercado interno), a Rede Europeia da Concorrência e as plataformas em linha utilizadas para intercâmbio de boas práticas, centradas na eliminação de barreiras indevidas.

3.12. A falta de cooperação e de troca de informação entre as administrações nacionais sobre a aplicação da legislação comunitária constitui um problema muito grave. Neste contexto, o CESE está a elaborar um parecer sobre a iniciativa do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ JO C 325 de 30.12.2006, pág. 3.

⁽¹⁷⁾ Ver COM(2008) 703 final e JO C 325 de 30.12.2006.

3.13. Além disso, uma maior comunicação entre as administrações nacionais deverá ser útil para uma verificação adicional da existência de barreiras (ocultas) potenciais, resultantes de regras e obrigações de âmbito nacional em sectores específicos.

3.14. Numa óptica semelhante, a formação e a preparação dos funcionários públicos nacionais que se ocupam da legislação comunitária são fundamentais, exigindo recursos adequados com vista à actualização contínua das competências. Este aspecto é particularmente relevante, dada a importância e utilização crescentes das ferramentas de definição de políticas baseadas em dados reais, de que são exemplo as avaliações de impacto e a determinação dos encargos administrativos.

3.15. O CESE defendeu, em diversos pareceres, que é indispensável um controlo eficaz por parte da Comissão da aplicação das regras e dos acordos comunitários nos Estados-Membros.

3.16. Para uma boa gestão do mercado interno e para além dos intervenientes públicos, as empresas e organizações empresariais, os parceiros sociais e a sociedade civil organizada têm de cumprir as suas funções e sentir-se co-responsáveis e empenhados na promoção das condições-quadro para estabelecer condições iguais na Europa. Os instrumentos que podem ser utilizados para esse efeito incluem a experiência prática, o intercâmbio de boas práticas, auto-regulação, diálogo social a vários níveis, comunicação e informação.

4. Observações na especialidade

4.1. Legislar melhor

4.1.1. Legislar melhor é uma estratégia crucial para um ambiente empresarial sólido. As actividades para uma melhor legislação, como definidas no ponto 2.7, constituem a principal força motriz desta estratégia.

4.1.2. Legislar melhor diz respeito à selecção de tópicos a harmonizar a nível da UE e à condução do próprio processo legislativo, nomeadamente, através da adopção de regulamentos, directivas sectoriais ou directivas-quadro. As barreiras jurídicas entre os Estados-Membros podem permanecer intactas quando as directivas adoptadas são demasiado ambíguas ou apenas prescrevem requisitos mínimos.

4.1.3. Em diferentes ocasiões, o CESE saudou uma reformulação geral e orientada da legislação comunitária a cargo da Comissão. Uma semelhante revisão integral poderá servir de complemento às necessárias adaptações às novas circunstâncias e à abolição das barreiras jurídicas existentes.

4.1.4. Importa reconhecer que determinados tópicos não são susceptíveis de harmonização devido à diversidade de enquadramentos jurídicos nacionais. Nesses casos, impõe-se uma análise específica das barreiras jurídicas potenciais.

4.1.5. Interessa destacar que a Comissão tem sido bem sucedida na realização de avaliações de impacto, ao passo que, nos Estados-Membros, ainda se verificam graves deficiências neste domínio. Este facto prejudica a igualdade de condições para as empresas e a mobilidade em termos gerais.

4.1.6. As avaliações de impacto constituem uma ferramenta particularmente útil tanto para combater o excesso de regulamentação como para elaborar novas regras. Permitem à Comissão, ao Parlamento Europeu e ao Conselho um melhor conhecimento da realidade. O CESE insiste na necessidade de o Conselho e o Parlamento Europeu respeitarem os resultados das avaliações de impacto e as respectivas actualizações ao longo de todo o processo legislativo.

4.1.7. As avaliações de impacto exigem uma abordagem global e integral, não apenas dos aspectos técnicos dos bens e serviços, mas também de efeitos colaterais como os interesses de protecção do ambiente ou dos consumidores. Por outro lado, na legislação relativa ao ambiente e aos consumidores, importa ter sempre em conta a necessidade de promoção da competitividade da indústria. O êxito das avaliações de impacto depende directamente da participação de todas as partes interessadas.

4.2. Transposição e aplicação (18).

4.2.1. A transposição e aplicação atempadas e correctas no terreno é um aspecto inextricável de uma melhor legislação. A prática demonstra que uma transposição excessiva ou insatisfatória (sobre-regulamentação (*goldplating*) e sub-regulamentação (*cherry picking*)) constitui uma das principais fontes de barreiras jurídicas, problemas transfronteiriços e protecção. Por esse motivo, importa igualmente avaliar criteriosamente os recursos e ferramentas necessários para seguir de perto e aplicar a legislação comunitária a nível dos Estados-Membros.

4.2.2. Importa respeitar a subsidiariedade, mas esse respeito não deve ser unilateral. A UE deve realmente abster-se de interferir nos procedimentos e sistemas administrativos nacionais. Mas o Tratado estipula também que a UE deve garantir a prossecução dos objectivos da União e o funcionamento do mercado à luz das regras convencionadas. Os problemas que afectam as empresas, outras organizações e os cidadãos no terreno apenas podem ser resolvidos de maneira satisfatória mediante essa premissa.

4.2.3. Por outras palavras, a relação entre as regras comunitárias e a subsidiariedade possui uma natureza subtil. O CESE é da opinião que, no processo de aprofundamento da integração, conviria definir e aplicar à luz de objectivos acordados um correcto equilíbrio entre a necessidade de respeitar as tradições e os sistemas administrativos nacionais e a exigência de um controlo por parte da UE.

4.2.4. A este título, importa salientar a função das entidades locais e regionais que, em muitos Estados-Membros, são responsáveis pela aplicação da legislação comunitária. Essas entidades têm de ter devidamente em conta essa mesma legislação.

(18) JO C 24 de 31.1.2006, pág. 52

4.2.5. Um outro vasto domínio relevante diz respeito aos chamados contratos públicos. Apesar da transposição das directivas de 2004, persistem as práticas e os procedimentos administrativos tradicionais, incluindo barreiras legais que inibem a candidatura internacional a contratos públicos. A contratação pública requer, pois, uma atenção constante no respeito da negociação colectiva entre parceiros sociais.

4.2.6. O CESE considera que importa melhorar consideravelmente a governação com vista à supressão das barreiras legislativas na UE:

4.2.6.1. O retorno de informação existente relativamente à aplicação prática da legislação é ainda insatisfatório ⁽¹⁹⁾.

4.2.6.2. Enquanto parte indispensável do Estado de direito, o controlo pela Comissão deveria ser alargado sistematicamente à transposição e à aplicação da legislação comunitária. Esta questão requer especial atenção e um debate político.

4.2.6.3. Além disso, é desejável que as redes de avaliação entre as administrações nacionais ⁽²⁰⁾ sejam introduzidas onde ainda não existem e que as capacidades administrativas dos Estados-Membros sejam reforçadas.

4.2.6.4. Nessa mesma perspectiva, o CESE subscreve inteiramente a recente criação da Rede de Observação da Subsidiariedade pelo Comité das Regiões com vista a facilitar a troca de informação entre a UE e as entidades locais e regionais.

4.2.6.5. A Comissão deve garantir que os reguladores nacionais aplicam as regras comunitárias de modo semelhante e coordenado.

4.2.6.6. A ambicionada governação mencionada no ponto 4.2.6. deverá igualmente ser aplicada de modo equitativo no caso de barreiras não jurídicas que muitas vezes resultam de práticas administrativas existentes.

4.3. O mercado interno dos serviços

4.3.1. A Europa encontra-se num ponto de viragem no tocante ao mercado interno dos serviços. O estado da transposição e da aplicação da Directiva Serviços, previstas para finais de 2009, deverá ser seguido de perto de modo a garantir que não são criadas novas barreiras e discrepâncias a nível nacional. Esse processo não deve, porém, conduzir a uma deterioração das normas em matéria social, ambiental e de segurança e qualidade. A transposição da Directiva Serviços da UE requer que os funcionários administrativos recebam a formação adequada (em línguas e competências interculturais).

⁽¹⁹⁾ A Comissão Europeia propõe uma série de fontes de informação, incluindo pontos de contacto para reclamações, tais como o serviço *Europe Direct*, o serviço jurídico gratuito Eurojus, os centros nacionais da rede SOLVIT, os centros europeus de consumidores, a rede europeia de empresas (*Enterprise Europe Network*) e o portal «A vossa Europa».

⁽²⁰⁾ O CESE chama a atenção para o Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI), desenvolvido pela Comissão para facilitar a troca de informação entre as administrações nacionais sobre a legislação comunitária.

4.3.1.1. A actual abordagem adoptada pela Comissão Europeia em apoio à transposição da Directiva Serviços a nível nacional afigura-se eficaz e merece ser ainda mais encorajada.

4.3.2. Quanto a aspectos específicos da Directiva Serviços, a liberdade de estabelecimento e de desenvolvimento de actividades transfronteiriças constitui um ingrediente essencial da criação do ambiente adequado para as empresas europeias ⁽²¹⁾.

4.3.2.1. A resposta das partes interessadas directamente afectadas parece sugerir que, apesar da existência de medidas *ad hoc* que facilitam o estabelecimento de empresas noutro Estado-Membro, existem ainda muitos aspectos a melhorar.

4.3.3. Uma outra questão que carece ser tratada é a abordagem a adoptar em domínios que actualmente não se encontram abrangidos pela Directiva Serviços.

4.3.3.1. Alguns sectores, como os serviços financeiros, as comunicações electrónicas e os serviços audiovisuais, são regulamentados separadamente, enquanto outros domínios não o são de todo a nível da UE.

4.3.3.2. Estes domínios não regulamentados a nível comunitário podem apresentar fortes disparidades entre os diferentes Estados-Membros e, desse modo, gerar barreiras potenciais inesperadas. Daí a necessidade de aumentar a coordenação entre os governos nacionais para evitar abordagens contraditórias em relação a questões específicas que afectam directamente o ambiente empresarial na UE.

4.3.4. Além disso, importa salientar que, nos tempos que correm, a fronteira entre bens e serviços é cada vez mais ténue. Por conseguinte, uma correcta aplicação do princípio da liberdade de estabelecimento e de desenvolvimento de actividades transfronteiriças no sector dos serviços produzirá igualmente um efeito extremamente benéfico na indústria transformadora.

4.3.4.1. Mesmo com uma transposição plena e correcta da Directiva Serviços, as instituições europeias e os Estados-Membros devem acompanhar o sector de perto, de forma a resolver questões pendentes e evitar o aparecimento de novos obstáculos. Uma vez que a maioria dos progressos no estabelecimento de condições de igualdade foram alcançados no mercado dos bens e mercadorias, as lições aprendidas nesse domínio poderão dar uma valiosa ideia do que seria o melhor procedimento para eliminar as barreiras no sector dos serviços.

4.4. A Nova Abordagem, o Pacote Mercadorias 2008 e a normalização

4.4.1. A Nova Abordagem no domínio da harmonização e da definição de normas técnicas ⁽²²⁾ e a sua revisão em curso constituem um dos êxitos mais perceptíveis dos esforços de supressão das barreiras à competitividade no mercado interno.

⁽²¹⁾ JO C 221 de 8.9.2005, p. 11.

⁽²²⁾ Lançada em 1985, a Nova Abordagem no domínio da harmonização e da definição de normas técnicas constitui um ponto de viragem na legislação europeia em matéria de mercado interno. Foi adoptada como resposta ao complexo ambiente legislativo resultante de um vasto conjunto de regras específicas destinadas a criar e concluir o mercado interno das mercadorias.

4.4.2. Na situação actual, é imprescindível continuar a aplicar o método da Nova Abordagem e evitar que medidas proteccionistas anulem as conquistas alcançadas.

4.4.3. É igualmente importante conferir a aplicação e utilização do princípio do reconhecimento mútuo. Importa especialmente analisar até que ponto será possível garantir um desenvolvimento sustentável do ponto de vista económico, social e ambiental. Para além disso, é essencial supervisionar o impacto real do «Pacote Mercadorias» de 2008, cujo objectivo consiste em garantir a eficácia do reconhecimento mútuo.

4.4.4. Um outro domínio diz respeito à normalização, que se baseia normalmente em medidas voluntárias e não na legislação. O contributo claro da normalização para a integração económica europeia chama a atenção para questões pendentes que ainda entram os esforços a nível do mercado interno e afectam a posição concorrencial da UE no panorama internacional.

4.4.5. Noutros casos, é a ausência de normas numa determinada área que gera barreiras (jurídicas). A título de exemplo, a falta de consenso entre operadores industriais no contexto dos contratos públicos tem um impacto negativo na concorrência a nível da UE. Tal é, por exemplo, evidente quando as empresas dão início a uma guerra de normas, de forma a estabelecer ou defender uma posição monopolista no mercado, em detrimento da concorrência e da escolha dos consumidores. Nesses casos, há que prever a possibilidade de uma intervenção a nível comunitário para facilitar um acordo entre as partes interessadas.

4.4.6. Assim, o CESE salienta a necessidade de intensificar os esforços de normalização em domínios como o dos contratos públicos e dos serviços de tecnologias de informação e comunicação. Todavia, de modo a evitar distorções neste processo, é fundamental conseguir a adesão de todas as partes interessadas ao processo de estabelecimento de uma norma. Neste contexto, conviria encorajar ainda mais as iniciativas em curso, de que são exemplo os trabalhos da NORMAPME no domínio da normalização e das PME.

4.5. A redução dos encargos administrativos injustificados

4.5.1. Uma das políticas prioritárias da Comissão Europeia consiste no Programa de Acção de 2007 de identificação dos encargos administrativos com vista à simplificação do ambiente regulamentar para as empresas.

4.5.1.1. A União Europeia encontra-se actualmente na fase de finalização do cálculo dos encargos administrativos gerados pela legislação comunitária, tendo para tal recorrido ao modelo dos custos-padrão, originalmente adoptado nos Países Baixos ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Esta abordagem – vulgarmente designada por combate à burocracia – tem por objectivo identificar e calcular os encargos administrativos impostos às empresas por força da legislação europeia, de modo a definir opções para alcançar uma redução de 25 % desses encargos.

4.5.1.2. A atribuição ao Grupo Stoiber – um grupo de alto nível composto por 15 peritos – da tarefa de preparação de propostas de redução concretas constitui um passo suplementar com vista à concretização desta iniciativa.

4.5.2. O programa de redução dos encargos administrativos tem vindo a ganhar cada vez mais relevância a nível nacional e a maioria dos Estados-Membros já se comprometeu a apurar e reduzir os encargos administrativos no contexto nacional.

4.5.2.1. No momento actual, é absolutamente primordial coordenar as estratégias nacionais de medição e redução dos encargos em todo o espaço europeu e entre os níveis europeu e nacional, de modo a garantir o êxito deste exercício.

4.6. O reconhecimento das qualificações profissionais

4.6.1. Para assegurar um funcionamento eficiente do mercado interno, além da livre circulação de bens e serviços, importa apoiar a livre circulação dos profissionais. Em conformidade com a decisão adoptada pelo Conselho (Investigação) no tocante à mobilidade dos investigadores, é imprescindível alargar a aplicação deste princípio a outros profissionais.

4.6.2. O reconhecimento das qualificações profissionais no espaço europeu constitui uma matéria complexa que não se prende unicamente com as barreiras jurídicas e que merece ser abordada porque, em muitos aspectos, está intimamente ligada ao problema das barreiras (ocultas) existentes no mercado interno.

4.6.3. Recentemente, registou-se um importante avanço neste domínio através do estabelecimento do Quadro Europeu das Qualificações (QE), a chamada quinta liberdade, ou seja, a mobilidade dos investigadores. O CESE saúda este assinalável passo em frente.

4.7. Outras iniciativas

4.7.1. Devido à morosidade e ao custo dos processos judiciais tradicionais, os mecanismos opcionais de resolução de litígios proporcionam um contributo valioso para a resolução de conflitos resultantes de actividades transfronteiriças.

4.7.1.1. Contudo, pouco se sabe sobre a actual situação no tocante à utilização e à acessibilidade destas ferramentas pelas empresas e cidadãos. É lamentável que as recomendações não vinculativas da Comissão neste domínio apenas sejam aplicadas num número restrito de Estados-Membros.

4.7.1.2. Valeria a pena explorar melhor esta via e averiguar até que ponto poderá ser apoiada e promovida no terreno como um meio complementar de redução dos entraves e problemas existentes.

4.7.2. Nos casos em que funciona eficazmente, a rede SOLVIT é, a justo título, apreciada pela sua capacidade de resolução e prevenção rápida de problemas adicionais. Cada Estado-Membro deve garantir que os recursos financeiros e humanos atribuídos aos centros nacionais respondem de forma adequada às necessidades existentes ⁽²⁴⁾ e que as partes interessadas sabem da existência e quais as funções da rede.

4.7.3. O papel da *Enterprise Europe Network* (que substitui a antiga rede de centros de informação, EIC) é igualmente fundamental para apoiar sobretudo as PME e melhorar o ambiente em que estas operam. Com efeito, esta rede representa muitas vezes o rosto da Europa para os operadores a nível local.

4.7.3.1. Estudos anteriores ⁽²⁵⁾ concluíram que, não obstante a antiga rede de centros de informação sobre a União Europeia

prestar, na generalidade, serviços de qualidade, os mecanismos de retorno de informação entre os centros e a Comissão Europeia nem sempre funcionam bem. Conviria reexaminar este aspecto a fim de tomar as medidas correctivas necessárias caso o problema persista.

4.7.4. Eventuais denúncias da existência de barreiras jurídicas poderão igualmente ser transmitidas directamente à Comissão Europeia. Este canal de comunicação suplementar deveria ser divulgado de modo adequado.

4.7.5. No seu estado actual, as iniciativas de auto-regulação e co-regulação têm igualmente um impacto no ambiente empresarial e podem contribuir para a eliminação das barreiras existentes. Seria particularmente útil aprofundar o conhecimento destes processos de regulação com vista à divulgação das melhores práticas ⁽²⁶⁾.

Bruxelas, 14 de Maio de 2009.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

⁽²⁴⁾ JO C 77 de 31.3.2009, pág. 15.

⁽²⁵⁾ Renda A., Schrefler L. e Von Dewall F. (2006), avaliação ex post da iniciativa MAP 2001-2005 e sugestões para o CIP 2007-2013, estudos do CEPS.

⁽²⁶⁾ Em conjunto com o Secretariado-Geral da Comissão Europeia, o CESE instituiu uma base de dados dedicada às iniciativas legislativas da UE em matéria de auto-regulação e co-regulação: <http://eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp> (existe apenas em EN e FR).

ANEXO

**Ao Parecer
do Comité Económico e Social Europeu**

As propostas de alteração seguintes obtiveram pelo menos um quarto dos votos, foram votadas em conjunto e rejeitadas nos debates:

Ponto 3.1

«O mercado único constitui um conceito dinâmico. O seu conteúdo e o estabelecimento de condições de igualdade para os diferentes actores económicos na Europa são definidos mediante objectivos políticos comunitários adequados, sendo garantidos pela legislação comunitária. Além disso, as metas e as regras fixadas são ajustadas no momento devido, em função de eventuais alterações conjunturais.»

Justificação

Ver parecer do CESE SOC/315.

Resultado da votação:

A proposta de alteração foi adoptada por 125 votos a favor, 76 votos contra e 9 abstenções.
