

## III

(Atos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

### 478.<sup>a</sup> SESSÃO PLENÁRIA DE 22 E 23 DE FEVEREIRO DE 2012

#### **Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (2014-2020)**

COM(2011) 608 final – 2011/269 (COD)

(2012/C 143/09)

Relator: **Martin SIECKER**

Correlator: **Jean-Pierre HABER**

O Conselho e o Parlamento Europeu, decidiram, respetivamente, em 24 e 25 de outubro de 2011, nos termos dos artigos 175.º, n.º 3, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (2014 – 2020)*

COM(2011) 608 final – 2011/0269(COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI), que emitiu parecer em 9 de fevereiro de 2012.

Na 478.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 23 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 158 votos a favor, 10 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

#### **1. Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE saúda o facto de a Comissão ter apresentado uma proposta para dar continuidade ao regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização. Ao mesmo tempo, não está convencido de que todas as propostas da Comissão resolverão os problemas associados ao fundo. O número de candidaturas ao FEG tem sido – e continua a ser – muito reduzido, e o CESE não acredita que alargar o fundo à agricultura seja a forma correta de suprir esta lacuna. Em vez disso, o Comité sugere algumas medidas adicionais para melhorar a utilização do FEG, por exemplo, baixando os limiares e agilizando os procedimentos, dado que o instrumento em si tem funcionado relativamente bem nos casos em que foi aplicado.

1.2 Uma das causas dessa subutilização é o processo lento e burocrático do FEG, devido ao seu carácter específico. A Comissão não pode decidir sem envolver o Parlamento Europeu e o Conselho, e ao envolver a autoridade orçamental tornam-se necessários alguns procedimentos muito morosos, que resulta-

ram, de qualquer forma, na aprovação de todas as candidaturas. Esse processo administrativo de aprovação é muito dispendioso e talvez se pudesse utilizar melhor os montantes envolvidos.

1.3 O CESE sugere que se reduza o limiar de candidatura para 200 despedimentos, em vez dos 500 propostos, e recomenda também que se aumente o cofinanciamento da UE para 75%, para reforçar ainda mais a utilização do FEG. Além disso, o CESE saúda o facto de a noção de «trabalhadores» ser alargada às pessoas com contratos de trabalho a termo e aos trabalhadores temporários. Concorde com a extensão do FEG também aos trabalhadores independentes, dado serem atores importantes e substanciais no mercado de trabalho, sendo dos primeiros a sofrer as consequências tanto da globalização como da crise económica. O FEG nunca se destinou a auxiliar empregadores, pelo que o CESE discorda da extensão deste fundo aos proprietários/gestores de PME. A DG Empresas tem uma secção especificamente dedicada às políticas para as PME, com bastantes programas de apoio. O FEG não deve interferir com estes programas.

1.4 O CESE sugere mais duas possibilidades para melhorar o desempenho do FEG. A primeira é informar as PME sobre as possibilidades oferecidas pelo FEG através de uma campanha de informação maciça; a segunda é envolver os parceiros sociais desde o início do processo, aquando das candidaturas ao fundo. O CESE gostaria ainda de expressar a sua surpresa face à decisão do Conselho, de dezembro de 2011, de suprimir a possibilidade de utilizar o FEG para combater consequências sociais inesperadas da crise económica nos dois últimos anos da duração atual do fundo (2012 e 2013), em especial quando o panorama das candidaturas mostra claramente que o fundo funcionou bem nesse aspeto. Assim, o Comité insta o Conselho a reconsiderar essa decisão e gostaria de deixar perfeitamente claro que pretende incluir esta dimensão na continuação do fundo entre 2014 e 2020.

1.5 O CESE discorda da proposta de extensão do FEG à agricultura mas reconhece que é preciso fazer alguma coisa por esse setor quando os futuros acordos de comércio, como o Tratado do Mercosul, entrarem em vigor. O Mercosul será rentável para toda a UE, mas dentro da União as vantagens reverterão a favor da indústria e dos serviços, enquanto a agricultura terá de pagar a fatura. A Comissão afirmou que é de esperar que futuros acordos comerciais tenham o mesmo impacto. Será justo compensar a agricultura por esse tipo de desvantagens, mas isso deverá ser feito através de uma solução à medida para o setor. O Comité insta a que o FEG, que foi criado com o intuito de apoiar a reinserção dos trabalhadores despedidos no mercado de trabalho, continue a ser reservado para esse fim.

1.6 O CESE insiste em que o fundo seja mantido em funcionamento em período de crise e que possa nomeadamente ser utilizado nas situações de deslocalização/relocalização de atividades industriais no interior da União Europeia.

## 2. Síntese da proposta da Comissão

2.1 Em março de 2006, a Comissão apresentou uma proposta relativa a um Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG). Este fundo tinha por objetivo dar apoio específico e pontual para facilitar a reinserção profissional dos trabalhadores que tivessem perdido o emprego em determinadas regiões ou setores devido a graves perturbações económicas, como deslocalização dos postos de trabalho para países terceiros, um aumento maciço das importações ou um declínio progressivo da quota de mercado da UE num dado setor. O principal critério para a intervenção do FEG era a ocorrência de mais de 1 000 despedimentos numa empresa ou num grupo de empresas do mesmo setor, numa ou duas regiões contíguas.

2.2 O FEG foi instituído para o período de programação 2007-2013. Entre as medidas previstas contam-se a reconversão profissional, os auxílios à deslocalização, o apoio à criação de empresas e os rendimentos complementares. O FEG intervém a pedido de um Estado-Membro. O montante da contribuição financeira da UE não deveria ultrapassar 50% da estimativa total do custo do pacote completo das medidas previstas pelo Estado-Membro. Em 2009, os critérios para o apoio foram ajustados devido à pressão da crise económica. O número de despedimentos requeridos diminuiu de 1 000 para 500 e a participação da UE em projetos do FEG aumentou de 50% para 65%.

2.3 Em outubro de 2011, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho para continuar com o FEG no período de programação 2014-2020, a fim de contribuir para os objetivos da Estratégia Europa 2020, e para alargar o apoio à agricultura. Para garantir a disponibilidade dos apoios do FEG aos trabalhadores, independentemente da natureza do seu contrato ou vínculo de trabalho, a aceção de «trabalhadores» é alargada a fim de incluir não apenas as pessoas com contratos de trabalho de duração indeterminada, mas também as que têm contratos de trabalho a termo, os trabalhadores temporários e os proprietários/gestores de micro, pequenas e médias empresas, e os trabalhadores independentes, incluindo agricultores. A participação da UE em projetos do FEG varia entre 50% e 65%.

2.4 A Comissão propôs que o FEG permaneça fora do âmbito do quadro financeiro plurianual (QFP) em virtude do caráter imprevisível e urgente das circunstâncias que desencadeiam a sua intervenção. As despesas a nível da União devem ser orientadas para os resultados. Para despesas relacionadas com o FEG, o QFP define a meta segundo a qual pelo menos 50% dos trabalhadores assistidos pelo fundo têm de encontrar um novo emprego estável no prazo de 12 meses. A fim de permitir à Comissão controlar se os Estados-Membros estão a ter êxito na concretização desta meta, estes têm de apresentar um relatório intercalar após 15 meses.

## 3. Observações na generalidade

3.1 O FEG foi instituído como uma espécie de «primeiros socorros», um instrumento que permitia à UE dar uma resposta rápida e flexível para apoiar os trabalhadores que tenham perdido o emprego em consequência da globalização. O capital disponível para o FEG era de 3,5 mil milhões de euros para o período total de sete anos, de 2007 a 2013. Nos primeiros cinco anos, de 2007 a 2011, foram utilizados pouco mais de 364 milhões de euros, dos 2,5 mil milhões disponíveis para esse período. As principais razões da modesta utilização do FEG foram o procedimento administrativo lento e burocrático, o limiar elevado de 1 000 trabalhadores e o reduzido nível de cofinanciamento, de 50%. A sua utilização aumentou em 2009, depois de o limiar de candidatura descer de 1 000 para 500 empregados, de o limiar de cofinanciamento aumentar de 50% para 65% - sob determinadas condições - e de serem permitidas candidaturas não apenas para combater as consequências da globalização mas também as da crise económica.

3.2 Após os referidos ajustes, a utilização do FEG aumentou de oito candidaturas em 2007 e cinco em 2008 para 29 em 2009 e 2010. Em 2011 foram aprovadas oito candidaturas e outras 18 estão ainda em apreciação. O FEG tem sido mais utilizado para combater as consequências da crise do que para atenuar o impacto da globalização: houve 53 candidaturas associadas à crise em três anos (desde a extensão do FEG, em 2009, para cobrir as consequências da crise até novembro de 2011) contra 26 candidaturas associadas à globalização em cinco anos. As 53 candidaturas da crise visaram 48 607 trabalhadores e as 26 candidaturas da globalização visaram 28 135, pelo que 76 742 trabalhadores receberam auxílio para manterem a sua empregabilidade.

3.3 A avaliação intercalar do FEG analisou quantos dos trabalhadores envolvidos encontraram outro posto de trabalho no espaço de um ano, com base em 15 relatórios finais disponíveis na altura e referentes ao período de 2007 a 2009. A taxa média de reinserção profissional foi de 41,8%. As taxas de reinserção profissional ultrapassaram a marca dos 50% em 6 dos 15 primeiros casos cofinanciados pelo FEG, ficando abaixo da meta em 9 dos 15. A variação nos resultados da reinserção profissional é grande: dos 78,2% registados num caso na Alemanha para taxas significativamente mais baixas, de 4 a 6%, em casos verificados em Portugal, Espanha e Itália. Para alcançar níveis de eficácia comparáveis, há que considerar a possibilidade de vincular parte do apoio concedido aos respetivos resultados. A médio prazo (mais de 12 meses após a conclusão do apoio do FEG), as taxas de reinserção profissional melhoraram na maior parte dos casos (para os quais havia informações disponíveis), apesar do impacto da crise económica mundial sobre as economias locais. Ao longo do tempo, a taxa de emprego dos beneficiários do FEG aumentou em 8 casos e diminuiu em 3. Em média, a taxa de reinserção profissional nestes casos aumentou 7 pontos percentuais. Parece justificar-se a conclusão geral de que, aparte a utilização modesta do fundo, os resultados são bons.

3.4 Falta falar na terceira causa da utilização modesta do FEG, o facto de o fundo não ter um orçamento próprio. Assim, a autoridade orçamental, neste caso o Parlamento Europeu e o Conselho, tem de decidir, para cada candidatura, se esta merece apoio. Apesar de este modelo, um instrumento fora das estruturas existentes da UE, permitir dar uma resposta rápida e flexível, o procedimento administrativo que tem de ser seguido por razões de rigor é muito longo e burocrático. Importa ter em mente os custos elevados do processo de aprovação, nomeadamente com a tradução para 22 línguas, as salas de reunião, os documentos para as reuniões, o tempo dos participantes e a interpretação, nas diversas fases do processo. Todas as candidaturas têm sido aprovadas, pelo que importa saber se o montante despendido nesse processo não deveria reverter a favor dos trabalhadores afetados. A vantagem do procedimento atual para o FEG é o facto de ser muito transparente e de dar visibilidade ao empenho da UE em combater a exclusão social. Embora a transparência e a visibilidade tenham a maior importância, há que fazer alguma coisa para acelerar o procedimento e reduzir os custos.

3.5 Na proposta e nos documentos de acompanhamento <sup>(1)</sup> são mencionados outros possíveis modelos: a integração do FEG no FSE ou a continuação do FEG como órgão independente mas com um orçamento próprio. Ambos os modelos têm vantagens e desvantagens. A principal desvantagem de o FEG ser integrado no FSE seria a necessidade de uma afetação clara de recursos orçamentais da UE, apesar de ser impossível planear o coerência e a complementaridade com o FSE, o possível encurtamento do processo decisório e a simplificação e racionalização das candidaturas ao FEG. A terceira opção, de continuação do FEG como órgão independente da UE mas com um orçamento próprio, além de numerosas desvantagens, tem apenas uma vantagem: maior visibilidade da solidariedade europeia.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 Em primeiro lugar, o CESE gostaria de expressar a sua surpresa face à decisão do Conselho, de dezembro de 2011, de suprimir a possibilidade de utilizar o FEG para combater consequências sociais inesperadas da crise económica que requeiram primeiros socorros, nos dois últimos anos da duração atual do fundo (2012 e 2013). O panorama das candidaturas ao FEG até 17 de novembro de 2011 mostra claramente que o fundo funcionou relativamente bem nesse aspeto e menos bem na prossecução do seu objetivo inicial de combater as consequências da globalização. Tanto em 2009 como em 2010 foram aprovadas 23 candidaturas para combater o impacto da crise, contra seis candidaturas para combater os efeitos da globalização. Assim, o CESE insta o Conselho a considerar que, enquanto a crise não for ultrapassada, o FEG também possa ser utilizado para combater as consequências da crise. O CESE gostaria de deixar perfeitamente claro que pretende incluir na continuação do fundo a sua extensão ao combate às consequências da crise económica e a redução dos entraves às candidaturas.

4.2 Embora o número de candidaturas tenha aumentado após 2008, o recurso ao FEG ainda é muito reduzido. Logo, parece lógico baixar os limiares de candidatura além do que é proposto. Nas conclusões preliminares da avaliação intercalar do FEG afirma-se, relativamente à redução do limiar do número de despedimentos de 1 000 para 500: «Porém, em alguns contextos, este número reduzido continuaria a ser considerado demasiado elevado, pois mesmo a perda de 200 ou 300 postos de trabalho pode ter um impacto significativo nos contextos locais e regionais». O limiar atual (de 500 trabalhadores) poderá ser ainda demasiado elevado, se tivermos em conta os processos de deslocalização e externalização atualmente em curso. Por esta razão, o CESE sugere que este limiar seja reduzido para 200 trabalhadores.

4.3 O CESE gostaria de sugerir mais duas possibilidades para melhorar o desempenho do FEG. Em geral, as PME são demasiado pequenas e não têm recursos suficientes para estarem totalmente a par das possibilidades que a UE cria em determinadas circunstâncias. Provavelmente, muitas das PME que enfrentam os problemas para os quais o FEG tem uma solução nem sequer sabem da existência deste fundo, pelo que não o aproveitam. O CESE considera que muito se ganharia se os proprietários/gestores de PME fossem informados sobre as possibilidades oferecidas pelo FEG através de uma campanha de informação maciça. Outra ideia que poderia ter um impacto positivo no desempenho do FEG seria envolver os parceiros sociais desde o início do processo, aquando das candidaturas ao fundo.

4.4 A avaliação até ao momento tem dado algumas provas de que as fortes reservas dos Estados-Membros durante a primeira fase de funcionamento do FEG se deviam em parte à elevada contribuição própria que tinham de pagar. Por esta razão, as proporções foram alteradas em 2009, o que parece ter tido efeitos positivos. Como a crise atual ainda requer instrumentos laborais robustos e ativos, o CESE recomenda que se aumente o cofinanciamento da UE para 75%, para melhorar ainda mais a utilização do FEG.

<sup>(1)</sup> SEC(2011) 1130, 1131 e 1133 final.

4.5 A Comissão propõe que se continue com o mesmo modelo do atual FEG, como instrumento para a crise fora do âmbito do quadro financeiro. A desvantagem deste modelo são os procedimentos lentos e burocráticos que envolve. Parte da burocracia deve-se aos entraves em Bruxelas, outra parte deve-se aos entraves nos Estados-Membros. O CESE insta a Comissão a encontrar uma solução para esses entraves, para que o procedimento se torne mais flexível e rápido, e deixe de ser visto pelos potenciais candidatos como um obstáculo. Por exemplo, as candidaturas são apresentadas pelas regiões, mas têm de passar pelo nível nacional, o que atrasa consideravelmente o processo, pelo que se poderá ganhar muito em eficiência se este tipo de procedimentos for reexaminado.

4.6 O CESE saúda o facto de, no novo regulamento, a aceção de «trabalhadores» não se limitar a pessoas com contratos de trabalho de duração indeterminada mas ter sido alargada a pessoas com contratos de trabalho a termo e trabalhadores temporários. O CESE tem reservas quanto à inclusão dos trabalhadores independentes. O FEG foi instituído como um instrumento flexível para apoiar os trabalhadores que perderam o emprego devido às consequências da globalização. O estatuto de trabalhador independente varia muito de um Estado-Membro para outro. Vai desde os especialistas altamente qualificados, com uma forte posição no mercado de trabalho, aos trabalhadores autónomos economicamente dependentes que, na verdade, estão na mesma posição que os assalariados, até às miniempresas constituídas por uma só pessoa. Um grande número destes trabalhadores independentes constitui uma parte importante do mercado de trabalho. Os trabalhadores independentes serão dos primeiros a sofrer as consequências tanto da globalização como da crise económica. Por esta razão, o CESE propõe incluir no FEG estes participantes do mercado de trabalho, para prevenir o desemprego e estimular uma utilização mais adequada do fundo.

4.7 No que respeita aos proprietários/gestores de PME, o CESE mantém as suas hesitações. Enquanto proprietários/gestores de uma PME que empregue pessoas, são empregadores e não são elegíveis, uma vez que o FEG se destina a trabalhadores que perderam o emprego. O auxílio às empresas envolvidas poderia facilmente criar uma distorção da concorrência com outras PME. As candidaturas deste grupo ao FEG interfeririam com a política da DG Empresas para as PME, que tem uma vasta oferta de programas de educação, formação e inovação, pelo que o CESE considera que os proprietários/gestores de PME, como tal, não são elegíveis. Porém, os trabalhadores dessas PME são

abrangidos quando perdem o emprego devido a consequências inesperadas da globalização e preenchem os restantes requisitos do FEG.

4.8 O CESE discorda da extensão do FEG aos agricultores. A Comissão justifica a sua proposta de utilizar até mais de 80% dos recursos do FEG em explorações agrícolas, fazendo referência às negociações sobre futuros acordos comerciais. A UE já calculou que tratados como o do Mercosul, entre a UE e vários países da América do Sul, serão rentáveis para a União no seu todo, mas dentro da UE as vantagens reverterão principalmente para a indústria e os serviços, enquanto as desvantagens atingirão a agricultura. É provável que muitos desses futuros acordos tenham o mesmo resultado.

4.9 A proposta refere que o FEG deverá prestar «um apoio extraordinário aos trabalhadores despedidos em resultado de importantes mudanças estruturais motivadas pela globalização crescente dos padrões de produção e comércio». No parágrafo seguinte, a Comissão acrescenta que «através do FEG, a União deverá ser capaz de prestar assistência em caso de despedimentos em larga escala decorrentes de graves perturbações da economia local, regional ou nacional devido a uma crise inesperada. O âmbito do FEG será ainda mais alargado a fim de prestar um apoio transitório a agricultores, facilitando assim a sua adaptação a uma nova situação do mercado resultante da celebração, por parte da União, de acordos de comércio que afetam os produtos agrícolas».

4.10 Há algumas razões importantes pelas quais o FEG não é um instrumento adequado para se alargar à agricultura. Os problemas que a agricultura irá enfrentar em consequência destes acordos de comércio serão estruturais, pois é provável que os futuros tratados tenham o mesmo resultado, e o FEG será apenas um instrumento temporário. Para além disso, os acordos de comércio como o Tratado do Mercosul estão em negociação há anos e não podem ser considerados como «graves perturbações da economia local, regional ou nacional devido a uma crise inesperada». Os acordos constituirão graves perturbações da economia local, regional ou nacional devido a ações intencionais e cuidadosamente preparadas da União Europeia. É óbvio que a agricultura deve ser compensada por esse ónus. Mas isso deverá ser feito através de uma solução à medida para o setor agrícola. O CESE insta a que o FEG, que foi criado com o intuito de apoiar a reinserção dos trabalhadores despedidos no mercado de trabalho, continue a ser reservado para esse fim.

Bruxelas, 23 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON