

Edição em
língua portuguesa

Comunicações e Informações

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicações</i>	
	
	II <i>Actos preparatórios</i>	
	Comité Económico e Social	
	Sessão de Julho de 1994	
94/C 388/01	Parecer sobre a proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 89/398/CEE do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes aos géneros alimentícios destinados a uma alimentação especial	1
94/C 388/02	Parecer sobre a Comunicação da Comissão sobre o Quadro de Acção no Domínio da Saúde Pública	3
94/C 388/03	Parecer sobre : — a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos desenhos ou modelos comunitários, e — a proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção jurídica dos desenhos e modelos	9
94/C 388/04	Parecer sobre a Comunicação da Comissão sobre os problemas financeiros sentidos pelas pequenas e médias empresas	14
94/C 388/05	Parecer sobre a proposta de Decisão do Conselho relativa ao programa plurianual (1994-1996) de trabalho em favor das cooperativas, sociedades mútuas, associações e fundações na Comunidade	22

<u>Número de informação</u>	Índice (<i>Continuação</i>)	Página
94/C 388/06	Parecer sobre a proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às instalações com cabos para transporte de pessoas	26
94/C 388/07	Parecer sobre a proposta de Decisão do Conselho que adopta um programa específico de investigação e de desenvolvimento tecnológico e de demonstração no domínio das aplicações telemáticas de interesse comum (1994-1998) . . .	29
94/C 388/08	Parecer sobre a Comunicação e Projecto de proposta de Directiva relativa à transparência e à qualidade de execução dos pagamentos transfronteiras . .	32
94/C 388/09	Parecer sobre o relatório da Comissão ao Conselho sobre a Aplicação do Regulamento relativo ao Controlo das Operações de Concentração	41

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer sobre a proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 89/398/CEE do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes aos géneros alimentícios destinados a uma alimentação especial⁽¹⁾

(94/C 388/01)

Em 26 de Abril de 1994, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 100º-A do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção do Ambiente, da Saúde Pública e do Consumo, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 7 de Junho de 1994 (Relator: K. Gardner; Co-Relatores: J. Jaschick e G. Lappas).

Na 317ª Reunião Plenária, sessão de 6 de Julho de 1994, o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

A. Introdução

A Directiva 89/398/CEE⁽²⁾ do Conselho regulamenta a comercialização de certos géneros alimentícios, mas unicamente dos que se apresentam como possuindo características dietéticas.

As disposições gerais são, nomeadamente:

- os géneros alimentícios em questão devem poder ser claramente distinguidos dos géneros alimentícios de consumo corrente;
- o rótulo deve indicar os ingredientes que conferem ao produto características especiais;
- o rótulo nutricional é obrigatório.

Para além destes requisitos de carácter geral, a Directiva habilita a Comissão a elaborar directivas específicas que enunciem outros requisitos relativamente a certos grupos de géneros alimentícios. Estas sub-directivas específicas são elaboradas por um procedimento de comité, ou seja, sem o parecer do PE e do CES.

Desde que a Directiva 89/398/CEE foi adoptada, tem prosseguido o trabalho em matéria de indicação das características do produto, em particular:

- uma Directiva geral sobre a indicação de características do produto está em fase adiantada de preparação pelo Comité Permanente dos Géneros Alimentícios;
- a Directiva sobre a rotulagem (79/112/CEE)⁽³⁾ está a ser melhorada, sobretudo para incluir o «QUID» (Quantitative Ingredient Declaration).

Nesta nova situação e dada a necessidade de ter em consideração o princípio de subsidiariedade, o Conselho considerou que diversas das sub-directivas específicas já não eram necessárias e pediu à Comissão que reexaminasse essa matéria e apresentasse propostas. Na sequência deste reexame, propõe a Comissão:

1. Não alterar a Directiva já existente sobre:
 - fórmulas para lactentes e fórmulas de transição.

(1) JO nº C 108 de 16. 4. 1994, p. 17.

(2) JO nº L 186 de 30. 6. 1989.

(3) JO nº L 33 de 8. 2. 1979.

2. Continuar os trabalhos sobre:

- alimentos à base de cereais e outros alimentos para bebés;
- alimentos para regimes de controlo do peso;
- alimentos dietéticos para fins medicinais específicos.

3. Abandonar os trabalhos sobre:

- alimentos pobres em sódio;
- alimentos sem glúten;
- alimentos adaptados a um esforço muscular intenso;
- alimentos para diabéticos.

B. Observações

Deve-se recordar que a Directiva 89/398/CEE só regula os géneros alimentícios na medida em que sejam apresentados com características que dêem satisfação aos consumidores com necessidades alimentares específicas. Se não apresentarem essa indicação, os mesmos géneros alimentícios podem ser vendidos livremente, sem quaisquer controlos especiais.

Dado o progresso registado no domínio das declarações e da rotulagem, em geral, e dada a necessidade de evitar regulamentações desnecessárias, numa Europa dos Cidadãos, o Comité concorda com a proposta.

No que se refere à proposta relativa às fórmulas para lactentes e fórmulas de transição, contudo, a Comissão deveria analisar as legislações nacionais sobre resíduos, tendo em vista a sua melhor harmonização.

Bruxelas, 6 de Julho de 1994.

A Presidente
do Comité Económico e Social
Susanne TIEMANN

Parecer sobre a Comunicação da Comissão sobre o Quadro de Acção no Domínio da Saúde Pública

(94/C 388/02)

Em 3 de Dezembro de 1993, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 129º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

A Secção do Ambiente, da Saúde Pública e do Consumo, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 7 de Junho de 1994 (Relator: M. Ataíde Ferreira).

Na 317ª Reunião Plenária (sessão de 6 de Julho de 1994), o Comité Económico e Social adoptou por grande maioria, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Uma Comunicação sobre Saúde Pública, dada a importância do tema, nas suas repercussões no domínio do económico e do social e os efeitos positivos ou negativos que pode ter na realização de uma Europa solidária e na construção da Cidadania Europeia⁽¹⁾, justifica e impõe a sua análise pelo CES, nos seus pressupostos e enquadramento técnico-jurídico⁽²⁾ para que o Parecer seja claro e sem ambiguidades.

1.2. Não se tratando de um Parecer legislativo, em sentido estrito, inserindo-se a consulta no processo preparatório de uma intervenção de natureza especial, em que as acções resultarão de uma teia complexa do exercício de competências próprias da Comissão, competência próprias dos Estados, interligadas, conforme os casos, em processos de cooperação e coordenação, o CES entende tornar claro qual o seu entendimento sobre a interpretação desejável e possível do Artigo 129º do Tratado. A Comunicação terá que ser analisada nos seus objectivos e pressupostos.

1.3. Suscitamos assim, antes de uma análise da Comunicação, a questão prévia da interpretação do Artigo 129º do Tratado, no contexto das grandes questões sociais, económicas e políticas que condicionam o quotidiano das mulheres e dos homens, que vivem na União e a quem o CES dá voz.

2. Questão prévia: A Comunidade e a Saúde Pública

2.1. De entre as significativas inovações que o novo texto do Tratado de Roma contém, aditado pelo artigo G 38 do Tratado de União Europeia, é de relevar o

Título X consagrado à Saúde Pública, cujo artigo 129º dispõe:

«1. A Comunidade contribuirá para assegurar um elevado nível de protecção da saúde humana, incentivando a cooperação entre os Estados-membros e, se necessário, apoiando a sua acção.

A acção da Comunidade incidirá na prevenção de doenças, principalmente dos grandes flagelos, incluindo a toxicod dependência, fomentando a investigação sobre as respectivas causas e formas de transmissão, bem como a informação e a educação sanitária.

As exigências em matéria de protecção da saúde constituem uma componente das demais políticas comunitárias.

2. Os Estados-membros coordenarão entre si, em articulação com a Comissão, as suas políticas e programas nos domínios a que se refere o nº 1. A Comissão, em estreito contacto com os Estados-membros, pode tomar quaisquer iniciativas adequadas para promover essa coordenação.

3. A Comunidade e os Estados-membros fomentarão a cooperação com os países terceiros e as organizações internacionais competentes no domínio da saúde pública.

4. Para contribuir para a realização dos objectivos a que se refere o presente artigo, o Conselho aprovará:

— deliberando de acordo com o procedimento previsto no artigo 189º-B, e após consulta do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões, acções de incentivo, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-membros;

— deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, recomendações.»

2.2. A Comissão tem assim competência para formular ao Conselho propostas de recomendações aos Esta-

(1) «Europa dos Cidadãos», JO nº C 313 de 30. 11. 1992.

(2) Eficácia dos Pareceres do CES — CES 592/92 rev.

dos-membros ou propor-lhe acções de incentivo à cooperação dos Estados que contribuam para assegurar um elevado nível de protecção da saúde.

A saúde não é ainda uma política comunitária, mas uma preocupação comum, incidindo particularmente na prevenção das doenças e da toxicodpendência.

De conformidade com a supra transcrita disposição a nova base jurídica não prejudica as interligações e as acções em matéria de saúde, emergentes das diversas disposições do Tratado, que permitiram que a Comunidade tivesse tomado iniciativas de certo significado na matéria, que o CES tem apoiado.

2.3. Efectivamente, o conceito de saúde pública, tal como vem a ser formulado pelos Estados-membros, no quadro das Organizações Internacionais a que pertencem, para além da prevenção da doença comporta a promoção da saúde em termos individuais, grupos etários e sociais, particularmente e em meios ambientais específicos (escola, lugar de trabalho, etc.). Nestas circunstâncias a norma do Artigo 129º tem que ser interpretada à luz das anteriores experiências dos Estados e das diversas acções e programas já empreendidas e executadas pela Comunidade, tendo por base jurídica distintas disposições do mesmo Tratado.

2.4. O segundo parágrafo do número um da referida disposição, deve ser interpretado, assim se espera pelo Conselho e naturalmente pelo Tribunal de Justiça, à luz da História comum dos Estados e da própria Comunidade e entendendo-se como meramente indicativo, pois só desse modo faz sentido. Se interpretado à letra será sem conteúdo e levará a pôr termo a programas em curso (ex. investigação bio-médica, que tem programas muito para além da mera prevenção de doenças), ou questionar os Programas sobre a Sida e o Cancro, ou «maxime» a declarar-se a toxicodpendência uma doença.

3. Observações na generalidade

3.1. Importa saudar a presteza da Comissão ao elaborar a presente Comunicação sobre o «Quadro de Acção no Domínio da Saúde Pública», no próprio momento da entrada em vigor da revisão de Maastricht o que significa que há óbvio reconhecimento da importância de uma Política de Saúde para a Europa, garantia do «aumento do nível e qualidade de vida»⁽¹⁾ dos cidadãos europeus.

3.2. Apesar das apontadas dificuldades interpretativas, a Comissão fez um bom trabalho ao aprofundar e bem os aspectos específicos da prevenção da doença, e ao tentar situar a questão num quadro mais amplo.

3.3. O documento faz uma tentativa para consolidar as sucessivas análises, reflexões e estudos das diversas instituições incluindo os trabalhos do CES. Cabe relembrar, melhor ordenado, o referido no nº 46 da Comunicação os seguintes Pareceres do CES sobre o tema:

- Relatório de Informação sobre «Saúde Pública» — 11 de Fevereiro de 1986 — Doc. CES 539/86 — AMB/169;
- Parecer sobre a proposta de resolução do Conselho relativa ao programa de acção das Comunidades Europeias em matéria de prevenção do cancro — JO nº C 101 de 28 de Abril de 1986, p. 22;
- Parecer sobre a prevenção da poluição pelo amianto — JO nº C 207 de 18 de Agosto de 1986;
- Parecer sobre transparência de preços dos medicamentos — JO nº C 319 de 30 de Novembro de 1987;
- Parecer sobre a proposta de regulamento do Conselho sobre o «Programa de Coordenação, de Integração e Desenvolvimento das Comunidades Económicas Europeias no campo da Investigação em Medicina e Saúde (1987-1989) — JO nº C 105 de 21 de Abril de 1987, p. 7, e Parecer sobre «A Europa contra o cancro sobre a informação do público e formação dos profissionais de saúde sobre o cancro» — JO nº C 105 de 21 de Abril de 1987, p. 18;
- Parecer sobre o regulamento do Conselho relativo a uma acção no domínio das tecnologias de informação e das telecomunicações aplicadas aos coordenadores de saúde AIM (*advanced informatic in medicine in Europe*) — Fase piloto — JO nº C 356 de 31 de Dezembro de 1987, p. 8;
- Parecer sobre «O Programa específico no domínio da saúde — medicina preditiva: análise do genoma humano — 1989-1991» — JO nº C 5 de 6 de Março de 1989, p. 47;
- Parecer sobre a etiquetagem e bula dos medicamentos para uso humano — JO nº C 225 de 10 de Setembro de 1990;

(1) Artigo 2º Tratado CEE.

- Parecer sobre as propostas de decisão do Conselho relativo a um Acordo de Cooperação entre a CEE e a Áustria, Noruega, Suíça, Finlândia e Suécia no campo da investigação em medicina e saúde — JO nº C 56 de 7 de Março de 1990, p. 11;
- Parecer sobre o Estatuto Legal da distribuição de medicamentos para uso humano — JO nº C 225 de 10 de Setembro de 1990;
- Parecer sobre o projecto de resolução do Conselho relativo à melhoria da prevenção e do tratamento das intoxicações agudas no homem — JO nº C 124 de 21 de Maio de 1990, p. 1;
- Parecer sobre a publicidade feita a medicamentos para uso humano — JO nº C 60 de 8 de Março de 1991, p. 40;
- Parecer sobre a proposta de decisão do Conselho que adopta um programa específico de investigação e desenvolvimento tecnológico no domínio de biomedicina e saúde (1990-1994) — CES 1372/90 — JO nº C 41 de 18 de Fevereiro de 1991;
- Pareceres sobre «Procedimentos Comunitários de autorização e fiscalização de medicamentos para uso humano e criação da Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos» de 4 de Julho de 1991 — CES 882/91 — JO nº C 269 de 14 de Outubro de 1991;
- Distribuição em grosso de medicamentos para uso humano — JO nº C 225 de 10 de Setembro de 1990;
- Parecer sobre o sistema comunitário de informação sobre acidentes que envolvem produtos de consumo — JO nº C 62 de 12 de Março de 1990;
- Parecer sobre a proposta de decisão do Conselho respeitante a um plano de acção 1991-1993 no âmbito do programa «A Europa contra a SIDA» — CES 700/91 — JO nº C 191 de 22 de Julho de 1991 e 1994 CES 1237/93 (não publicado);
- Parecer sobre a proposta de Regulamento (CEE) do Conselho que institui um Observatório Europeu da Droga e um Centro Europeu de Informação sobre Droga e Toxicoddependência (REITOX) — CES 635/92 — JO nº C 223 de 31 de Agosto de 1992;

- Parecer de iniciativa sobre «Saúde e Segurança no local de trabalho — formação» — JO nº C 249 de 13 de Setembro de 1993, p. 12;
- Parecer sobre a proposta de decisão do Conselho relativa a um Acordo de Cooperação entre a CEE e a Turquia no campo da investigação em medicina e saúde — CES 864/91 — JO nº C 269 de 14 de Outubro de 1991, p. 20;
- Parecer sobre Medicina do trabalho — JO nº C 307 de 19 de Novembro de 1984;
- Pareceres sobre as substâncias e preparações perigosas.

A Comunicação em análise é importante para o futuro da saúde pública europeia e vem antecedida de uma síntese que permite um conhecimento rápido do seu conteúdo e constitui estímulo para o seu aprofundamento, pelos membros das instituições destinatárias.

3.4. Os principais desafios no domínio da saúde pública estão claramente identificados na Comunicação da Comissão (nº 4 e seguintes da Comunicação).

3.5. O problema dos custos e do financiamento das despesas de saúde deve ser objecto de ulterior reflexão, sobre o qual o CES poderá dar o seu contributo.

3.6. Como consequência das dificuldades interpretativas encontradas, o capítulo referente a «situação e tendências» (Parte A-II nº 14 e seguintes da Comunicação) não faz, a nosso ver, uma análise verdadeiramente europeia e é por isso parcial, pois cabe recordar que o muito ou pouco que se fez ao nível dos Estados-membros em matéria de saúde pública não resulta só das relevantes acções da Comunidade, mas da experiência e saber das organizações dos Estados, acumuladas e testadas ao longo de decénios, com o suporte de organizações internacionais cujo papel não pode ser esquecido, como é o caso da sua contribuição para o conceito actual de «promoção de saúde»⁽¹⁾ e da Carta da Saúde e do Meio Ambiente⁽²⁾.

(1) Cf. glossário «Promoção da Saúde — Conferência Internacional para a promoção da Saúde» — Bona, A — 19 de Dezembro de 1990, p. 21.

(2) Carta da Saúde e do Meio Ambiente, adoptada pelos Ministros Europeus do Ambiente e da Saúde — Frankfurt 7/8 de Dezembro de 1989.

Seria importante que a Comunicação fizesse referência a factos significativos da história recente da saúde pública europeia. Isso ajudaria a entender melhor a contribuição da «política de saúde pública» proposta.

Tanto o passado como o futuro são património dos Estados-membros.

3.7. No que se refere ao aspecto restrito da prevenção das doenças e das prioridades indicadas no nº 122 da Comunicação⁽¹⁾ o CES concorda com a conclusão da Comissão, não obstante as reservas que formula em termos globais, na óptica da saúde pública que assume.

3.8. O CES entende que uma Política de Saúde Pública não pode ser encarada de forma restritiva (prevenção das doenças e de toxicodependência), mas entendida como promoção de saúde, assente em óptica horizontal e interdisciplinar o que implica a cooperação entre os diversos ramos do saber.

3.9. A Comunicação da Comissão tem imprecisões no plano terminológico o que conduz a dificuldades interpretativas quanto aos objectivos realmente perseguidos.

A Política de saúde pública só o será se for horizontal. A promoção de saúde tem que ver com todos os aspectos do quadro de vida, incluindo a prevenção das doenças, mas não se esgota aí.

3.10. O facto do Anexo I (Política de prevenção dos Estados-membros) não ter obedecido a um esquema informativo ordenado e uniformemente sistematizado, terá levado por certo a uma avaliação redutora na identificação das prioridades e na definição da estratégia no documento em análise, como já se referiu.

3.11. Importa que fique claro, para prevenir reacções precipitadas, que o facto como se propõe de ser concebido um modelo global e horizontal na definição de uma Política de Saúde para a União, tal em nada colide com as competências das diversas direcções gerais e serviços da Comissão, nem com as administrações, aos vários níveis (nacional, vertical ou horizontal) dos Estados. Trata-se somente de gerar sinergias, evitar acções ineficazes por falta de ligação ou compatibilização com outras e, no fundo, melhor gerir para uma elevada rentabilidade económica e social.

(1) Cf. página 40 da Comunicação.

4. Observações na especialidade

4.1. A Comunicação sob os títulos «Situação e tendências»⁽²⁾ e a «Abordagem da Comunidade Europeia»⁽³⁾ identifica a principal opção estratégica da Comissão. Está aqui o cerne da abordagem do tema, cujo debate o CES entende assumir com plena responsabilidade no exercício das funções que o Tratado lhe comete e em resposta à consulta do Conselho de Ministros.

4.2. O CES entende que o Conselho não deve limitar-se à interpretação literal do âmbito de saúde pública tal como é formulado no Artigo 129º do Tratado.

4.2.1. Esta interpretação levaria a uma redução do âmbito da saúde pública tal como é entendida pelos diversos Estados-membros⁽⁴⁾ e contrariaria muito claramente a evolução dos conceitos comumente aceites pela comunidade científica e pelos Estados-membros.

4.2.2. A própria Comissão parece desejar uma interpretação mais ampla do citado artigo na medida em que se propõe a tomar outras iniciativas no domínio da saúde. Aliás, a Comissão a propósito dos países em vias de desenvolvimento propõe uma política baseada numa abordagem integrada e global⁽⁵⁾.

4.2.3. Esta interpretação preconizada pelo CES apresenta as vantagens seguintes:

- Não contraria a actual evolução dos conceitos de saúde pública como são entendidos pela maior parte dos Estados-membros, evitando uma maior fragmentação da sua prática.
- Facilita a articulação entre a política europeia da Comissão e as políticas dos Estados-membros, assim como com as de outras organizações internacionais.

(2) Conferir página 7.

(3) Conferir página 8.

(4) A título de exemplo:

a) Reino Unido para a Inglaterra — «Health of the Nation» (1993) — citado na Comunicação da Comissão — Um conjunto de metas da saúde, articuladas com os mecanismos de acção para a sua realização, quer através dos serviços de saúde, quer de iniciativas centradas na Comunidade apoiadas numa genuína cooperação intersectorial (educação, transportes, serviços sociais);

b) Países Baixos — «Health Strategy of the Netherlands» (1993) — Um conjunto igualmente amplo e global de objectivos da saúde; e

c) França — A Public Health Strategy elaborated by the High Committee on Public Health (1993, preliminary) — citado na Comunicação da Comissão que propõe uma política global de saúde.

(5) COM(94) 77 final de 24. 3. 1994.

- Facilita a articulação/coordenação entre a política de saúde pública por um lado e as políticas socioeconómicas europeias e as opções entre a evolução dos sistemas de saúde por outro.
- Permite uma melhor gestão dos fundos investidos e levará a uma melhor relação custos/benefícios.
- Concilia a letra do Artigo 129º do Tratado com o espírito e os grandes objectivos da Comunidade e da União.

4.3. *Uma nova abordagem*

4.3.1. Segundo o CES será necessário definir mais explicitamente as importantes áreas de acção em saúde pública, que não são completamente apreendidas através de uma abordagem doença a doença, a saber:

a) Grupos etários

Uma política da saúde pública europeia actual terá que fazer pelo menos uma referência às questões de saúde da juventude (álcool, violência, droga e tabaco) e dos idosos (dependência, exclusão, cuidados de saúde) sem esquecer a saúde materna (e da mulher em geral) e infantil e dos extratos mais desfavorecidos da população europeia.

b) Grupos vulneráveis

A saúde da população migrante, dos desempregados e daqueles que manifestam formas mais agudas de exclusão (designadamente os sem-tecto) não podem deixar de ser considerados⁽¹⁾.

c) Meios/ambientes específicos

A saúde escolar e a saúde nos locais de trabalho merecem um destaque importante em qualquer política de saúde pública. É também o caso dos factores insalubres do meio ambiente físico, como por exemplo o ruído urbano e a poluição dos cursos de água e do ar.

4.3.2. O processo que cada comunidade humana (Estado, Região, Município) ou a União no seu todo, terá que percorrer para realizar os seus objectivos de saúde, enfrenta desafios comuns independentemente da natureza desses objectivos:

- como e por quem são tomadas as decisões que mais afectam a saúde dos cidadãos,
- quais as infra-estruturas da Comunidade ou dos serviços de saúde que apoiam ou levam a cabo acções de saúde pública,
- e ainda, como financiar as acções de saúde pública.

4.3.3. Considerando que o Artigo 129º estabelece que na protecção da saúde o papel da Comunidade não é normativo ou de harmonização, mas antes o de estimular, facilitar e de apoiar uma acção dos Estados-membros será particularmente importante que a análise da Comissão explicita melhor a articulação entre a política de saúde pública e a política social⁽²⁾, bem como a política agrícola, de consumo, de ambiente e as políticas desportiva e de tempos livres. Espera-se assim que a Comissão e finalmente o Conselho possam entrosar as várias vias da melhoria da qualidade de vida⁽³⁾.

4.3.4. Nos Estados-membros, em especial ao nível das comunidades locais, são centenas as organizações de mulheres e homens que têm dado contribuições muito significativas na área da saúde pública, com especial relevo na área da educação e informação sanitárias em sentido estrito, mas também da sua articulação com os domínios do consumo e alimentação e do ambiente, designadamente. Também ao nível comunitário existem organizações com grande capacidade de intervenção cujo mérito não pode ser subestimado e deve ser avaliado pela Comissão, para que ao nível dos Estados e de União seja possível envolver todos os interessados e agentes administrativos na prossecução de uma Política de Saúde.

4.3.5. Finalmente seria de esperar, mesmo na componente redutora de uma Comunicação feita com o objectivo da prevenção das doenças, que o documento em análise fizesse uma referência quanto ao modo de garantir uma adequada articulação com as comunidades científicas nacionais e europeia. Deste modo as acções comunitárias terão um fundamento científico sólido.

5. Conclusões e recomendações

5.1. Uma política de saúde pública que responda às exigências e anseios dos Cidadãos Europeus, tem que se inserir no quadro de uma resposta corajosa aos desejos de uma melhoria da qualidade de vida, que compreende a promoção da saúde e assume um conjunto de intervenções horizontais e verticais a cargo, nuns

(1) COM(92) 542, «Para uma Europa das solidariedades», ponto III, 3.

(2) Livro Verde sobre a Política Social Europeia, COM(93) 551 final, p. 43-49 e 66 a 68.

(3) Artigo 3º alínea o) do Tratado.

casos, da Comunidade, no uso das suas competências próprias, dos Estados, nas suas expressões nacional, regional e local, segundo as circunstâncias e o sistema jurídico interno próprio de cada um, num quadro específico de cooperação e coordenação, conforme os casos e a natureza das situações.

5.2. A presente comunicação, baseada essencialmente na prevenção e na informação fez um inventário correcto das prioridades em matéria de saúde pública, mas não constitui resposta adequada às expectativas expressas pelo Comité.

5.3. Nesse sentido o CES apela ao Conselho para que assuma na definição de uma Política de Saúde Pública, uma posição global e coerente, interpretando o Artigo 129º do Tratado em conformidade com o Artigo 2º do mesmo, por ser o princípio fundamental ordenador, razão da constituição da Comunidade de Estados e Cidadãos; e

5.4. Convida o Conselho a mandar a Comissão a completar a sua oportuna Comunicação, cuja importância cabe referir, no sentido de ser feita uma análise global e horizontal da Política de Saúde Pública, ficando desse modo superadas as limitações que estiveram na origem da análise redutora feita.

5.5. Nesse sentido o referido documento deverá ter, como se refere no presente Parecer do CES, em consideração o que segue:

a) As situações específicas das diversas categorias, isto é, para além das doenças e da toxicod dependência, os

grupos etários, os grupos vulneráveis e os meios ambiente específicos;

- b) Deve analisar as intervenções propostas e iniciativas que cabem ou podem caber, independentemente do Artigo 129º, à Comunidade, por força da sua competência própria, de harmonia com o Tratado, e aquelas que do mesmo modo podem ser objecto de cooperação e coordenação;
- c) A referida análise deve ter em conta a indispensável articulação entre a política de saúde pública e política de cuidados de saúde, designadamente em matéria de equipamentos, meios humanos (gestão e trabalho técnico) e financiamento, sem que daí resulte perda na respectiva especificidade, naturezas e objectivos;
- d) Será desejável fazer uma adequada articulação entre a Política de Saúde para o que a actual Comunicação já aponta, com a dimensão social e económica, em termos de solidariedade, competitividade e emprego, no quadro da Europa Social e dos Cidadãos, designadamente pelo reforço da abordagem horizontal do tema [trabalho, emprego⁽¹⁾, quadro de vida urbano⁽²⁾, habitação, política agrícola, consumo, ambiente, etc.]. Haverá que ter inteiramente em consideração a liberdade do indivíduo, o estilo de vida individual e a diversidade a nível europeu.
- e) Nas prioridades das acções a cargo dos Fundos Estruturais, designadamente o Fundo Social, deve conceber-se que o vector Saúde Pública possa ser tido em consideração, afastando-se todas aquelas que o possam lesar.

Bruxelas, 6 de Julho de 1994.

A Presidente
do Comité Económico e Social
Susanne TIEMANN

(1) JO nº C 295 de 22. 10. 1994, p. 47.

(2) Ver «Investing in Health» World Development Report 1993 - World Bank - Oxford University Press, 1993, p. 7 e 14.

Parecer sobre:

- a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos desenhos ou modelos comunitários, e
- a proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção jurídica dos desenhos e modelos⁽¹⁾ ⁽²⁾

(94/C 388/03)

Em 20 de Dezembro de 1993, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 100º-A do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre as propostas supramencionadas.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção da Indústria, do Comércio, do Artesanato e dos Serviços emitiu parecer em 4 de Maio de 1994 (Relator: J. Pardon).

Na 317ª Reunião Plenária, sessão de 6 de Julho de 1994, o Comité Económico e Social adoptou, por 83 votos a favor, 52 contra e 11 abstenções (votação nominal), o presente parecer.

1. Introdução

O Comité reputou, face à amplitude e relevância da matéria, oportuno emitir rapidamente um primeiro parecer parcial, embora definitivo, que contemplasse unicamente questões importantes e controversas, e redigir, posteriormente, um parecer complementar sobre o conjunto das outras questões suscitadas pelas propostas apresentadas pela Comissão.

2. Observações na generalidade

2.1. Os direitos de propriedade intelectual — que tutelam as marcas, as patentes, as denominações geográficas, os desenhos e modelos industriais, os direitos de autor, as topografias de produtos semicondutores, os programas de computador, as bases de dados, as invenções biotecnológicas, as obtensões vegetais — assumem uma importância crescente nas trocas comerciais.

2.2. O Comité Económico e Social perfilha os pontos de vista expressos no Livro Verde sobre «A protecção jurídica dos desenhos e modelos industriais» (III/F/5131/91) segundo o qual o problema da protecção jurídica dos desenhos e modelos tem ganho cada vez mais importância, visto que os produtos com incorporação de um desenho ou modelo ocupam presentemente posição de relevo na economia.

2.3. Ao longo do último decénio, os desenhos e modelos industriais têm-se revestido da maior importância como elementos essenciais da comercialização dos produtos de consumo. A questão da sua protecção jurídica tem, com toda a justiça, chamado cada vez mais a atenção dos meios interessados nos países industrializados e, nomeadamente, na Europa.

2.4. No interesse da indústria europeia, importa combater a contrafacção. Os contrafactores tiram proveito indevido dos investimentos intelectuais, artísticos, económicos e comerciais realizados pelo fabricante do produto original⁽³⁾.

2.5. À semelhança do Livro Verde, o Comité Económico e Social considera necessário:

- promover os investimentos consagrados à estética industrial, como elemento da política industrial;
- proteger a criatividade, os desenhos e os modelos considerando-os como expressão da criatividade do autor;
- evitar que o consumidor confunda a origem dos produtos com aparência idêntica ou similar ou seja vítima de uma falta de segurança destes últimos;
- considerar o contributo positivo que o desenho ou o modelo dá à inovação técnica;
- zelar pelo respeito do princípio de lealdade nas transacções comerciais.

2.6. O mercado único da propriedade intelectual constitui uma necessidade imperiosa para a União Europeia. Impõe-se criar um direito europeu dos desenhos e modelos industriais. O Comité Económico e Social aprova, portanto, a iniciativa que consiste em propor um regulamento na matéria.

2.7. A acta final que sintetiza os resultados das negociações comerciais multilaterais do *Uruguay Round* inclui um acordo relativo aos aspectos dos direitos da propriedade intelectual ligados ao comércio.

(1) JO nº C 29 de 31. 1. 1994, p. 20.

(2) JO nº C 345 de 23. 12. 1993, p. 14.

(3) JO nº C 52 de 19. 2. 1994.

O artigo 7º deste acordo define os objectivos prosseguidos:

« A protecção e o respeito dos direitos de propriedade intelectual deverão contribuir para favorecer a inovação tecnológica e aumentar a transferência e a divulgação da tecnologia, para vantagem mútua dos produtores e dos utilizadores dos conhecimentos técnicos e de forma propícia ao bem-estar social e económico, bem como para assegurar um equilíbrio dos direitos e das obrigações. »

2.8. Por força do artigo 26º, nº 2, do acordo supramencionado, as partes signatárias apenas poderão prever excepções limitadas à protecção dos desenhos e modelos industriais se tais excepções não infringirem injustificadamente a exploração normal dos desenhos ou modelos industriais protegidos, nem causarem prejuízo injustificado aos interesses legítimos do titular do desenho ou modelo protegido, atentos os interesses legítimos de terceiros.

Por força do artigo 26º, nº 3, do mesmo acordo, a duração da protecção oferecida será, no mínimo, de dez anos.

2.8.1. A competência dos Estados signatários para definirem os requisitos e o âmbito da protecção jurídica dos desenhos ou modelos não é afectada pelo acordo TRIP.

2.9. Este acordo, assinado, nomeadamente, pelos Estados-membros da União Europeia e pelas Comunidades Europeias será, nos termos do artigo 1º, obrigatório e vinculativo. As partes signatárias só poderão aplicar, na sua legislação interna, uma protecção mais ampla que a prevista no acordo, na condição de tal protecção não infringir as disposições deste.

2.10. Importa que o regulamento relativo aos desenhos ou modelos comunitários respeite os compromissos que foram subscritos.

2.11. Os direitos de propriedade intelectual foram concebidos para favorecer a criação de inovações e, através dela, realizar um progresso económico e uma melhoria da situação dos consumidores.

2.12. É nestas condições que o criador se vê conferir pela lei um direito exclusivo reconhecido sobre a exploração económica da sua inovação durante um determinado período.

2.13. A receita assim obtida — em circunstâncias e montantes determinados pelo mercado — visa compensar o criador do seu trabalho, investigações e investimento.

2.14. Esta situação tende a incitar outras pessoas a desenvolverem esforços similares e a empenharem-se, de futuro, também na inovação.

2.15. Na falta de protecção dos direitos intelectuais, os trabalhos dos criadores serão reproduzidos, o que resulta na extinção da rentabilidade para o criador e na diminuição do incentivo para inovar.

2.16. Nesta perspectiva, a possibilidade de proibir as imitações constitui o aspecto mais relevante dos direitos conferidos ao criador.

2.17. O reconhecimento dos direitos intelectuais tem por efeito criar direitos exclusivos, os quais constituem a chave de toda a economia de mercado eficaz.

3. Requisitos para obtenção da protecção

3.1. O primeiro requisito para obtenção da protecção é que o desenho ou modelo seja novo.

3.1.1. A proposta de regulamento (artigo 5º) considera que a novidade é avaliada a nível mundial.

3.1.2. Esta disposição, nos termos actuais, parece dificilmente aplicável em inúmeros domínios e, especialmente, na indústria têxtil. É frequente que vendedores de produtos de contrafacção obtenham certificados que estabelecem falsamente que o desenho ou o modelo contestado havia já sido criado num país terceiro.

3.1.3. Nestas condições, conviria visar a divulgação pública aos meios interessados na União Europeia antes da data de referência.

3.1.4. Tendo em conta as considerações precedentes, o artigo 5º, nº 2, poderia passar a ter a seguinte redacção:

« Considerar-se-á que um desenho ou modelo foi divulgado ao público se tiver sido publicado na sequência do registo, apresentado numa exposição, utilizado no comércio ou divulgado de qualquer outro modo, salvo se estes factos não puderem ser razoavelmente conhecidos dos círculos especializados do sector interessado na Comunidade antes da data de referência. No entanto, ... »

3.2. O artigo 6º define o segundo requisito para obtenção da protecção que é o carácter singular.

3.2.1. No que toca ao emprego da expressão « utilizador informado », a exposição dos motivos (página 21) precisa que aquela indica, em qualquer situação, que a dissimilitude não deve ser apreciada ao nível « dos peritos em matéria de desenhos e modelos ». Nestas condições, a utilização do adjectivo « informado » parece ambígua e deve, por conseguinte, ser omitida.

3.2.2. O utilizador visado é o que tem um interesse quer profissional, quer pessoal na aquisição ou na reprodução do modelo.

3.2.3. O termo « significativamente » visa excluir da protecção prevista muitos desenhos e modelos, especialmente desenhos têxteis. Deve, portanto, ser omitida.

3.2.4. Conviria considerar que um desenho ou modelo apresenta carácter singular se a impressão visual global que suscita ao público interessado diferir da impressão causada por qualquer outro desenho ou modelo conhecido no âmbito da actividade normal dos meios especializados do sector interessado que opere no interior da Comunidade.

3.2.5. O carácter singular de um desenho deverá resultar de uma criação que difira de uma configuração conhecida nos meios interessados na Comunidade Europeia, antes da data de referência, pela impressão diferente que suscita ao utilizador.

3.3. Tendo em conta a redacção proposta para o artigo 5º, nº 1, o artigo 11º, nº 1, deveria passar a ter a seguinte redacção:

« O âmbito da protecção conferida pelo desenho ou modelo comunitário abrangerá qualquer desenho ou modelo que suscite ao utilizador uma impressão global semelhante. »

3.4. O nº 2 afigura-se redundante, atenta a redacção ora proposta, podendo, eventualmente, ser suprimido.

4. Cláusula relativa às reparações

4.1. Como todos os restantes direitos de protecção industrial, também a protecção jurídica dos desenhos ou modelos implica o reconhecimento de direitos exclusivos (direitos de monopólio). O monopólio atribuído ao proprietário do desenho ou modelo refere-se, porém, apenas à configuração exterior (o «design») de um produto, e não ao produto em si.

4.2. Os direitos de protecção dos desenhos ou modelos conferem, assim, um monopólio da forma, e não um monopólio do produto. «A protecção do desenho ou modelo incorporado num relógio não impede a concorrência no mercado dos relógios» (ponto 9.2 da exposição dos motivos que antecede a proposta de regulamento apresentada pela Comissão).

4.3. Situação diversa é a das peças sobressalentes abrangidas pela cláusula de reparação (por exemplo, um guarda-lamas ou um farol de automóvel). O aspecto formal (o «design») dessas peças não pode ser modificado relativamente ao do produto original.

4.4. Sujeitar tais peças ao regime de protecção dos desenhos ou modelos significaria, pois, estabelecer um monopólio de produto nos mercados de peças sobressalentes; sujeitar um guarda-lamas ou um farol sobressalentes à protecção jurídica de desenhos ou modelos excluiria toda e qualquer concorrência neste domínio.

4.5. Tal seria contraditório com a substância da protecção jurídica de desenhos ou modelos, cujo conteúdo compete ao legislador definir de acordo com as circunstâncias (ver ponto 2.8.1).

4.6. A cláusula de reparação admite a aquisição e o exercício dos direitos de protecção de um desenho ou modelo comunitário nos casos em que tais direitos são sistematicamente aplicáveis; exclui apenas o exercício desses direitos nos casos — como o das reparações — em que eles não são sistematicamente aplicáveis. Deste modo se impedirá a constituição de monopólios, a exclusão de concorrentes do mercado e a sujeição dos consumidores ao preço fixado pelo arbítrio de um fornecedor único.

4.7. A cláusula torna, ao mesmo tempo, impossível a existência de prémios de monopólio. Na verdade, o pressuposto indispensável de uma retribuição por utilização de «design» — que é a existência de um mercado e a possibilidade de livre escolha do consumidor (ver ponto 2.13 *supra*) — seria posto em causa por um alargamento da protecção jurídica dos desenhos ou modelos às peças sobressalentes visadas pela cláusula (ver ponto 4.4 *supra*).

4.8. O Comité Económico e Social aprova, por consequência, a cláusula sobre reparações proposta pela Comissão.

4.9. O Comité notou deficiente clareza no âmbito de aplicação do artigo 23º. O Comité convida a Comissão a esclarecer, em particular, se se pretende que fiquem abrangidas peças de um produto complexo quando os direitos de propriedade intelectual sobre essas peças não estejam investidos no autor do desenho do produto complexo, como sucede, por exemplo, no caso dos pára-brisas de automóveis.

Bruxelas, 6 de Julho de 1994.

A Presidente
do Comité Económico e Social
Susanne TIEMANN

ANEXO I

ao parecer do Comité Económico e Social

Os seguintes Conselheiros, presentes ou representados, votaram a favor do parecer:

ASPINALL, ATAÍDA FERREIRA, ATTLEY, Jocelyn BARROW, BEALE, BELL, BELTRAMI, BONVICINI, BREDIMA-SAVOPOULOU, BROOKS, van den BURG, Vasco CAL, CARROLL, CASSINA, CEBALLO HERRERO, CHEVALIER, CHRISTIE, DAIVSON, von der DECKEN, van DIJK, DOUVIS, DRAIJER, DUNKEL, ELSTNER, ENGELN KEFER, ETTY, EULEN, FERNANDEZ, FLUM, FRERICHS, GAFO FERNÁNDEZ, GARDNER, GEUENICH, GIESECKE, GIRON, GOMEZ MARTINEZ, GREDAL, GREEN, GUILLAUME, HAGEN, von HAUS, HILKENS, JASCHICK, KAARIS, KAFKA, de KNEGT, KORFIATIS, KORYFIDIS, LACA MARTIN, LANDABURU DE SILVA, LUSTENHOUWER, LYNCH, LYONS, MADDOCKS, MERCE JUSTE, MOLINA VALLEJO, MORELAND, MULLER E., NIELSEN B., NIELSEN P., NIERHAUS, OVIDE ETIENNE, PAVLOPOULOS, POMPEN, PRICOLO, RANGONI MACHIAVELLI, REA, RODRIGUEZ GARCIA-CARO, SAÏTIS, SANTIAGO, SCHADE-POULSEN, SCHLEYER, von SCHWERIN, SILVA, SMITH, SPEIRS, SPYROUDIS, STOKKERS, STRAUSS, TESORO OLIVER, THYS, VANDERMEEREN, WHITWORTH.

Os seguintes Conselheiros, presentes ou representados, votaram contra o parecer:

ABEJON RESA, AMATO, ARENA, BAGLIANO, BARBAGLI, BASTIAN, BENTO GONÇALVES, BERNABEI, BORDES-PAGES, BOTTAZZI, BRIESCH, CAVALEIRO BRANDÃO, COLOMBO, CONNELLAN, DECAILLON, DIAPOULIS, DONCK, d'ELIA, GHIGONIS, GIACOMELLI, HOGGAARD JAKOBSEN, KIELMAN, LAUR, LINSSSEN, LITTLE, LIVERANI, MAYAYO BELLO, McGARRY, MERCIER, MEYER-HORN, MORIZE, MOURGUÉS, MUÑIZ GUARDADO, NOORDWAL, PAPAMICHAÏL, PARDON, PASQUALI, PE, PELLARINI, PELLETIER R., PERRIN-PELLETIER, PROUMENS, QUEVEDO ROJO, ROMOLI, SALA, SALMON, SANTILLAN CABEZA, SAUWENS, SOLARI, STECHER NAVARRA, WICK.

Abstriveram-se os Conselheiros seguintes, presentes ou representados:

BAEZA, CUNHA, GAUTIER, GOTTERO, LÖW, MOBBS, de PAUL de BARCHIFONTAINE, PEARSON, PETERSEN, PETROPOULOS, SEGUY.

ANEXO II

ao parecer do Comité Económico e Social

Os pontos seguintes do parecer da Secção que foram rejeitados durante o debate em plenária recolheram um número de votos favoráveis que representa, pelo menos, um quarto dos sufrágios expressos:

«2.13. A receita assim obtida visa compensar o criador do seu trabalho, investigações e investimento.»

Resultado da votação

Votos a favor: 53, votos contra: 63, abstenções: 3.

«4. Cláusula relativa às reparações

4.1. Atentas as observações aduzidas, a cláusula relativa às reparações que consta do artigo 23º da proposta de regulamento contraria os princípios fundamentais da protecção da propriedade intelectual. Aos direitos intelectuais preside a noção de exclusivo, característica da sua natureza, que estes conferem: «na medida em que é essencial para a existência do direito» (Tribunal das Comunidades Europeias, acórdão de 5 de Outubro de 1988, proc. 53/87, Maxicar/Renault).

4.2. Esta cláusula opõe-se igualmente ao disposto no artigo 26º, nº 2 (cf. 2.8), do acordo relativo aos aspectos dos direitos de propriedade intelectual ligados ao comércio.

4.3. Ela infringe injustificadamente a exploração normal do desenho ou modelo protegido e lesa injustificadamente os interesses legítimos do titular do desenho ou modelo protegido.

4.4. A excepção não pode aplicar-se quando entra em conflito, de forma inaceitável, com a exploração normal do direito exclusivo, quando tal não se justifica por motivo particular que se prenda com os interesses legítimos de terceiros. Estes interesses, sob pena de retirar ao acordo toda a substância, não podem ser exclusivamente de ordem económica, mas devem, necessariamente, assentar em motivos especiais vinculativos que afectem o interesse geral.

4.5. As regras da concorrência não entram no domínio do direito da propriedade intelectual. Os artigos 85º e 86º do Tratado conferem à Comissão os instrumentos suficientes para fazer respeitar a concorrência e reprimir os abusos. Não é oportuno, nem útil, abrir importantes brechas nos direitos intelectuais.

4.6. No acórdão de 5 de Outubro de 1988, proc. 53/87, já referido, o Tribunal recorda que a simples obtenção do benefício de um direito exclusivo concedido por lei, direito cuja substância consiste em poder vedar a fabricação e a venda dos produtos protegidos por terceiros, não constitui um método abusivo de eliminação da concorrência.

4.7. O titular de um direito exclusivo não poderá invocar tal direito se a proibição de importação ou de comercialização, de que entende prevalecer-se, estiver ligada a um acordo restritivo da concorrência, contrário ao artigo 85º do Tratado de Roma (acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 14 de Setembro de 1982, proc. 144/81, *Keurkoop*).

4.8. Com efeito, se o direito do modelo, por força do estatuto legal, escapa aos elementos contratuais ou de concentração visados pelo artigo 85º, nº 1, o exercício deste direito pode cair na alçada das proibições do Tratado quando é objecto, meio ou consequência de um acordo (mesmo acórdão).

4.9. No atinente ao exercício do direito exclusivo, este «pode ser proibido pelo artigo 86º do Tratado de Roma caso dê origem, por parte de uma empresa em posição dominante, a determinados comportamentos abusivos, tais como a recusa injustificada de venda de peças sobresselentes a oficinas de reparação independentes, a fixação do preço das peças sobresselentes a um nível iníquo, ou à decisão de deixar de produzir peças sobresselentes para um determinado modelo quando ainda circulam muitos veículos desse mesmo modelo» (Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, 5 de Outubro de 1988, proc. 53/87).

4.10. No que se refere, mais precisamente, à diferença de preço entre as peças fabricadas pelo construtor e as dos fabricantes independentes, o preço superior das primeiras em relação ao das segundas não é, nos termos da jurisprudência do Tribunal, «necessariamente constitutivo de um abuso, dado que o titular de um direito exclusivo pode legitimamente aspirar a uma remuneração das despesas que efectuou para criar o modelo protegido» (Tribunal de Justiça, *ibidem*).

4.11. O Comité Económico e Social considera que esta jurisprudência, particularmente judiciosa, deve ser respeitada. A adopção do regulamento em apreço não deveria alterar aquela jurisprudência.

4.12. No entanto, no que se refere à utilização de um desenho ou modelo comunitário registado para fins de reparação, pode-se considerar que os direitos não são oponíveis a terceiros após a duração normal de vida do produto no qual o desenho ou modelo foi incorporado.

4.13. Não obstante, em conformidade com o artigo 26º, nº 3, do acordo relativo aos aspectos da propriedade intelectual ligados ao comércio, a duração da protecção é, no mínimo, de dez anos. Esta disposição é vinculativa (cf. 2.9).»

Resultado da votação

Votos a favor: 61, votos contra 62, abstenções: 8.

Parecer sobre a Comunicação da Comissão sobre os problemas financeiros sentidos pelas pequenas e médias empresas

(94/C 388/04)

Em 22 de Fevereiro de 1994, decidiu a Comissão, nos termos do Artigo 198º do Tratado que institui a União Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção da Indústria, do Comércio, do Artesanato e dos Serviços emitiu parecer em 8 de Junho de 1994, sendo Relator C. Lustenhouwer.

Na 317ª Reunião Plenária (sessão de 6 de Julho de 1994), o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. O documento da Comissão que é objecto do presente parecer representa o termo de um processo no qual o Comité desempenhou importante papel. As posições expressas pelo Comité sobre o financiamento das pequenas e médias empresas (PME) ⁽¹⁾ contribuíram para suscitar, ao nível europeu, interesse por esta questão.

1.2. Em reunião de 11 de Novembro de 1993, o Conselho da União Europeia adoptou uma Resolução ⁽²⁾ sobre o reforço da competitividade das empresas, designadamente das pequenas e médias empresas e do artesanato, e o desenvolvimento do emprego na Comunidade. Foi nesta mesma reunião que o Conselho recebeu da Comissão o documento em análise.

Na Resolução, o Conselho recomenda à Comissão que promova as «relações das PME com as instituições financeiras e, nomeadamente, a aproximação entre os criadores de empresas e os financiadores».

O Conselho recomenda também à Comissão que vele por que as intervenções do Fundo Europeu de Investimento revertam em efectivo benefício das PME em causa e que às mais pequenas de entre estas seja facultado acesso ao mecanismo de garantia.

O Conselho convida ainda os Estados-membros a:

«garantir que os intermediários financeiros, públicos ou privados, especializados no financiamento das PME, possam recorrer ao Fundo Europeu de Investimento para a concessão de garantias às PME»;

e

«assegurar às PME um ambiente financeiro estável e favorável que lhes permita adquirir uma estrutura

financeira equilibrada necessária à sua adaptação aos diversos ciclos económicos».

1.3. No Livro Branco «Crescimento, Competitividade, Emprego», apresentado pela Comissão ao Conselho Europeu de 9 e 10 de Dezembro de 1993, chama-se uma vez mais e expressamente a atenção para a questão da melhoria do financiamento das empresas (capítulo 2, 7º parágrafo). A Comissão refere, nomeadamente, a necessidade de adoptar medidas destinadas a melhorar as relações entre as instituições financeiras e as PME, de modo a permitir uma maior canalização dos financiamentos privados em benefício das PME e uma maior disponibilização dos instrumentos financeiros mais adequados. Aponta ainda a Comissão para um «programa integrado a favor das PME» com três objectivos centrais, um dos quais respeita à «melhoria do acesso ao financiamento e ao crédito».

A proposta referente a esta iniciativa comunitária ⁽³⁾ foi entretanto apresentada e será oportunamente objecto de parecer específico do Comité.

2. Fundamentos de uma política da União Europeia para o financiamento das PME

2.1. Até ao presente, nunca a problemática do financiamento das PME foi abordada ao nível europeu, numa perspectiva verdadeiramente estrutural. As diversas facilidades existentes foram sendo instituídas de forma descoordenada e em resposta a objectivos pontuais. É o caso de instrumentos como o projecto de capital de lançamento («seed capital»), a iniciativa comunitária para as PME, a iniciativa «Adapt» e as facilidades relativas a I&D.

Também o Banco Europeu de Investimento tem prestado considerável apoio às PME, mediante a concessão de créditos globais a instituições de financiamento ou bancos comerciais.

É muito reduzido o número de instrumentos comunitários de financiamento (nomeadamente, os fundos de capital de lançamento).

⁽¹⁾ No presente parecer, entende-se por PME as pequenas e médias empresas de todos os sectores (indústria, comércio, artesanato, serviços) da esfera privada da economia, à excepção do sector agrícola.

⁽²⁾ JO nº C 326 de 3. 12. 1993, p. 1 e seguintes.

⁽³⁾ «O futuro das iniciativas comunitárias no âmbito dos fundos estruturais» [COM(94) 46 final, 16. 3. 1994].

2.2. Apesar das fontes de financiamento ao dispor das PME, referidas em 2.1, não se poderá dizer que a UE possua uma política integral e coerente dirigida ao financiamento deste tipo de empresas. Uma das explicações para esta orientação reticente da União Europeia poderá estar no facto de as pequenas empresas, pela sua natureza, se limitarem, na maior parte dos casos, aos mercados locais, dependendo, pois, de instâncias locais para a satisfação das suas necessidades, nomeadamente de financiamento.

As diferenças que separam as empresas dos vários sectores tornam difícil uma acção europeia neste domínio, já que, por exemplo, a situação financeira de uma empresa comercial é fundamentalmente diversa da de uma empresa industrial.

É, neste contexto, de assinalar que a chamada «Round Table of High-level Representatives of the Banking Sector», instituída pelo Comissário Vanni d'Archirafi, não integra qualquer representante do comércio retalhista ou grossista.

2.3. Não obstante a sua diversidade, possuem as PME europeias suficientes traços comuns para legitimar a definição de uma política da UE em matéria do seu financiamento.

Justificam tal política, nomeadamente:

- a existência dos mesmos problemas de financiamento das PME em todos os Estados-membros (ponto 2.3.1);
- a criação de emprego, possibilitada nomeadamente pelo estabelecimento e a manutenção de PME viáveis (ponto 2.3.2);
- a crescente internacionalização das PME (ponto 2.3.3);
- a viabilização de novas actividades empresariais na UE, para a qual contribuirá a transparência da infra-estrutura financeira da União e dos Estados-membros (ponto 2.3.4);
- o estabelecimento de boas relações de concorrência entre empresas nos Estados-membros (ponto 2.3.5).

Para um quadro mais completo e quantificado da situação, remete o Comité para o 2º relatório anual do Observatório Europeu das PME⁽¹⁾, cujo capítulo 6 (Capital e Financiamento) oferece uma síntese dos aspectos comuns e das diferenças em matéria de financiamento das pequenas empresas europeias.

2.3.1. Problemas de financiamento das PME na UE

A Comunicação da Comissão identifica 15 problemas em matéria de financiamento das PME, que podem ser agrupados como segue:

- a) falta de conhecimentos
 - das PME em matéria de financiamento (formas e fontes) e de gestão;
 - das instâncias financiadoras relativamente à procura de capitais por parte das PME;
- b) insuficientes garantias oferecidas pelas PME;
- c) atitude das instituições financeiras
 - rigidez dos bancos e das empresas de leasing;
 - crescente relutância das empresas de capital de risco a assumirem riscos efectivos;
 - menor propensão a financiar investimentos de valor reduzido;
- d) custo elevado do acompanhamento das PME;
- e) inexistência de um mercado de capitais para as PME
 - reduzidas possibilidades de contacto entre investidores privados e PME;
 - falta de vias de saída para as sociedades de capital de risco;
 - inexistência de um mercado de acções não oficial funcionando de forma adequada.

O estudo das PME em diversos países revela os mesmos problemas. Mas a Comunicação da Comissão refere também diferenças, nomeadamente quanto ao grau de participação dos bancos no capital de risco das empresas.

A identidade dos problemas de financiamento das PME nos diversos Estados-membros pode ser motivo para que a UE defina uma política que dê solução a alguns desses problemas.

2.3.2. Criação de emprego pelo estabelecimento e a manutenção de PME viáveis

É hoje suficientemente reconhecido que as PME contribuem substancialmente para o desenvolvimento económico e a criação de emprego. Existem na UE aproximadamente 15,8 milhões de PME (até 499 trabalhadores), das quais cerca de 14,7 milhões são empresas de dimensão muito reduzida (até 9 trabalhadores). As PME empregam, no total, cerca de 68 milhões de trabalhadores, correspondendo a 72 % do número total de trabalhadores do sector privado não primário (ou seja, com exclusão do sector agrário). A dimensão média das empresas nos diversos Estados-membros varia entre 4 trabalhadores na Itália e na Espanha e 10 no Luxemburgo e nos Países Baixos (valores de 1990).

É justamente em períodos de recessão económica que se comprova a grande estabilidade das PME em termos de postos de trabalho. A redução do emprego é, então,

(1) The European Observatory for SMEs, Second Annual Report, April 1994, by the European Network for SME Research and coordinated by EIM, Zoetermeer, The Netherlands, ISBN 90-371-0499-1.

mais lenta nas PME do que nas grandes empresas, sendo, inversamente, a criação de emprego mais rápida naquelas do que nestas em períodos de reanimação económica.

É por esta razão que o Livro Branco «Crescimento, Competitividade, Emprego», apresentado pelo Presidente da Comissão, Jacques Delors, dá relevo ao apoio a conceder ao desenvolvimento das PME. Como aspectos importantes deste processo, em especial ao nível da UE, refere o Livro Branco o financiamento e a melhoria do acesso às fontes de financiamento e crédito⁽¹⁾.

A UE deve proporcionar oportunidades de crescimento às empresas de reduzida dimensão que se revelem promissoras (ou seja, as empresas empenhadas em desenvolver-se e dispor de potencialidades para tal), deste modo criando novos postos de trabalho. Com efeito, no âmbito dos ciclos de vida e das fases de desenvolvimento das empresas, existirão empresas capazes de crescer e de ocupar o lugar das que cessam a actividade. Uma das condições de crescimento é o aspecto financeiro. Haverá que encontrar, para as empresas em crescimento, as fontes e formas de financiamento adequadas.

2.3.3. Internacionalização crescente das PME

O processo de aprofundamento do mercado comum europeu levará cada vez mais a que as PME europeias adquiram ou reforcem posições em empresas de outros Estados-membros. Verifica-se já um aumento das exportações (nomeadamente, exportações directas) de pequenas empresas, bem como um reforço da cooperação transnacional entre pequenas empresas e entre pequenas e grandes empresas.

Esta evolução far-se-á acompanhar de investimentos directos transfronteiras, do que resultará um forte aumento da procura de financiamentos no estrangeiro.

É, pois, necessário reforçar as medidas e os instrumentos comunitários que podem contribuir para melhorar a situação financeira das pequenas empresas. Reforço particularmente premente, já que, segundo estudos recentes, têm vindo a aumentar os prazos médios de pagamento em todos os Estados-membros.

2.3.4. Transparência da infra-estrutura financeira da UE e dos Estados-membros

Nesta perspectiva, tão importante como a oferta de financiamento interna (aos níveis nacional e regional) é igualmente o conhecimento da oferta disponível em

outros Estados-membros (aos níveis nacional e regional). Ganha igualmente importância o conhecimento das facilidades de financiamento da UE para as PME.

São precisamente as pequenas empresas sem quadros especializados que deparam frequentemente com dificuldades para encontrar, na multiplicidade de regulamentações, os instrumentos financeiros mais adequados e as instâncias (entidades públicas, bancos, mercados financeiros) que os gerem.

2.3.5. Boas relações de concorrência entre Estados-membros da UE

Um dos principais objectivos da política comunitária é a prevenção de distorções de concorrência entre Estados-membros. Um dos domínios em que se verifica uma concorrência de políticas entre Estados-membros é o das facilidades financeiras e fiscais. A UE procura, com base na regulamentação-quadro comunitária em matéria de ajudas públicas às pequenas e médias empresas, fornecer às autoridades nacionais um enquadramento para a concessão de apoio a este tipo de empresas.

São muitos os instrumentos de financiamento integrados na política comunitária. A Comunicação da Comissão refere alguns desses instrumentos que têm relevância para as PME. Não é todavia claro por que forma e em que medida as PME dos diversos Estados-membros recorrem a tais facilidades.

É possível que a manutenção de boas relações de concorrência na UE exija da Comissão uma coordenação crescente — e, eventualmente, o estabelecimento — de facilidades de financiamento. Mas este objectivo requer a definição de uma verdadeira orientação comunitária em matéria de financiamento das PME.

3. Pontos de partida para uma política da UE

3.1. Falta de conhecimentos das PME

3.1.1. A questão do financiamento das pequenas empresas é apenas um dos muitos aspectos que mobilizam a atenção dos empresários. Na maior parte dos casos, o pequeno empresário independente é mais um profissional do sector do que um gestor polivalente. No contexto de um mercado interno dinâmico, importa que o profissional se transforme em empresário moderno, a fim de assegurar a continuidade da pequena empresa. O que impõe um investimento na qualidade e nos conhecimentos (em matéria técnica, de gestão, linguística, do direito vigente em outros países, etc.) quer do empresário, quer dos trabalhadores. Nesta perspectiva, haverá também que aplicar às pequenas empresas uma política de recursos humanos adequada, aproveitando e eventualmente adaptando a experiência das grandes

⁽¹⁾ Livro Branco «Crescimento, Competitividade, Emprego», Dezembro de 1993, cap. 2, secção B, pontos 2.6 e 2.7.

empresas. Numa PME com funcionamento mais profissional, haverá que dar atenção à questão do financiamento, paralelamente aos aspectos da política de pessoal e da organização interna. O nível de conhecimentos dos empresários neste domínio deve ser uma preocupação constante, justificando-se o apoio da União Europeia às acções necessárias a empreender.

3.1.2. No ponto 67 da Comunicação, expressa a Comissão o seu ponto de vista quanto à política comunitária a seguir nesta matéria: em sua opinião, haveria que tomar como base as regulamentações dos Estados-membros de âmbito nacional e regional. Dificilmente se poderá ter uma ideia do que serão as novas regulamentações a adoptar para melhorar os aspectos de financiamento e de gestão das PME. São os conhecimentos apurados localmente que melhor servem este tipo de empresas.

O CES está de acordo com este ponto de vista, mas entende que a UE deverá incentivar os Estados-membros a desenvolverem uma acção reforçada para aumentar as capacidades das PME em matéria financeira e de gestão. Para tal, deverá a UE colocar meios financeiros ao dispor das autoridades nacionais e, portanto, indirectamente, às PME. Os Estados-membros poderão utilizar estes meios na preparação de programas de aconselhamento e formação de empresários. A eficácia estrutural deste tipo de investimentos imateriais na melhoria qualitativa da gestão empresarial é, muitas vezes, superior à das ajudas financeiras pontuais.

3.2. *Insuficientes garantias oferecidas pelas PME*

3.2.1. A par das perspectivas de rentabilidade e da boa gestão empresarial, exigem as instituições de crédito garantias para os seus empréstimos.

Muitas PME da UE não estão em condições de apresentar as necessárias garantias bancárias. Acresce que, em alguns Estados-membros, a atitude comum dos bancos é a de evitar correr riscos, invocando para tal as suas responsabilidades para com os depositantes. Pensa, contudo, o Comité que os bancos exageram este requisito de garantia. De lamentar é também que se não avalie as perspectivas de resultados a médio e longo prazo das empresas que procuram obter crédito.

3.2.2. Observam-se excepções a esta situação em alguns Estados-membros, onde existem instituições que se ocupam especificamente da concessão de garantias e cauções para cobrir os créditos às pequenas empresas. É o caso dos «Bürgschaftsbanken», existentes há vários decénios na República Federal da Alemanha, e das «Sociétés de cautionnement mutuel» francesas. Foi constituída há poucos anos, com o apoio da Comissão, uma associação europeia representativa destas sociedades de caução. Por outro lado, têm sido desenvolvidos esforços para introduzir este tipo de instituições nos

países que delas carecem. No parecer que emitiu sobre este tema⁽¹⁾, o Comité salientou a importância do papel dos sistemas de garantia mútua e expressou total concordância com as acções empreendidas pela Comissão neste domínio.

3.2.3. O CES recomenda aos Estados-membros da UE que adoptem regulamentações em matéria de garantias e cauções como instrumento de política para assegurar o financiamento de empresas que não disponham de garantias bancárias suficientes. A experiência de longos anos nos Países Baixos demonstra que este tipo de regulamentações possibilita às empresas referidas o acesso ao crédito necessário aos investimentos. Recomenda-se igualmente à Comissão que estude a possibilidade de adoptar regulamentação da UE em matéria de garantias, especialmente orientada para o financiamento de investimentos conjuntos de empresas de diversos Estados-membros.

3.3. *Independência financeira das PME*

Para muitos pequenos e médios empresários, preservar a autonomia é uma importante prioridade. Certas empresas de média dimensão com acesso a fontes externas de capital de risco mostram-se reticentes em utilizá-lo por temerem a perda ou a limitação da sua independência financeira. Com efeito, os accionistas desejam participar na gestão da empresa e receber dividendos, o que nem sempre coincide com os interesses do proprietário ou accionista maioritário da empresa. O objectivo de preservação da autonomia financeira pode mesmo implicar a renúncia a investimentos em projectos rentáveis. Esta questão tem que ver com a cultura da empresa, que exclui com frequência a interferência de terceiros.

No entanto, o empresário perde algumas vezes de vista o facto de a redução de autonomia financeira poder estar associada a aspectos positivos (financiamento da expansão da empresa, reforço da estrutura financeira, melhoria da imagem, maior liquidez).

De considerar igualmente é o facto de o conceito de autonomia empresarial no sector das PME ter vindo a transformar-se profundamente.

A cooperação é hoje vista como um facto positivo. Cooperando, podem as empresas reforçar a sua presença no mercado e melhorar a competitividade, por se integrarem numa rede de empresas e organizações criadora de valor acrescentado. Há alguns decénios, até o recurso ao crédito bancário era frequentemente objecto das maiores reservas.

⁽¹⁾ «O papel dos sistemas de garantia mútua no financiamento das PME na Comunidade Europeia», parecer do CES de 29 de Abril de 1992, CES 492/92, Relator: E. Muller.

A verdade é que o crédito e a cooperação passaram a oferecer ao empresário renovadas possibilidades, fortalecendo também a sua posição concorrencial.

Considera o CES justificar-se, hoje mais do que no passado, dar a conhecer às PME as vantagens do recurso a fontes externas de capital de risco. Aos bancos e entidades financiadoras não associados às empresas, é de recomendar uma maior participação com capital de risco nas actividades das PME.

3.4. *Novas empresas*

Os novos empresários deparam, na maior parte dos Estados-membros, com dificuldades em obter capital, sobretudo nos períodos de recessão económica. Nestes períodos, as instituições financeiras, nomeadamente as sociedades de capital de risco, os bancos e as empresas de leasing e factoring, estão menos disponíveis para facultar crédito às empresas que iniciam actividade. Para tal atitude contribuíram, no passado recente, as perdas sofridas em participações e empréstimos a empresas novas.

Por outro lado, são relativamente elevados, em todos os Estados-membros, os custos da assistência e do aconselhamento às novas empresas. Trata-se de um obstáculo intransponível para muitas PME.

Por estas razões, muitas das novas empresas contam, ao iniciarem a actividade, com capital muito reduzido, o que limita drasticamente as suas perspectivas de futuro. O CES salienta uma vez mais a importância de um novo empresário dispor do nível apropriado de conhecimentos antes de criar a empresa. Um plano empresarial realista pressupõe, com efeito, uma formação e uma preparação sólidas. E tal plano deve ser a base da criação da empresa: permite avaliar as oportunidades de mercado da nova empresa e constitui um importante instrumento de gestão, inclusivamente na procura de financiamento.

Por esta razão, o CES recomenda às instituições bancárias disponibilidade acrescida para o financiamento de empresas novas, mesmo em períodos de recessão. Em particular os pedidos de crédito de jovens empresários (e, nomeadamente, de um número crescente de mulheres) justificam um exame mais cuidadoso, que deve incluir uma avaliação dos aspectos tecnológicos e de inovação das empresas criadas.

O CES defende a concessão de apoio financeiro para ajudar a cobrir os elevados custos da assistência e do aconselhamento dispensados às PME.

O CES recomenda, em especial, o acompanhamento e aconselhamento das empresas que procuram realizar um «novo começo». Esta categoria de empresas debate-se com problemas que não têm, até agora, merecido a atenção devida. Tal assistência deveria contar com participação financeira quer comunitária (por exemplo, no âmbito da nova iniciativa comunitária para as PME), quer nacional.

3.5. *Transferências transfronteiriças de montantes reduzidos*

3.5.1. Um outro aspecto financeiro pouco abordado da vida económica ao nível europeu e internacional é o das transferências transfronteiriças de montantes relativamente reduzidos (entre 2 500 e 10 000 ecus). Estas operações suscitam problemas quanto a prazo, custos e transparência. As PME são, de todas as empresas, as que mais frequentemente realizam este tipo de transferências de montantes reduzidos, sendo, assim, as mais afectadas pelos problemas correspondentes.

O CES recomenda à UE que procure, em concertação com as instituições bancárias, eliminar a curto prazo os estrangulamentos técnicos nos circuitos de pagamentos transfronteiriços, em particular no que se refere às transferências de montantes reduzidos, e baixar os custos correspondentes. Os Comissários Scrivener e Vanni d'Archirafi são responsáveis por uma iniciativa que visa aumentar a transparência deste tipo de operações e solucionar o problema da duplicação de custos⁽¹⁾. O Comité irá pronunciar-se mais circunstanciadamente sobre este tema, em parecer específico.

3.5.2. O Comité chama ainda a atenção, a este propósito, para os atrasos no pagamento de facturação. São, em particular, as PME fornecedoras em subcontrato as mais afectadas por esta prática. O Comité aguarda com interesse a reacção da Comissão ao parecer emitido a este respeito.

3.6. *Mercado de capital*

3.6.1. A Comunicação da Comissão aponta o problema, referenciado em muitos Estados-membros, da inexistência de vias de saída para as empresas de capital de risco.

O documento refere igualmente a inexistência de mercados de valores não oficiais, funcionando de forma adequada, para as transacções de acções das médias empresas.

Isto significa que as médias empresas dispõem apenas de um mercado de capital restrito para a obtenção de capitais de risco externos.

A fim de preencher esta lacuna da infraestrutura financeira das PME, deveria explorar-se a possibilidade de estabelecer, para este tipo de empresas, um mercado de capitais organizado.

Nos últimos anos, foram lançadas em diversos Estados-membros da UE iniciativas neste sentido.

Algumas destas iniciativas encontram-se em fase de arranque, outras em fase experimental.

Pensa o CES que a UE deve apoiar o lançamento deste tipo de iniciativas na União.

(1) «Transparência e qualidade de execução dos pagamentos transfronteiriços», Comunicação de R. Vanni d'Archirafi e C. Scrivener, Bruxelas, 2 de Dezembro de 1993, 0/93/358.

3.6.2. A inexistência de um mercado organizado de capitais para as PME é particularmente preocupante, tanto mais que as bolsas de valores da UE onde era possível transaccionar acções das médias empresas — designadamente o Third Market, em Inglaterra, e o Parallelmarkt, nos Países Baixos — foram integradas em bolsas de valores com condições de acesso mais restritivas, que muitas médias, e até grandes, empresas não podem satisfazer.

É possível que o desaparecimento destes mercados de capitais nacionais venha a dar lugar ao estabelecimento de um mercado de capitais europeu organizado para as PME. A vantagem de tal mercado estaria na boa dimensão da oferta e da procura de acções das médias empresas, com efeitos benéficos sobre a liquidez das participações.

O CES recomenda à UE que estude a viabilidade de um mercado europeu reconhecido, que proporcione às empresas europeias — e, sobretudo, às pequenas empresas — acesso ao capital (de risco).

3.7. *Acessibilidade dos fundos comunitários*

O CES já chamou a atenção para o facto de as pequenas e médias empresas disporem de limitadas possibilidades de recurso aos diferentes fundos comunitários. Explicam tal situação a complexidade e a falta de transparência das regras, a reduzida acessibilidade e a insuficiente informação facultada a estas empresas. Trata-se de problemas igualmente sentidos nos processos de adjudicação de contratos públicos de obras, fornecimentos e serviços.

Recomenda o CES a simplificação das regras e a melhoria da informação às PME sobre as facilidades de financiamento da UE ao dispor destas empresas.

A informação pode ser melhorada pela inserção de exemplos nas exposições de motivos da regulamentação. Assim se facilitará aos empresários e seus consultores a interpretação das regras.

3.8. *Fundo Europeu de Investimento (FEI) (1)*

3.8.1. O CES congratula-se com o facto de se ter concretizado a proposta apresentada pela Comissão ao Conselho Europeu de Edimburgo (Dezembro de 1992) no sentido de ampliar o esforço de desenvolvimento económico na UE pela instituição de uma nova facilidade de crédito, o Fundo Europeu de Investimento (FEI), orientado para as PME e dotado com mil milhões de ecus. A par deste Fundo, foi entretanto decidido estabelecer um instrumento de bonificação de juros destinado às PME. Surpreende todavia o Comité que tarde tanto a sua concretização.

Este instrumento possibilita que os bancos intermediários do Banco Europeu de Investimento (BEI) concedam empréstimos financiados pelo FEI com uma bonificação de juros até 2 %.

Os empréstimos devem destinar-se à realização de investimentos criadores de emprego nas PME. É, no entanto, de prever que a eficácia deste instrumento seja reduzida em alguns Estados-membros. Em certos países, com efeito, os problemas de financiamento das pequenas empresas têm mais a ver com a obtenção de capital de risco — por exemplo, sob a forma de empréstimos de reembolso não prioritário em caso de falência, ou de participações no capital. Não parece, contudo, que o FEI contribua para solucionar este tipo de problemas.

O CES insta todas as instâncias ligadas à operação deste instrumento, o FEI, o BEI e os intermediários nacionais, a que garantam a acessibilidade da regulamentação a todas as PME — não só às médias, mas também às pequenas, incluindo aquelas com um número de trabalhadores inferior a 10, usualmente menos informadas sobre os instrumentos comunitários. Para garantir a acessibilidade, deverá a regulamentação ter carácter prático e adequar-se às empresas.

As instâncias executoras da UE deverão velar por que as bonificações de juros concedidas revertam na totalidade em benefício das empresas contempladas.

3.8.2. Há, finalmente, que referir um outro aspecto relacionado com a acessibilidade das facilidades financeiras às PME. Existe uma grande diferença entre empresas com centenas de trabalhadores (até 500) e empresas com menos de 25 trabalhadores. De acordo com um relatório publicado pela Comissão há dois anos (2), a definição do conceito de PME num instrumento financeiro comunitário depende do grupo visado pelo instrumento.

As pequenas empresas têm maiores dificuldades em obter informações sobre os instrumentos comunitários do que as grandes empresas.

Se realmente se pretende que os instrumentos financeiros possam beneficiar as empresas de menor dimensão, haverá que ter em conta a dificuldade de chegar até estas empresas.

3.9. *Infraestruturas financeiras para as PME*

Em matéria de financiamento das PME, haverá que procurar, tanto quanto possível, diversificar a oferta no mercado de capital (em sentido lato), e, ao mesmo tempo, reforçar as possibilidades de financiamento interno. Verifica-se, contudo, que à oferta de capital de risco falta muitas vezes transparência: é frequente existir um volume suficiente de meios financeiros disponíveis,

(1) Remete-se, neste contexto, para o parecer do CES sobre o papel do BEI (Relator: E. Müller), em que se examina em maior detalhe a relação BEI-PME (JO nº C 133 de 16. 5. 1994).

(2) Relatório da Comissão ao Conselho sobre as definições de pequenas e médias empresas utilizadas no âmbito das acções comunitárias [SEC(92) 351 final], Bruxelas, 29 de Abril de 1992.

que no entanto só é acessível através de redes informais de pessoas e instituições.

Também não existe clareza quanto às formas de financiamento oferecidas, aos montantes e às condições. Tão pouco é claro se, e como, estas redes se encontram ligadas entre si. Não é possível conhecer a dimensão total da oferta. Para as grandes empresas, é normalmente fácil penetrar e orientar-se nestas redes, mas já o é menos para as PME. A existência das redes informais pouco ou nada facilita o acesso das PME aos meios de financiamento. Na prática, este segmento do mercado financeiro é quase inacessível às pequenas e médias empresas.

3.10. *Investidores privados*

3.10.1. Desde sempre que os investidores particulares têm ocupado um lugar destacado no financiamento das PME. Contudo, este facto não é tido em conta nas políticas oficialmente adoptadas em diversos Estados-membros. Afigura-se de grande importância que este significativo grupo de investidores se mantenha ligado ao financiamento das PME.

É possível dividir este grupo em categorias e defini-las. Trata-se, em todo o caso, de investidores individuais, e não de investidores institucionais (como são os fundos de pensões e as companhias seguradoras), nem de sociedades privadas de capital de risco.

Estes investidores privados podem dividir-se em:

- investidores informais;
- médios investidores privados passivos;
- pequenos investidores privados passivos.

3.10.2. Os financiadores privados que investem montantes elevados são os chamados investidores informais. Na maior parte dos casos, intervêm activamente na vida da empresa para cujo financiamento contribuem. Não se limitam a facultar meios financeiros, emitem também pareceres. O investidor informal pode ser caracterizado como médio investidor privado activo.

3.10.3. Outro grupo a distinguir é o dos médios investidores privados passivos: estão disponíveis para investir montantes elevados, mas não desejam intervir activamente na empresa.

3.10.4. Há, finalmente, a considerar os pequenos investidores privados passivos, interessados em investir numa empresa um montante relativamente reduzido. Este pequeno investidor privado é alguém que, a par dos seus investimentos de poupança em instituições especializadas, tem ainda capacidade para aforrar um montante significativo ou dispõe já de um tal montante.

Ao grupo dos pequenos investidores privados pertencem, nomeadamente, os familiares, amigos e conhecidos (desde sempre, os financiadores das PME) do empresário. Desconhece-se exactamente a parte destes investidores no capital de risco e no financiamento externo das PME; trata-se de um estudo que nunca foi empreendido.

Embora se suponha que a participação deste grupo de investidores no financiamento das PME tenha vindo a reduzir-se com o tempo, a sua importância não pode ser subestimada. O desconhecimento do seu peso efectivo apenas indica que nunca foi reconhecida a importância que teve e provavelmente tem ainda para o financiamento das PME.

3.10.5. O CES chama, pois, a atenção para o significado deste grupo no financiamento das PME. Interessante, neste contexto, é o crescente fenómeno dos Business Angels, em geral actuais ou antigos empresários dispostos a investir montantes relativamente reduzidos (no Reino Unido, à volta de 50 000 libras por operação) em jovens empresas promissoras.

Com excepção do Reino Unido e dos Países Baixos, onde se dispõe de alguns dados, é necessário aprofundar o estudo da situação nos restantes Estados-membros, tendo em vista colmatar as grandes lacunas no nosso conhecimento das preferências dos particulares quanto a investir em projectos e empresas de risco e das suas expectativas quanto à relação risco/rendimento nos investimentos em PME.

3.11. *Os investidores profissionais e a provisão de capital de risco às PME*

3.11.1. O ponto anterior privilegiou o pequeno investidor privado. Mas há que não ignorar a função importantíssima que cabe, no fornecimento de capital de risco, aos investidores profissionais, que constituirão o núcleo fundamental de um futuro mercado de capitais (organizado) para as PME. Estes investidores podem caracterizar-se como segue:

- operam em base mais ou menos profissional;
- dispõem de profundo conhecimento do contexto em que operam;
- adquirem participações consideráveis nas empresas, associadas a uma certa forma de controlo.

A esta categoria pertencem os investidores informais, os médios investidores passivos, os investidores institucionais, os bancos, os fundos de investimento, as instituições de investimento especializadas e as sociedades privadas de capital de risco. Estes investidores necessitam de mais informação (sobre a empresa e o sector respectivo e outros dados relevantes) do que os pequenos investidores privados.

3.11.2. As empresas interessadas em atrair capital de risco através de um mercado de capital (organizado) devem ter em conta esta necessidade de informação. Haverá que facultar regularmente a informação relevante. A empresa deve manter os accionistas ao corrente da sua situação financeira. Para tal, impõe-se que a empresa disponha de uma boa administração financeira.

Componentes importantes da política da empresa são, assim, nesta perspectiva, as relações públicas financeiras e a função financeira.

O CES salienta a importância do profissionalismo na condução da função financeira das PME. A insuficiência de conhecimentos sobre a função financeira deve ser superada por recurso à informação e à formação. A formação dos empresários independentes deve conceder maior atenção a esta função.

3.12. Os investidores institucionais e a provisão de capital de risco às PME

Muitos investidores institucionais canalizam uma parte relativamente reduzida dos meios financeiros de que dispõem, como capital de risco, para grandes empresas, em geral sólidas. A parte restante é investida em operações de baixo risco (bens imobiliários, hipotecas, obrigações, etc.).

Poder-se-á encorajar estes investidores a reforçarem a sua participação no financiamento das PME.

Os investidores institucionais justificam a sua atitude com os baixos rendimentos obtidos nas PME e os riscos inerentes ao investimento neste tipo de empresas. No entanto, em boa parte das PME é possível obter bons rendimentos.

4. Instrumentos fiscais

A par dos instrumentos de financiamento directo, também os sistemas fiscais dos Estados-membros têm influência na situação financeira das pequenas empresas. Em alguns Estados-membros, foram, assim, adoptadas disposições para estimular determinadas actividades das empresas pela via das deduções fiscais. É, assim, possível tornar aliciantes do ponto de vista fiscal os investimentos do tipo dos realizados pelos Business Angels, por exemplo. Por outro lado, o nível absoluto da tributação reflecte-se na posição concorrencial das empresas. Embora estes instrumentos fiscais pertençam ao domínio dos impostos directos — não sendo, pois, em grande parte, da competência da União —, pensa o Comité que se justifica examinar a questão do financiamento ao nível comunitário do ponto de vista da fiscalidade. O Comité considera, por isso, positiva a atenção dada a este ponto na Comunicação da Comissão sobre um programa estratégico para o mercado interno⁽¹⁾. Este documento refere-se expressamente ao reforço da capacidade de autofinanciamento das empresas que não assumem a forma jurídica de sociedade, na sua maioria pequenas empresas.

Também o problema da tributação das transferências de propriedade das empresas recebe atenção na Comunicação referida. Na opinião do Comité, a recomendação anunciada no documento deverá tomar como ponto de partida a manutenção do nível de liquidez das empresas cuja propriedade se transfere. Esta transferência realiza-se, com frequência, em círculo familiar, constituindo a tributação uma série ameaça à continuidade da empresa.

Conclusões

Resulta claro do que precede que o financiamento das pequenas e médias empresas é uma questão plurifacetada. O debate agora iniciado ao nível europeu permitirá examinar cada um desses aspectos e definir o nível adequado de abordagem dos problemas. Na maior parte dos casos, será o próprio mercado a encontrar as soluções, de modo a facilitar o acesso das pequenas empresas às fontes de financiamento. Foi, pois, com interesse que o Comité tomou conhecimento das conclusões da mesa redonda de personalidades representativas do sector bancário, incluídas no relatório «Por uma parceria eficaz entre as instituições financeiras e as PME», apresentado ao Comissário Vanni d'Archirafi. Embora apreciando o trabalho desenvolvido, ficou o Comité de algum modo decepcionado com a «firmeza» das recomendações formuladas no relatório. São, em particular, insuficientes as recomendações relativas ao crédito bancário e ao reforço dos meios próprios das PME. Com efeito, as recomendações mal se referem à missão e às responsabilidades próprias da banca, quando é precisamente neste sector que se torna em muitos casos necessária uma mudança de mentalidade, que leve ao abandono da relutância em aceitar riscos e reforce a capacidade para avaliar o potencial de crescimento dos novos clientes. É, aliás, de assinalar que os próprios bancos associados à elaboração do relatório reconheceram a possibilidade de melhorar a qualidade dos seus serviços que avaliam os pedidos de crédito apresentados pelas PME.

Não obstante estas reservas, o Comité manifesta apreço pela iniciativa do referido Membro da Comissão e sugere que lhe seja dada continuidade, sob a forma de uma mesa redonda de personalidades representativas de sectores não bancários, como os do capital de risco, dos investidores institucionais e dos operadores dos mercados de capitais (mercados secundário e terciário).

Em alguns casos, a problemática do financiamento situar-se-á sobretudo na esfera de competência dos Estados-membros. Mas em determinados domínios, será também necessária acção da União Europeia. O presente parecer referiu esses domínios e evocou também a importância da formação de empresários e trabalhadores e da melhoria da informação. A recente proposta

⁽¹⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho «Tirar o melhor partido do Mercado Interno: programa estratégico» [COM(93) 632 final, 22 de Dezembro de 1993].

referente a uma iniciativa comunitária para as PME pode servir este objectivo. Pensa, todavia, o Comité que a problemática do financiamento das PME é sentida pelas pequenas empresas em todas as regiões da União. Se o alcance da iniciativa comunitária é limitado pelo

facto de se destinar especificamente às regiões com atrasos de desenvolvimento, haverá, na opinião do Comité que ponderar desde já a vantagem de adoptar medidas complementares para satisfazer as necessidades de conhecimentos dos pequenos empresários.

Bruxelas, 6 de Julho de 1994.

A Presidente
do Comité Económico e Social
Susanne TIEMANN

Paracer sobre a proposta de Decisão do Conselho relativa ao programa plurianual (1994-1996) de trabalho em favor das cooperativas, sociedades mútuas, associações e fundações na Comunidade» (1)

(94/C 388/05)

Em 10 de Março de 1994, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção da Indústria, do Comércio, do Artesanato e dos Serviços, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 8 de Junho de 1994. Foi Relator R. Ramaekers.

Na 317ª Reunião Plenária (sessão de 6 de Julho de 1994), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Ao propor este programa, a Comissão prossegue os objectivos enunciados na Comunicação de 1989 sobre «As empresas da economia social e a realização do mercado europeu sem fronteiras» (2). A exposição de fundamentos recorda justamente que as cooperativas, sociedades mútuas e associações, não obstante a sua especificidade, intervêm de pleno direito no mercado e no mundo empresarial. Paralelamente, é reconhecido o papel essencial que podem desempenhar para ajudar a vencer a crise económica que a Europa atravessa. A Economia Social assume toda a sua importância, sendo nomeadamente citada no capítulo relativo ao emprego do Livro Branco da Comissão «Crescimento, competitividade e emprego» (3).

1.2. O Comité não pode deixar de apoiar tal objectivo, até porque sempre reconheceu e apoiou o papel impor-

tante das cooperativas, sociedades mútuas e associações para a actividade económica europeia, o desenvolvimento das regiões e o seu contributo para a construção da Europa Social. Tudo isto, respeitando valores que fazem a especificidade dessas empresas, ou seja, o primado do indivíduo sobre o capital, a plena realização individual, a liberdade de associação, a gestão democrática e os valores da autonomia e da cidadania. Além disso, o Comité contribuiu, com diversos relatórios ou pareceres, para um melhor conhecimento do sector e das respectivas necessidades (4).

1.3. O Comité questiona-se, no entanto, sobre o processo seguido. Aparentemente, na fase anterior da redacção do programa, algumas famílias não terão sido

(1) JO nº C 87 de 24. 3. 1994, p. 6.

(2) Comunicação da Comissão ao Conselho, SEC(89) 2187 final.

(3) Boletim das Comunidades Europeias, Suplemento 6/93.

(4) Ver nomeadamente o parecer do CES sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho «As empresas da economia social e a realização do mercado europeu sem fronteiras» (JO nº C 332/1990) ou o relatório do CES de 1986 sobre «As organizações cooperativas, mútuas e associativas na Comunidade Europeia».

consultadas como seria desejável. Por outro lado, o Comité foi consultado em 10 de Março apesar de já em Dezembro ter sido publicada no Jornal Oficial (JO nº C 332/93) uma declaração de interesse que retoma os eixos principais do programa. Não teria sido mais lógico que isso tivesse acontecido anteriormente?

2. Observações na generalidade

2.1. Referência às fundações no título do programa

2.1.1. O Comité verifica que as fundações são referidas no título do programa ao lado das cooperativas, sociedades mútuas e associações, facto que não pode deixar de comentar por apontar para o reconhecimento das fundações como 4ª família, sem que a responsabilidade possa ser imputada à Comissão. O Comité interroga-se sobre o bem-fundado e a oportunidade desta iniciativa.

2.1.2. É certo que as fundações não são entidades novas. Pelo contrário, são citadas na declaração nº 23 anexa ao Tratado de Maastricht e participam no financiamento de projectos relativos ao desenvolvimento das cooperativas, sociedades mútuas ou associações. No entanto, pode pôr-se a questão de saber se todas as fundações estão neste caso. O fim, a actividade e a organização das fundações são extremamente variados. Por vezes são utilizadas como «fachada» jurídica ou fiscal por empresas cujos valores comuns às cooperativas, sociedades mútuas e associações estão longe de constituir prioridade.

2.1.3. O regime jurídico aplicável às fundações varia em função dos países e nem sempre pode ser dissociado do regime das associações. Assim, enquanto em França o regime das fundações é distinto do das associações, na Bélgica já não acontece o mesmo. É aliás significativo, a este respeito, o facto de não existir um projecto de estatuto de fundação europeia e de tal figura apenas ser referida no anexo do projecto de associação europeia como pessoa colectiva susceptível de contribuir para a criação de uma associação europeia.

2.1.4. O Comité entende que tal orientação não deve ser adoptada sem que pelo menos seja esclarecido o que se entende por fundação susceptível de se reclamar deste domínio e decidido se as fundações devem ser consideradas como 4ª componente.

2.2. Ambiguidade entre as cooperativas, sociedades mútuas e associações e as pequenas e médias empresas

2.2.1. Ao examinar o programa, não se pode deixar de constatar uma certa ambiguidade entre as empresas em causa e as pequenas e médias empresas. Na exposição

de fundamentos, refere-se que «a maioria das estruturas cooperativas, mutualistas e associativas compõe-se por pequenas e médias empresas ou está ao serviço das mesmas». No resto do texto outras frases vêm temperar esta posição: «coexistem neste sector entidades de dimensão consideravelmente diferente que, em grande parte, podem ser assimiladas a PME».

2.2.2. Pode compreender-se que, por razões estratégicas e de disponibilidade orçamental, seja necessária uma referência às PME e é verdade que muitas cooperativas, por exemplo, são PME. Mas nem por isso as cooperativas, sociedades mútuas e associações de dimensão mais importante devem ser subestimadas e excluídas, uma vez que actuam de forma comunitária e plurinacional, contribuindo para a dinâmica geral do domínio das cooperativas, sociedades mútuas e associações.

2.3. Um programa ambicioso

2.3.1. O programa é vasto e até ambicioso e repousa em quatro linhas directrizes principais, ou seja, um melhor conhecimento do domínio, a determinação e a supressão eventual de obstáculos ao desenvolvimento, o estabelecimento de colaborações transnacionais e a promoção de acções-piloto. Por esta razão, a Comissão cita, justificadamente, a proibição de criar uma farmácia sob a forma de cooperativa, em determinados países. Todavia, o Comité interroga-se sobre o realismo de tal programa e receia que a persecução de objectivos tão importantes e sobretudo tão numerosos prejudique a realização da finalidade procurada.

2.3.2. Para além das acções específicas às cooperativas, sociedades mútuas e associações, o programa refere também o reforço das acções no contexto de outras políticas comunitárias no âmbito das quais podem ser desenvolvidas acções a seu favor⁽¹⁾. O Comité apoia tal iniciativa, uma vez que as empresas interessadas desconhecem as possibilidades oferecidas por estas políticas, não obstante o facto de poderem colaborar activamente para a realização dos objectivos desejados.

2.3.3. Além disso, a Comissão insiste fortemente no aspecto transfronteiriço. Trata-se, com efeito, de uma condição essencial para o desenvolvimento deste sector. No entanto, tal só poderá ser realizado no âmbito de uma intersectorialidade, ela própria enraizada numa intersectorialidade nacional.

2.3.4. O Comité aprova o facto de os países terceiros e os futuros Estados-membros da União Europeia não terem sido esquecidos. Com efeito, estes últimos darão um contributo não negligenciável à dinâmica deste domínio e aos objectivos almejados.

(1) Exemplo: Desenvolvimento da estatística comunitária (p. 22), ou a política de desenvolvimento da cooperação com terceiros (p. 25).

2.4. Ausência de referência ao estatuto

O programa não faz qualquer referência ao projecto de estatuto para as cooperativas, sociedades mútuas e associações, bem como às directivas relativas ao papel dos trabalhadores. O Comité sabe que o processo segue o seu curso e que o programa não pode intervir a este respeito. No entanto, teria sido útil mencionar a sua importância, nem que fosse na exposição dos fundamentos, uma vez que as empresas interessadas têm necessidade de um instrumento jurídico adequado.

3. Observações na especialidade

3.1. Elementos essenciais de uma dinâmica das cooperativas, sociedades mútuas e associações

3.1.1. Formação

3.1.1.1. O Comité aprova inequivocamente a inclusão de um parágrafo relativo à formação. Embora seja legítimo verificar a utilização dos programas existentes pelas cooperativas, sociedades mútuas e associações, é ainda mais importante reconhecer as especificidades do sector através da realização de acções-piloto na matéria.

3.1.1.2. Estas acções de formação não devem limitar-se aos dirigentes das sociedades ou associações, devendo, pelo contrário, abranger não apenas o cooperador, o membro de uma associação ou de uma sociedade mútua, mas também os assalariados e os quadros. O Comité parte do princípio de que as questões relativas à formação serão debatidas com os representantes dos assalariados. Estes últimos devem tomar consciência de que pertencem a algo diferente, específico, que devem situar numa perspectiva europeia. Para o efeito, uma das primeiras preocupações consiste em proporcionar a estas pessoas-alvo um conhecimento não apenas do conjunto das cooperativas, sociedades mútuas e associações, mas também do seu próprio sector de actividade.

3.1.1.3. O Comité faz questão de referir que este esforço de formação só poderá ser levado a cabo e só surtirá efeitos se for secundado, a nível dos Estados, por uma atitude que privilegie a formação, em especial no âmbito das cooperativas, sociedades mútuas e associações.

3.1.1.4. Por outro lado, seria oportuno que o programa apoiasse a elaboração de módulos de formação destinados a promover, junto do grande público, o conceito de democracia económica. Isto pode ser feito, nomeadamente, através do ensino desde o nível escolar, permitindo assim vencer o insuficiente conhecimento de

que são vítimas as cooperativas, sociedades mútuas e associações. É evidente que, sobre este último aspecto, a formação deve ser acompanhada de informação.

3.1.2. Instrumento jurídico adequado

O Comité gostaria de recordar que é essencial um instrumento jurídico adequado para realizar as experiências transfronteiriças previstas no programa.

3.1.3. Vertente financeira

3.1.3.1. As cooperativas, sociedades mútuas e associações debatem-se frequentemente com dificuldades quando precisam de financiamento. Com efeito, os meios de financiamento são uma questão capital para estas empresas, sobretudo em período de crise económica, quando é necessário crescer e agrupar-se para ter lugar no grande mercado. O programa de trabalho prevê a verificação do grau de utilização dos recursos comunitários existentes, a fim de os melhorar, se for caso disso. Tal objectivo é necessário.

3.1.3.2. No entanto, seria útil recordar os outros projectos financeiros criados ou previstos. Soficatra é o exemplo da constituição de um mecanismo europeu de financiamento em quase-capital das cooperativas, sociedades mútuas e associações. Existem ao nível nacional tentativas de construção financeira, a fim de permitir a realização de projectos que respondam aos valores desta área. Seria útil proceder à difusão destas experiências e facilitar o seu acesso ao nível europeu.

3.2. Aplicabilidade e acompanhamento do programa

3.2.1. Um órgão consultivo indispensável

3.2.1.1. A Comissão refere a necessidade de constituir uma estrutura permanente de contacto entre as cooperativas, sociedades mútuas, associações e fundações, por um lado, e as instituições comunitárias, por outro.

3.2.1.2. É lamentável que tal estrutura não tenha existido ainda antes da redacção deste parecer porque teria permitido à Comissão uma consulta mais adequada dos representantes das cooperativas, sociedades mútuas e associações a respeito das suas necessidades.

3.2.1.3. No âmbito da realização deste programa, a criação de tal estrutura é igualmente necessária. Pode mesmo dizer-se que o programa só terá impacto se for constituída esta estrutura de contacto. Com efeito, é

frequentemente feita alusão à identificação e à difusão de acções-piloto, ao estabelecimento de parcerias, de cooperações transnacionais ou ao recenseamento das dificuldades encontradas. Um comité consultivo que reúna a Comissão e os representantes deste domínio constitui um lugar de intercâmbio e de coordenação necessária não apenas com as instituições europeias mas também entre os diferentes países. Na falta da tal estrutura, a Comissão só de forma parcelar, baseada em dados incompletos, poderá realizar os objectivos que se propôs.

3.2.1.4. Este comité é igualmente essencial para o acompanhamento do programa. É certo que está prevista a redacção de um relatório de avaliação e de aplicação do programa destinado ao Conselho, ao Parlamento e ao CES. No entanto, tendo presente uma preocupação de real eficácia, é necessário saber se aquilo que está a ser feito corresponde às necessidades e às exigências do sector. Ora, só as pessoas que pertencem ao sector estão aptas a desempenhar este papel, donde a utilidade do Comité.

3.2.1.5. Por conseguinte, o Comité pede com insistência a criação de um comité consultivo europeu para as cooperativas, sociedades mútuas e associações, instituído pela Comissão das Comunidades Europeias. Este comité teria nomeadamente como missão emitir pareceres a pedido da Comissão sobre todos os problemas relativos às cooperativas, sociedades mútuas e associações e pronunciar-se sobre as repercussões nos sectores destas empresas das actividades desenvolvidas pela Comissão nos restantes domínios, sem omitir os interesses dos assalariados destas empresas. O comité instituído deveria, além disso, procurar manter contactos permanentes com os meios económicos e sociais interessados.

3.2.2. Recursos orçamentais do programa

3.2.2.1. Há que recordar que, a par do orçamento do programa, é possível beneficiar de linhas orçamentais ligadas à aplicação de outras políticas comunitárias tais como a formação, o programa PME ou a política do consumidor. Estas possibilidades aumentam os meios disponíveis para a ajuda ao desenvolvimento das cooperativas, sociedades mútuas e associações e permitem reforçar a necessária abordagem vertical.

3.2.2.2. O orçamento previsto é de 5,6 milhões de ecus para três anos. Tal como o afirma a Comissão, um «programa ambicioso para meios extremamente modestos». Dada a importância das cooperativas, sociedades mútuas e associações e o seu papel económico e social, o Comité considera que este orçamento deveria ser aumentado. Conviria, pelo menos, que houvesse acordo entre as instituições europeias. Assim, dado que o Parlamento se pronunciou por um aumento da rubrica orçamental «economia social», é legítimo questionar-se por que razão tal não se manifestou no orçamento proposto, tomando desde já como base a nova rubrica orçamental votada pelo Parlamento.

4. Conclusões

Em síntese, o Comité defende a definição das seguintes prioridades no programa de trabalho:

- estabelecimento de programas de formação e de informação;
- desenvolvimento de meios e instrumentos para financiamento das cooperativas, das sociedades mútuas e das associações;
- criação de um comité consultivo para consulta ampla e atempada dos círculos económicos e sociais pertinentes;
- realização de acções-piloto inovadoras.

Bruxelas, 6 de Julho de 1994.

A Presidente
do Comité Económico e Social
Susanne TIEMANN

Parecer sobre a proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às instalações com cabos para transporte de pessoas⁽¹⁾

(94/C 388/06)

Em 17 de Fevereiro de 1994, o Conselho decidiu, nos termos do nº 2 do artigo 57º e do artigo 100º-A do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção da Indústria, do Comércio, do Artesanato e dos Serviços, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 8 de Junho de 1994. Foi Relator M. Mobbs.

Na 317ª Reunião Plenária (sessão de 6 de Julho de 1994), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer por unanimidade.

1. Antecedentes

1.1. A Directiva 89/392/CEE⁽²⁾ relativa às máquinas abrange determinados tipos de ascensores para transporte de pessoas inválidas e dispositivos instalados em escadas. Está excluída a maioria dos aparelhos de elevação, incluindo os abrangidos pela presente proposta relativa às instalações com cabos.

1.2. No debate sobre a harmonização de todos os demais aparelhos de elevação, pretendeu-se, inicialmente, incluir as instalações com cabos nas propostas relativas aos restantes ascensores, o que viria a revelar-se impossível devido à grande diversidade de aplicações.

1.3. Assim, o nº 3 do artigo 1º da Directiva 89/392/CEE relativa às máquinas, com a redacção que lhe foi dada pelas Directivas 91/368/CEE⁽³⁾ e 93/44/CEE⁽⁴⁾, exclui explicitamente:

— as instalações de cabos, incluindo os funiculares, para transporte público ou não público de pessoas.

1.4. É a seguinte a situação da legislação relativa aos aparelhos de elevação destinados a pessoas/passageiros, agora de carácter sectorial:

— Aprovada pelo Conselho: Directiva 89/392/CEE, relativa às aplicações industriais, e respectivas alterações (base jurídica: artigo 100º-A do Tratado);

— Em discussão no Conselho: Proposta de Directiva relativa aos ascensores para transporte de pessoas [COM(92) 35 CEE] (base jurídica: artigo 100º-A do Tratado);

— A presente Proposta de Directiva relativa às instalações com cabos [COM(93) 646 CEE] (base jurídica: nº 2 do artigo 57º, artigo 66º e artigo 100º-A do Tratado).

Referem-se as bases jurídicas para indicar os diversos artigos em causa.

2. Proposta da Comissão

2.1. A presente proposta de Directiva relativa às instalações com cabos cobre as questões atinentes à saúde e segurança, ambiente e protecção dos consumidores, bem como as normas técnicas referentes às máquinas e equipamentos abrangidos, respectiva exploração e disposições relativas à evacuação e ao salvamento. Abrange, pois, tudo o que respeita às instalações com cabos, desde a concepção à venda e ou produção de componentes, instalação, exploração e manutenção. A proposta segue as práticas vigentes na maioria dos Estados-membros, sujeitas a aprovação pelas entidades reguladoras nacionais.

2.2. As regulamentações nacionais vigentes nos Estados-membros, aplicáveis aos componentes e às instalações, são geralmente muito pormenorizadas e invariavelmente incompatíveis entre si, devido à utilização de técnicas específicas da indústria nacional, bem como aos costumes e saber-fazer locais. Quase todas as instalações são únicas. Conquanto a instalação possa basear-se num esquema de concepção normalizado, utilizando alguns componentes normalizados, é especificamente concebida, construída e instalada em função do local a que se destina. A situação que resulta deste facto pode prejudicar as possibilidades de os fabricantes venderem livremente os seus equipamentos e prestarem serviços na União Europeia, o que é susceptível de reduzir a competitividade e restringir a livre circulação de mercadorias e serviços na União Europeia.

2.3. Na sequência do debate no Conselho, os Estados-membros incluíram as instalações com cabos no âmbito de aplicação da Directiva 90/531/CEE⁽⁵⁾, relativa aos procedimentos de celebração dos contratos de direito público, que será substituída pela Directiva 93/38/CEE⁽⁶⁾, a entrar em vigor em 1 de Julho de 1994,

⁽¹⁾ JO nº C 70 de 8. 3. 1994, p. 8.

⁽²⁾ JO nº L 183 de 29. 6. 1989.

⁽³⁾ JO nº L 198 de 22. 7. 1991.

⁽⁴⁾ JO nº L 175 de 19. 7. 1993.

⁽⁵⁾ JO nº C 139 de 5. 6. 1989.

⁽⁶⁾ JO nº L 199 de 9. 8. 1993.

a primeira a abranger os serviços, pelo que passa a estar tudo contemplado numa só directiva. As instalações com cabos são objecto de fiscalização atenta por parte dos serviços públicos dos Estados-membros, quer se trate de instalações de propriedade pública ou privada.

2.4. Para que se alcance a transparência e a verdadeira abertura do mercado, é necessária uma acção específica, tendo em conta que:

- o reconhecimento mútuo apenas poderia ser contemplado se todos os Estados-membros aceitassem as regulamentações em vigor nos restantes Estados-membros, o que é técnica e politicamente impossível;
- a normalização voluntária só é aplicável aos componentes, não cobrindo, por conseguinte, a instalação. Dada a incompatibilidade regulamentar que daqui adviria, esta abordagem também não é possível.

Esta situação insatisfatória só pode ser resolvida através de uma medida de âmbito comunitário.

2.5. No que concerne aos componentes, a Comissão propõe uma Directiva baseada no conceito da nova abordagem em matéria de harmonização técnica e de normalização (Resolução do Conselho de 7 de Maio de 1985) ⁽¹⁾. Além disso, a proposta da Comissão em apreço abrange igualmente a instalação, a exploração e a manutenção. Estabelece, pois, os requisitos básicos que a instalação em bloco e a respectiva exploração devem respeitar. A proposta não dá indicações pormenorizadas sobre a forma de concretizar este objectivo, especificando apenas os resultados exigidos. A proposta chama ainda a atenção das autoridades dos Estados-membros para as responsabilidades que lhes incumbem no que diz respeito à aprovação e exploração das instalações com cabos.

2.6. A proposta da Comissão relativa às instalações com cabos associou todas as autoridades nacionais a questões adicionais como requisitos essenciais, normas harmonizadas, cláusulas de salvaguarda, módulos de avaliação da conformidade, organismos notificados, etc.

2.7. Como no caso das regulamentações nacionais vigentes, as autoridades responsáveis deverão efectuar controlos a dois níveis:

- componentes críticos de segurança;
- instalações completas para garantir, em particular, a segurança dos utilizadores e o respeito pelo ambiente.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité saúda a proposta da Comissão e julga saber, após audição dos respectivos pontos de vista, que os construtores e exploradores em geral apoiam a

proposta. O Comité subscreve, em especial, o objectivo da Comissão de assegurar a acção coordenada de todos os Estados-membros e a organização de uma fiscalização rigorosa em toda a União Europeia para alcançar e manter um nível de segurança elevado, reduzindo desse modo o risco de futuros acidentes.

3.2. O resultado da proposta da Comissão deveria ser uma indústria assente em bases mais amplas e mais competitiva, em melhor posição para competir nos mercados mundiais, o que é importante dada a dimensão cada vez mais reduzida do mercado europeu de instalações novas. Sendo os construtores presentes no mercado mundial maioritariamente europeus, qualquer acção a desenvolver para melhorar as perspectivas de vendas terá de ser uma abordagem razoável e sustentável.

3.3. Atente-se nas bases jurídicas referidas pela Comissão:

- o nº 2 do artigo 57º e o artigo 66º do Tratado são necessários para que os instaladores possam exercer livremente a sua actividade em toda a União Europeia, de forma a assegurarem o planeamento, a concepção, a instalação e a manutenção do equipamento;
- o artigo 100º-A do Tratado constitui a base jurídica reconhecida para a livre circulação de mercadorias e serviços.

3.4. Conquanto possa pensar-se que a proposta se aplica apenas aos Estados-membros que possuem estações de esqui, a descrição do equipamento abrangido inclui instalações para transporte de passageiros existentes nos mais diversos locais. Além disso, a proposta de Directiva interessa a todos os Estados-membros que possuem indústrias de produção de componentes.

3.5. É importante distinguir as instalações para transporte de passageiros abrangidas pela proposta jacente das instalações para fins de recreação, normalmente localizadas nos parques temáticos e nos parques ou feiras de diversão, que não cabem no âmbito da proposta.

3.6. O Comité considera que:

3.6.1. Há deficiências em algumas versões. A Comissão deveria proceder a nova verificação de todas as traduções por razões de coerência e clareza.

3.6.2. As competentes autoridades dos Estados-membros têm de garantir a observância das condições gerais e dos requisitos essenciais pelos fabricantes e operadores, bem como por todos os outros organismos implicados.

3.6.3. A utilização pela Comissão da expressão «rules of the art» («regras da arte» na versão em língua portuguesa), precedida de «current» (actuais) ou «acknowledged» (reconhecidas), pode gerar confusão. O Comité gostaria que estes vocábulos fossem utilizados de forma coerente, particularmente devido à impossibilidade de dar uma definição completa da expressão «regras da arte».

⁽¹⁾ JO nº C 136 de 4. 6. 1985.

4. Observações na especialidade

4.1. Artigo 1º

Por razões de coerência com as descrições contidas nas alíneas a) a d), a alínea e) deveria passar a ter a seguinte redacção:

« os telesquis, que rebocam, até ao alto, as pessoas em posição de pé com os esquis postos. »

4.2. Artigo 10º

Para assegurar que apenas são visadas as instalações que apresentem, no todo ou em parte, características de concepção novas, seria de inserir « que envolvam verdadeira inovação num/em componente(s) importante(s) ». A não ser inserido este passo, é concebível que venham a ocorrer intermináveis debates e ou diferendos sobre o significado de « que apresentem, no todo ou em parte, características de concepção novas ».

4.3. Artigo 14º

O Comité infere do documento da Comissão que apenas as instalações que tenham sido objecto de reparações ou transformações importantes ficarão abrangidas por este artigo da Proposta de Directiva. A Comissão deve esclarecer este ponto perfeitamente, já que, em conformidade com o Anexo II da proposta, praticamente todos os elementos de uma instalação são considerados requisitos essenciais. Considera-se ainda necessário precisar o significado de « importantes » (no contexto deste artigo).

Se o propósito deste artigo não ficar perfeitamente claro, permitindo a interpretação de que a instalação em bloco passa a estar abrangida pela Proposta de Directiva, poderá correr-se o risco, inaceitável, de os exploradores das instalações não efectuarem certas reparações necessárias.

4.4. Artigo 18º

A Comissão deu, oralmente, o esclarecimento de que, dada a multiplicidade de Comitês, está prevista a instituição de um comité novo/alargado, responsável

por todos os « transportes guiados », como comboios, metropolitanos/comboios subterrâneos e instalações com cabos, etc.

4.5. Artigos 20º e 21º

A Comissão esclareceu que a formulação destes artigos constitui uma abordagem jurídica nova e se destina a evitar abusos por parte de Estados-membros que não apliquem prontamente a legislação aprovada.

4.5.1. Poderão surgir problemas relacionados com os trabalhos em curso (ou seja, instalações já projectadas mas ainda não em serviço), o que, no entender do Comité, deve ser esclarecido. No caso de algumas instalações, podem mediar vários anos entre o início dos trabalhos e a exploração. O Comité foi informado pela Comissão de que, quando uma proposta de Directiva como esta é aprovada, não é prática que produza efeitos retroactivos. A Comissão espera, todavia, que as instalações novas sejam inspeccionadas, particularmente do ponto de vista da observância dos requisitos essenciais, mormente em matéria de segurança. Quaisquer acções que então viessem a ser consideradas necessárias seriam examinadas caso a caso. O Comité solicita à Comissão que examine cuidadosamente estes problemas específicos e que garanta o aparecimento de soluções.

4.5.2. O Comité considera que a Comissão deveria tornar perfeitamente claros os requisitos destes artigos, de forma a evitar toda e qualquer ambiguidade e eventuais interpretações incorrectas.

4.6. Anexo II

4.6.1. Ponto 2.6

Tendo este ponto por título « Integridade das instalações », entende o Comité que seria conveniente utilizar expressões mais precisas do que « margem adequada » e « altamente improváveis ».

4.6.2. Ponto 4.2

Os requisitos relativos aos « órgãos de comando » não deveriam ser menos rigorosos do que os referentes aos equipamentos e componentes abrangidos pelo ponto 2.6.1.

Bruxelas, 6 de Julho de 1994.

A Presidente
do Comité Económico e Social
Susanne TIEMANN

Parecer sobre a proposta de Decisão do Conselho que adopta um programa específico de investigação e de desenvolvimento tecnológico e de demonstração no domínio das aplicações telemáticas de interesse comum (1994-1998) ⁽¹⁾

(94/C 388/07)

Em 14 de Abril de 1994, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 130º-I do Tratado da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

O Comité Económico e Social decidiu incumbir da preparação dos correspondentes trabalhos, como Relator-Geral, J. Tesoro Oliver.

Na 317ª Reunião Plenária (sessão de 6 de Julho de 1994), o Comité Económico e Social aprovou, por unanimidade, o parecer que se segue.

1. Preâmbulo

1.1. O Comité lamenta profundamente ver-se chamado a pronunciar-se pela quarta vez, com urgência, sobre um dos programas específicos de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração apresentados pela Comissão. Além disso, o Comité não está convencido de que a referida urgência seja justificada pela necessidade de evitar a descontinuidade nas actividades de investigação ou a interrupção do seu financiamento, julgando antes que o verdadeiro motivo é a situação em que se encontra actualmente o processo legislativo no próprio Conselho.

1.2. Seja como for, o Comité já referiu que os prazos limitados que lhe são impostos não o impedem de exercer plenamente a função consultiva que o Tratado lhe comete em matéria de investigação e desenvolvimento tecnológico nem, nomeadamente, de proceder a uma análise aprofundada do conteúdo científico e técnico do programa proposto.

1.3. Acresce que a proposta em apreço se inscreve num conjunto de dezassete propostas de programas específicos, apresentadas simultaneamente pela Comissão, que dão execução ao Quarto Programa-Quadro de acções comunitárias de investigação, de desenvolvimento tecnológico e de demonstração (1994-1998), adoptado, em Abril de 1994 ⁽²⁾, por co-decisão do Conselho e do Parlamento Europeu.

1.4. A Comissão adoptou ainda um esquema uniforme de apresentação que responde a uma dupla preocupação de simplificação e racionalização dos procedimentos utilizados, facto com que o Comité se regozija.

1.5. Neste contexto, o Comité gostaria de ter podido formular uma série de observações atinentes ao conjunto das propostas da Comissão e ao próprio programa-

-quadro. Infelizmente, o prazo que urge agora respeitar impede-o de o fazer no âmbito do presente parecer.

1.6. O Comité entende, todavia, reservar-se a possibilidade de tecer tais observações no âmbito do parecer que emitirá ulteriormente sobre as outras propostas de programas específicos, bem como sobre as três propostas relativas à execução do « Programa-Quadro de actividades comunitárias de investigação e de ensino da Comunidade Europeia da Energia Atómica (1994-1998) », adoptado também pelo Conselho no passado dia 26 de Abril ⁽³⁾.

1.7. No que diz respeito ao enquadramento geral da participação nos programas específicos e da execução dos mesmos, o Comité remete para as inúmeras observações e propostas contidas no parecer que aprovou em 1 de Junho de 1994 (CES 749/94) sobre as duas propostas de decisão relativas às regras de participação das empresas, universidades e centros de investigação nos programas específicos de investigação ⁽⁴⁾.

2. Introdução

2.1. O programa proposto faz parte da primeira das acções previstas no Quarto Programa-Quadro, isto é, a execução de programas de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração através do fomento da cooperação com empresas, centros de investigação e universidades no domínio da investigação.

2.2. Este programa deverá suceder ao programa que o Conselho aprovou em 7 de Junho de 1991 sobre a mesma matéria, para o período compreendido entre 1990 e 1994 ⁽⁵⁾, sobre cuja proposta o Comité se pronunciou em 20 de Novembro de 1990 ⁽⁶⁾. Para a realização deste programa foi atribuída uma verba de 430 milhões de ecus.

⁽³⁾ JO nº L 115 de 6. 5. 1994, p. 31.

⁽⁴⁾ JO nº C 81 de 18. 3. 1994, p. 9.

⁽⁵⁾ JO nº L 192 de 16. 7. 1991, p. 18.

⁽⁶⁾ JO nº C 41 de 18. 2. 1991, p. 6.

⁽¹⁾ JO nº C 113 de 23. 4. 1994, p. 4-15, 24.

⁽²⁾ JO nº L 126 de 18. 5. 1994, p. 1.

2.3. O programa ora proposto prosseguirá dois objectivos:

- por um lado, o objectivo já tradicional que consiste em «favorecer a competitividade da indústria europeia» e «estimular a criação de emprego mediante o desenvolvimento de novos sistemas telemáticos em domínios tais como o teletrabalho e os telesserviços»;
- por outro lado, um objectivo novo que consta do Tratado da União Europeia e que consiste em «promover a investigação necessária a outras políticas comuns».

2.4. As actividades de investigação propostas, para cuja realização a Comissão prevê a atribuição de uma dotação a cargo do orçamento comunitário que se eleva a 843 milhões de ecus, realizar-se-ão em 9 sectores verticais de aplicação agrupados em três domínios amplos. Um quarto domínio agrupará as actividades horizontais de investigação e desenvolvimento tecnológico como apoio e reforço das actividades sectoriais. Há ainda que juntar medidas de acompanhamento, de cooperação internacional, de divulgação dos resultados e de formação dos investigadores e dos utilizadores.

2.5. A dotação proposta (em milhões de ecus) repartir-se-á pelos diferentes campos da forma seguinte:

— Telemática para os serviços de interesse público	395
— Administrações	50
— Cuidados de saúde	135
— Transportes	210
— Telemática do conhecimento	146
— Telemática para a investigação	50
— Educação e formação	66
— Bibliotecas	30
— Telemática para o emprego e para a melhoria das condições de vida	125
— Zonas urbanas e rurais	40
— Pessoas deficientes e idosas	65
— Acções exploratórias (ambiente)	20
— Outras acções exploratórias	pm
— Actividades horizontais de IDT	136
— Engenharia telemática	15
— Engenharia linguística	81
— Engenharia da informação	40
— Acções horizontais (dos quais 19 milhões de ecus para actividades de divulgação e aproveitamento dos resultados)	41

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité concorda de uma forma geral com a proposta da Comissão, cujo conteúdo apoia.

3.2. O Comité considera, mesmo assim, necessário introduzir alterações nas propostas da Comissão, para que o programa adoptado pelo Conselho possa contribuir efectivamente para a realização dos objectivos visados com a adopção do Quarto Programa-Quadro, objectivos esses que se reflectem nos considerandos da proposta de decisão, sem deixar de ter em conta a situação económica e social que a União Europeia tem de enfrentar.

3.3. Para impulsionar no mais curto prazo possível a recuperação económica, a competitividade e a criação de emprego, é extremamente importante reforçar e dar prioridade a todas as acções IDT de rápida realização e difusão em todo o território da União Europeia, bem como as que impliquem um incremento do nível tecnológico das PME.

3.4. Neste contexto, o desenvolvimento e a liberalização progressiva das redes de infraestruturas de telemática revestem importância crucial, sendo postas em evidência no Livro Branco e no Relatório sobre «a Europa e a sociedade global da informação» de 26 de Maio de 1994.

3.4.1. As recomendações constantes deste relatório têm por objectivo, nomeadamente:

- por um lado, aumentar a velocidade de disseminação da inovação tecnológica e a rapidez de resposta às necessidades do mercado, e
- por outro lado, favorecer a tomada de consciência, em especial por parte das PME, das administrações públicas e das jovens gerações, das potencialidades das redes telemáticas e das perspectivas que oferecem no âmbito do reforço da coesão económica e social.

3.5. O Comité compraz-se em destacar a importância deste parecer, com base no qual o Conselho da União Europeia a realizar em Corfu no final de Junho irá seleccionar os grandes projectos do Terceiro Programa-Quadro, favorecendo a sua aplicação nas redes transeuropeias. Esta decisão deveria representar um precedente a repetir relativamente a este Programa-Quadro.

4. Observações na especialidade

4.1. Destinar 10,3% da dotação total a despesas de pessoal e de funcionamento é demasiado e esquece o propósito de simplificar a gestão administrativa dos programas. O Comité incita a Comissão a tomar medidas eficazes para reduzir substancialmente essa percentagem, destinando a redução a aumentar a percentagem das ajudas a este Programa específico de I+D e demonstração no campo das aplicações telemáticas de interesse comum (1994-1998).

4.2. Anexo I — Domínios de Investigação

4.2.1. Domínio 1 — Telemática para os serviços de interesse público

4.2.1.1. Administrações

Conviria esclarecer e precisar melhor as relações com o programa IDA.

4.2.1.2. Saúde

Deveria ser introduzido o tema «Aplicações das comunicações móveis ao domínio dos cuidados de saúde», a fim de estender este serviço à população rural dispersa, às instalações destinadas a actividades industriais, científicas ou desportivas, etc.

4.2.1.3. Transportes

A referência a projectos-piloto e de demonstração deve ter carácter genérico; em especial, haveria que evitar a referência a demonstrações em grande escala ou pan-europeias.

4.2.2. Domínio 2 — Telemática para o conhecimento

4.2.2.1. Telemática para a investigação

No capítulo sobre a «Natureza dos trabalhos», poderia ser incluída uma referência à necessidade de «melhorar o acesso a redes de investigação a partir de Parques Tecnológicos», que permitiria reforçar as vias de progresso tecnológico das PME.

4.2.2.2. Educação e formação

Reforçar a importância dos ensaios de validação, e em especial a validação das soluções telemáticas para formação, adaptadas às necessidades das PME.

4.2.2.3. Bibliotecas

Conviria sublinhar a importância da inter-operabilidade dos diferentes sistemas heterogéneos existentes.

4.2.3. Domínio 3 — Telemática para o emprego e para a melhoria das condições de vida

Sem comentários.

4.2.4. Domínio 4 — Actividades horizontais de IDT

4.2.4.1. Engenharia linguística

Incluir uma referência aos trabalhos em sistemas de reconhecimento da voz.

4.2.4.2. Engenharia da informação

Conviria referir a necessidade de dirigir a IDT para novos métodos de apresentação e acesso à informação, evitando o desenvolvimento de novas tecnologias de bases de dados próprias de outros programas específicos (ESPRIT).

4.2.5. Domínio 5 — Actividades horizontais

No capítulo relativo à cooperação internacional, em que se faz referência à Europa Central e Oriental, deveria figurar também uma referência ao potencial de futuro da América Latina.

4.3. Anexo II — Distribuição indicativa da dotação

4.3.1. A distribuição indicativa da dotação global de 843 milhões de ecus deveria ser melhor adaptada aos objectivos estabelecidos no presente programa. Na opinião do Comité, deveriam ser significativamente aumentadas as dotações relativas à difusão e exploração dos resultados, aos transportes, aos cuidados de saúde, à educação e formação e às bibliotecas; consequentemente, poderiam ser reduzidas as dotações relativas à telemática para a investigação, a engenharia telemática e a engenharia linguística, e à telemática para a melhoria das condições de vida.

Bruxelas, 6 de Julho de 1994.

*A Presidente
do Comité Económico e Social*

Susanne TIEMANN

Parecer sobre a Comunicação e Projecto de proposta de Directiva relativa à transparência e à qualidade de execução dos pagamentos transfronteiras

(94/C 388/08)

Em 22 de Abril de 1994, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do nº 3 do artigo 23º do Regimento, elaborar um parecer sobre a Comunicação e Projecto de proposta de Directiva relativa à transparência e à qualidade de execução dos pagamentos transfronteiras.

A Secção dos Assuntos Económicos, Financeiros e Monetários, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 14 de Junho de 1994. Foi Relator K. Meyer-Horn.

Na 317ª Reunião Plenária (sessão de 6 de Julho de 1994), o Comité Económico e Social adoptou, por maioria, com um voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer.

Síntese

1. O CES manifesta apreço pelo esforço da Comissão e do sector do crédito em prol do melhoramento dos pagamentos transfronteiras, só lamentando que não tenha sido empreendido mais cedo.
2. O CES prefere um código de conduta ou de boa prática a uma Directiva. Nos termos que a Comissária competente, Ch. Scrivener, tem em vista, esse código seria assinado pelas associações do sector do crédito, pelos utilizadores (consumidores, comércio, PME) e pela Comissão, com vínculo e publicidade correspondentes.
3. A propor-se, embora, uma Directiva, que seja confinada à criação de um enquadramento geral. Com uma Directiva europeia que preceituasse, até ao pormenor, obrigações a cumprir nos pagamentos transfronteiras, seria de recear que muitas instituições de crédito, especialmente as mais pequenas, passassem a rejeitar ordens de pagamento transfronteiras, mormente para contas de bancos locais de regiões afastadas. O resultado seria um sistema europeu de pagamentos universal com lacunas.
4. O CES assinala que serão precisas extensas medidas técnicas, e acordos correspondentes, para movimentar pagamentos transfronteiras entre mais de 10 000 instituições de crédito com 200 000 agências em 12 países, a maior parte das quais sem relações comerciais recíprocas. Os pagamentos transfronteiras representam apenas 1,3 % dos movimentos de pagamentos na UE.
5. As associações europeias de cúpula do sector creditício criaram em finais de 1992 um organismo comum de normalização dos pagamentos transfronteiras, o ECBS, em Bruxelas, que trabalha em cooperação com a Comissão, o Instituto Monetário Europeu, a Europay, a Visa e o SWIFT.
6. O CES vê com bons olhos o propósito da Comissão de fomentar, no sector do crédito, cooperação que vise melhorar os sistemas de pagamentos transfronteiras; e solicita à Comissão que explore as possibilidades de derrogação — à imagem da a seu tempo autorizada para efeitos do acordo «Eurocheque» — ao preceituado no artigo 85º do Tratado CEE.
7. Entre as obrigações decorrentes de um código de boa prática conta-se, especialmente, a incumbência, para cada instituição de crédito, de informar os seus clientes das vantagens e inconvenientes dos vários instrumentos de pagamento (transferência, cheque, cartão), da duração esperada da operação e dos custos aproximados. As condições terão de ser transparentes para os clientes e de possibilitar comparações entre as ofertas de instituições de crédito concorrentes.
8. O CES apoia a exigência do Gabinete Europeu de Uniões de Consumidores (GEUC) de que seja regulada a responsabilidade por irregularidades ocorridas na movimentação de pagamentos transfronteiras de massa. O CES manifesta compreensão pela criação de serviços de reclamação em todos os Estados-membros, reputando, porém, indispensáveis disposições vinculativas da UE em matéria de cooperação entre serviços de reclamação e a respeito de uma provedoria europeia (ombudsman).

9. Inaceitável e inadmissível é, para o CES, a dupla cobrança de encargos, ou seja, a cobrança de encargos ao ordenador, quando é este a suportar a totalidade dos custos da transferência, e ao beneficiário. Às instituições de crédito interessadas no esclarecimento destes casos deve ser dada a possibilidade de inquirir as razões da dupla imposição de encargos, para evitar repetições.

10. O estudo da Comissão sobre os progressos realizados na movimentação de pagamentos transfronteiras deve ter latitude suficiente para ter representatividade e fazer fé. Em particular, não deve cair no esquematismo de abranger simplesmente quatro instituições de crédito dos Estados-membros maiores e duas dos menores, nem limitar-se a estudar a execução mais rápida possível de 1 000 transferências de 100 ecus cada.

1. Observações prévias

1.1. As pressões exercidas pela Comissão Europeia levaram as associações europeias de cúpula do sector do crédito⁽¹⁾ a elaborar linhas de orientação para uma informação aos clientes sobre os pagamentos transfronteiras, que foram apresentadas em Março de 1992 após concertação com a Comissão e com o seu Grupo de Trabalho GSUSP (ver ponto 1.3). Pretendia a Comissão que os bancos aplicassem estas linhas de orientação até finais de 1992, manifestamente na perspectiva da data estabelecida para a concretização do mercado interno. As associações de cúpula declararam-se então dispostas a aplicá-las o mais rapidamente possível através das instituições suas integrantes. A estas linhas de orientação foi apenso um documento de trabalho da Comissão intitulado «Facilitar os pagamentos transfronteiras: eliminar as barreiras»⁽²⁾, no qual a Comissão manifestava a intenção de fiscalizar a aplicação das aludidas linhas de orientação.

1.2. Para efeitos de controle da aplicação das linhas de orientação, em Fevereiro de 1993 a Comissão encomendou um estudo que examinasse:

- a informação escrita sobre pagamentos transfronteiras destinada aos clientes de 287 agências de instituições de crédito;
- a execução de cerca de 1 000 transferências de 100 ecus cada entre contas de 34 bancos em todos os Estados-membros.

1.3. Os resultados do estudo foram analisados em Setembro/Outubro de 1993 por dois Grupos de Trabalho da Comissão:

- o Grupo de Desenvolvimento Técnico de Sistemas de Pagamento (GDTSP) e
- o Grupo de Coordenação dos Utilizadores dos Sistemas de Pagamento (GCUSP).

Estes dois Grupos de Trabalho já se haviam pronunciado sobre a aplicação da Recomendação da Comissão de

1990 relativa à transparência das condições bancárias aplicáveis às transacções financeiras transfronteiras (CEE/90/109)⁽³⁾. Posteriormente, o Grupo de Trabalho GCUSP discutiu e adoptou as linhas de orientação mencionadas no ponto 1.1.

1.4. Os resultados do estudo e os pareceres formulados pelos dois Grupos de Trabalho foram sintetizados numa Comunicação à Comissão Europeia sobre a «Transparência e qualidade de execução dos pagamentos transfronteiras»⁽⁴⁾. Nesta Comunicação, os Membros da Comissão competentes na matéria, Vanni d'Archirafi e Christiane Scrivener, propuseram o procedimento seguinte, aprovado pela Comissão em 14 de Dezembro de 1993:

1.4.1. Conceder um prazo mais dilatado às instituições de crédito, dentro do qual deverão ser obtidos, pela via da autoregulação, os resultados almejados em matéria de transparência e eficácia.

1.4.2. Num segundo estudo, definitivo, encomendado em Março/Abril de 1994 e a apresentar em finais de Julho de 1994, a Comissão examinará os progressos alcançados até Agosto de 1994.

1.4.3. A proposta de directiva do Conselho relativa à transparência das condições e à eficiência dos sistemas de pagamento transfronteiras é preparada a título cautelar. Caso não tenham sido realizados progressos suficientes na transparência e eficiência dos pagamentos transfronteiras, a Comissão proporá de imediato medidas legislativas sob a forma de uma directiva. Foi apenso à Comunicação um primeiro projecto de directiva desse teor, que vem sendo analisado desde Abril de 1994 pelo Grupo de Trabalho constituído por peritos governamentais criado pela Comissão.

1.4.4. Por último, a Comissão inicia, em sede do Grupo de Trabalho GCUSP, o debate sobre as linhas de orientação que deverão reger uma informação tão completa quanto possível sobre os pagamentos «face a face»⁽⁵⁾. Trata-se de pagamentos transfronteiras ordenados por clientes de uma instituição de crédito de um Estado-membro, mediante cartão ou cheque, durante a sua estada noutra Estado-membro. Resta saber até

⁽¹⁾ Federação Bancária, Associação das Caixas Económicas Europeias e a Associação Europeia das Instituições de Crédito Mútuo.

⁽²⁾ Doc. SEC (92) 621 de 17. 3. 1992.

⁽³⁾ JO nº L 67 de 15. 3. 1990, p. 39.

⁽⁴⁾ Doc. SEC(93) 1968, cf. IP 18(94) 455 de 30. 5. 1994.

⁽⁵⁾ Ver doc. XV/106/04 da Comissão.

que ponto linhas de orientação para uma informação ex-ante e ex-post aos clientes em caso de pagamentos «face a face» poderão completar o «Código de boa conduta»⁽¹⁾ aprovado pelas três associações de cúpula do sector do crédito em 14 de Novembro de 1990.

1.5. Nas observações na generalidade (ponto 2) e na especialidade (ponto 3), o CES pronuncia-se sobre:

- a Comunicação da Comissão e os estudos nela mencionados, bem como os pareceres dos Grupos de Trabalho GDTSP e GCUSP;
- o primeiro projecto de proposta de directiva do Conselho anexo à Comunicação, a adoptar segundo o procedimento de co-decisão com o Parlamento Europeu e após parecer do Comité Económico e Social.

2. Observações na generalidade

2.1. O CES saúda os esforços desenvolvidos pela Comissão Europeia e pelo sector do crédito para melhorar o sistema de pagamentos transfronteiras, particularmente no que se refere a:

- transparência das condições;
- rapidez, fiabilidade e custo de execução das operações.

O CES lamenta que tal esforço não tenha sido empreendido antes e que as recomendações feitas pela Comissão em 1990 mencionadas no ponto 1.3 só sejam postas em prática tão tardiamente.

Com a conclusão do mercado interno em 1993 e a transição para a União Económica e Monetária prevista no Tratado de Maastricht o mais tardar para 1999, os pagamentos transfronteiras ganham importância crescente, particularmente no que se refere à massa de transferências de pequenas quantias. O CES entende, assim, imperativo e urgente dar mais transparência e eficiência aos pagamentos transfronteiras e empreender com brevidade os passos ainda necessários para o concretizar (cf. ponto 2.9).

2.1.1. Segundo dados da Federação Bancária da Comunidade Europeia (Relatórios Anuais de 1991 e 1992), o número de pagamentos transfronteiras executados mediante cheque, transferência ou utilização de cartões foi de cerca de 323 milhões em 1990 e de cerca de 398 milhões em 1991, o que representa cerca de 1,2% e 1,3%, respectivamente, da totalidade dos pagamentos transfronteiras na Comunidade (cerca de 26 mil milhões de operações em 1990 e cerca de 31 mil milhões em 1991).

2.1.2. Até à data, as ordens de pagamento transfronteiras de montante inferior a 2 500 ecus não têm sido

significativas, seja em número seja, menos ainda, em valor. Assim, numa primeira fase as instituições de crédito hesitaram em investir na normalização e automatização dos pequenos pagamentos transfronteiras. Resulta deste facto que as operações relativas a este tipo de pagamentos continuam a ser relativamente trabalho-intensivas e, portanto, mais onerosas e mais lentas do que as referentes aos pagamentos internos.

2.2. Nestas condições, a Comissão Europeia considera oportuno assegurar que, no mercado interno, os pagamentos transfronteiras sejam efectuados nas mesmas condições de rapidez, fiabilidade e baixo custo que os pagamentos no interior de um Estado-membro. Todavia, os pagamentos transfronteiras estão submetidos a condições diferentes das aplicáveis aos pagamentos efectuados no interior de um país.

2.2.1. Entre essas condições diferentes contam-se a diversidade de moedas (ainda) existente, a multiplicidade de línguas e mesmo de escritas, as notificações especiais aos bancos centrais exigidas nos pagamentos com o estrangeiro e, sobretudo, as diferenças na utilização dos meios de pagamento. Ao contrário do que sucede nos pagamentos internos, os cheques apresentados no regime transfronteiras nem sempre podem, por exemplo, ser lidos mecanicamente.

2.2.2. Os pagamentos transfronteiras são fundamentalmente dificultados pelas diferenças de país para país no que respeita à estrutura e densidade das redes de agências das instituições de crédito, ao tratamento dos dados e às câmaras de compensação regionais e nacionais, nas diversas categorias bancárias e entre elas. De acordo com as estatísticas das três associações europeias do sector do crédito, são membros destas associações (em meados de 1993):

- 2 762 bancos comerciais com 85 300 agências;
- 1 580 caixas económicas com 63 800 agências;
- 10 590 instituições de crédito mútuo com 55 800 agências.

2.2.3. São necessárias extensas medidas técnicas e acordos correspondentes para efectuar pagamentos transfronteiras entre tão elevado número de instituições de crédito de diversa dimensão, com operações que vão do nível local ao nível supra-regional e redes de agências mais ou menos densas. Neste contexto, importa, designadamente, ter em conta que, não raro, as instituições de crédito do ordenador e do beneficiário não mantêm relações comerciais entre si e pertencem a diferentes categorias de bancos.

2.2.4. No seu parecer de 20 de Março de 1991⁽²⁾, o CES chamou a atenção para estas particularidades. A completa harmonização, em si mesma desejável, dos pagamentos transfronteiras com os pagamentos nacionais não é, por conseguinte, possível sem outras medidas e, em qualquer caso, é inviável a curto prazo. O CES considera, todavia, indispensável e possível melhorar

⁽¹⁾ Código de Conduta das Associações Europeias do Sector de Crédito referidas na nota de pé-de-página 1, relativo aos sistemas de pagamento geridos por cartões.

⁽²⁾ Parecer do CES sobre o documento de discussão «Pagamentos no Mercado Interno» (JO nº C 120 de 6. 5. 1991).

substancialmente a execução dos pagamentos transfronteiras.

2.2.5. As associações europeias do sector do crédito (ver nota de pé-de-página 1) criaram, em 17 de Dezembro de 1992, em Bruxelas, uma organização comum, o CENB⁽¹⁾, para a normalização dos pagamentos transfronteiras. O CENB trabalha em articulação com a Comissão Europeia, com o Instituto Monetário Europeu, Europay International, Visa International e SWIFT Society for Worldwide Interbank Telecommunications, e, ainda, com os Comitês de Normalização CEN e ISO.

2.3. O CES congratula-se com a intenção da Comissão Europeia de debater, no primeiro semestre de 1994, com as partes interessadas representadas no Grupo de Trabalho GCUSP (instituições de crédito, consumidores, comércio, PME), linhas de orientação sobre a informação a dar aos clientes sobre pagamentos transfronteiras «face a face» (ver ponto 1.4.4).

2.4. O CES recomenda que o segundo estudo⁽²⁾ anunciado pela Comissão, mencionado no ponto 1.4, sobre os progressos realizados na execução dos pagamentos transfronteiras, assente em bases mais amplas do que o primeiro estudo, de Fevereiro de 1993, referido no ponto 1.2, ganhando, assim, em representatividade e em fé. Tal alargamento da base do referido estudo não pode ficar pelo caminho a pretexto dos custos adicionais invocados pela Comissão. Os resultados do segundo estudo seriam mais representativos do que os do primeiro se fossem tidas em conta as seguintes propostas do CES:

2.4.1. O inquérito deveria abranger maior número de bancos, não, outra vez, apenas 34 bancos dos doze países da Comunidade. Deveria incluir, de preferência, as instituições de crédito que executam de forma permanente — e não apenas ocasionalmente — pagamentos transfronteiras para uma clientela vasta e para diversos Estados-membros.

2.4.2. Para além dos bancos de grande dimensão, seria de reforçar a representação no inquérito de outros tipos de instituições bancárias (bancos regionais, caixas económicas, instituições de crédito mútuo, bancos postais privados). Em vez de tomar, de modo algo esquemático, quatro instituições de crédito por cada um dos países de maior dimensão e duas por cada um dos países mais pequenos, conviria fazer uma selecção o mais representativa possível. Tal selecção poderia ser mais conforme com a importância e a quota de mercado das instituições de crédito em questão e dos diversos países nos pagamentos transfronteiras. Se assim não for, as percentagens calculadas terão pouco significado.

(1) CENB: Comité Europeu de Normalização Bancária. Secretariado: Place Jamblinne de Meux 34 / 35, B 1040 Bruxelas.

(2) Anúncio de concurso 94/C/5/09, JO nº C 5 de 7. 1. 1994, p. 15; estudo a não confundir com o encomendado pelo serviço de «Política do Consumidor» da Comissão a Bruno Dupont sobre os serviços oferecidos pelas grandes instituições de crédito nos pagamentos transfronteiras.

2.4.3. No contexto do inquérito, conviria analisar as iniciativas tomadas (ou anunciadas) por agrupamentos bancários europeus, como o IBOS, os Europartners ou a TIPA-NET, bem como o B.EPSYS e o grupo ACH (Automated Clearing Houses), em matéria de pagamentos transfronteiras. Seria ainda de analisar a experiência, por exemplo, do Banco Popular Español com a transferência de pensões de 1,8 milhões de trabalhadores espanhóis que tinham sido emigrantes, efectuada por conta dos organismos de segurança social de diversos países (Suíça, Itália, França, República Federal da Alemanha, Países Baixos).

2.4.4. A Comissão deveria ainda examinar, no contexto do referido estudo, as possibilidades de que dispõem os agrupamentos de bancos cujos círculos de associados abarcam uma densa rede de instituições de crédito (na sua maioria de pequena dimensão) com agências em todos — ou quase todos — os Estados-membros. Estes grupos dispõem — como o «Euro-Giro» dos bancos postais privados ou o «Eufiserv» das caixas económicas — dos seus próprios circuitos de transferências, operadores de redes, câmaras de compensação e «gate ways». Nestas redes, e graças aos organismos comuns, é possível efectuar ordens de pagamento da conta de uma instituição associada de um dado país directamente para a conta de uma instituição associada de outro país, sem intervenção de bancos correspondentes.

2.4.5. Não se devia examinar apenas, e de forma esquemática, a execução tão rápida quanto possível de 1 000 transferências de 100 ecus cada. Importa, igualmente, analisar a execução de ordens de pagamento em que, para o ordenador, é mais importante a economia de custos do que a celeridade. Por último, importaria examinar a execução de transferências não só de montantes de 100 ecus, mas também de pagamentos transfronteiras de mais de 1 000 e até 3 000 ecus, tanto de particulares como de PME.

2.5. O Comité aprova a intenção da Comissão Europeia de promover formas úteis de cooperação entre as instituições de crédito na perspectiva da melhoria dos sistemas de pagamento transfronteiras. O CES convida a Comissão a analisar, previamente, em que condições as disposições em matéria de concorrência constantes do artigo 85º e seguintes do Tratado CEE poderiam aplicar-se a uma cooperação desta natureza, por analogia com as derrogações previstas no âmbito do acordo Eurocheque.

2.6. Os sistemas de pagamento transfronteiras apenas são exequíveis com base em acordos concluídos entre todas as instituições envolvidas. No Anexo C do Documento de Trabalho de Março de 1992⁽³⁾, a própria Comissão afirma que sem acordos não é possível executar pagamentos transfronteiras em boas condições.

2.6.1. Sem acordos não é possível fazer circular, segundo condições previamente conhecidas, grandes

(3) Doc. SEC (92) 621 de 17. 3. 1992; cf. também o Relatório da Comissão sobre a Política da Concorrência [COM(94) 161 final de 5. 5. 1994], pontos III 119 e 120.

massas de pagamentos entre várias instituições de crédito — tanto no país do ordenador como no do beneficiário — dado que nem todas as instituições em questão mantêm relações comerciais entre si. Tais acordos devem regulamentar as especificações e as normas bancárias. Os procedimentos a adoptar nos pagamentos transfronteiras e, bem assim, o cálculo dos custos e das taxas devem igualmente ser objecto de acordo comum. Só com acordos em comum se conseguirá estabelecer taxas fixas independentes da distância entre o país e local de residência do ordenador e o país e local de residência do beneficiário.

2.6.2. Do mesmo modo, só com base em acordos é possível alcançar a desejada transparência das condições que hão-de ser objecto de informação aos clientes. Se, além disso, se pretender que os diversos sistemas de pagamento transfronteiras sejam mutuamente acessíveis — e, portanto, acessíveis também aos clientes de outros grupos bancários — tornam-se igualmente necessários acordos entre estes sistemas e as sociedades internacionais de cartões de crédito.

2.6.3. Desde a sua Decisão de 10 de Dezembro de 1984 sobre o Acordo Eurocheque⁽¹⁾, a Comissão Europeia tem defendido os seguintes princípios:

2.6.3.1. Acordos entre instituições sobre encargos a cobrar aos clientes são incompatíveis com o artigo 85º do Tratado CEE.

2.6.3.2. Para acordos interbancários relativos a encargos a cobrar entre instituições, podem ser autorizadas derrogações em conformidade com o nº 3 do artigo 85º. A Comissão⁽²⁾ considera estas derrogações justificadas desde que os acordos tragam benefícios para os clientes e digam unicamente respeito a taxas de encargos máximas, podendo as instituições de crédito, no jogo da concorrência, oferecer taxas mais baixas. Em caso algum poderão os encargos máximos ser aplicados de forma generalizada e sistemática e invariavelmente repercutidos nos clientes.

2.6.4. Derrogações baseadas no Regulamento nº 17 foram já autorizadas para as tarifas interbancárias dos Eurocheques. Tais derrogações ao artigo 85º parecem poder aplicar-se, por maioria de razão, à execução em massa de pagamentos transfronteiras, em que participam milhares de instituições, na sua maioria de pequena dimensão, nem todas com relações comerciais recíprocas. Um acordo tarifário relativo às comissões máximas a aplicar entre instituições daria ao operador da rede a base de cálculo para uma certa compensação de custos num sistema de pagamento transfronteiras que englobasse uma multiplicidade de países, de agências bancárias e de meios de pagamento, «gate ways» e câmaras de compensação. O CES solicita que a Comissão Europeia examine esta argumentação em relação aos sistemas de pagamento transfronteiras concorrentes

(1) JO nº L 35 de 7. 2. 1985, p. 43.

(2) Ver C.D. Ehlermann in «Revue trimestrielle de droit européen» 3/1993, p. 457 e seguintes, e «La doctrine Vanni d'Archirafi» in Institutions Européennes et Finance, nº 1a (Março de 1994), p. 2.

na prestação de serviços aos clientes. A Comissão debruçou-se já sobre esta questão no Documento de Trabalho de Março de 1992⁽³⁾, Anexo C, ponto 3C.

2.7. Sob reserva do aprofundamento do estudo recomendado no ponto 2.4, o Comité aprova os seguintes critérios para avaliação dos progressos realizados na execução de pagamentos transfronteiras:

2.7.1. No que respeita à exigência de que em pelo menos dois terços das agências das instituições de crédito abrangidas pelo inquérito existam informações escritas e completas destinadas aos clientes, de acordo com as linhas de orientação mencionadas no ponto 1.1, importa ter em conta que existem nos 12 Estados-membros cerca de 200 000 agências de instituições de crédito. A disponibilidade permanente de informações escritas destinadas aos clientes, numa tão vasta rede de agências, deve poder ser interpretada como abrangendo a disponibilidade da documentação a pedido do cliente. Além disso, esta parte do inquérito deveria igualmente ter em conta as informações e os conselhos dados verbalmente aos clientes pelos funcionários do banco.

2.7.2. A dupla imposição de encargos — ao ordenador e ao beneficiário — é inaceitável e inadmissível. De acordo com os critérios estabelecidos, a Comissão só consideraria progresso na execução de pagamentos transfronteiras uma ocorrência de dupla imposição de encargos inferior a 10% dos casos. Por uma questão de realismo, na avaliação do estudo este critério poderia começar por ser alterado para 25%. Devia-se dar às instituições de crédito interessadas no esclarecimento destes casos a possibilidade de procurarem as razões da dupla imposição de encargos, para evitar que esta voltasse a ocorrer. A dupla imposição deveria ser definida do seguinte modo: há dupla imposição quando, pela execução de um pagamento transfronteiras, são debitados encargos ao ordenador e ao beneficiário, não obstante o ordenador ter dado instruções para que todos os custos relativos à transferência lhe fossem debitados, e essas instruções terem sido aceites pela instituição de crédito.

2.7.3. O critério do prazo a respeitar para execução de uma transferência transfronteiras deve ser considerado como tendo sido cumprido desde que o prazo acordado com o cliente não tenha sido excedido. A execução de uma ordem de pagamento o mais tardar no dia útil seguinte ao da sua recepção deveria poder ser condicionada ao depósito do respectivo montante.

2.8. O Comité apoia o pedido do Gabinete Europeu das Uniões de Consumidores (GEUC) no sentido de regulamentar a responsabilidade em caso de execução não conforme com as regras relativas aos pagamentos transfronteiras de massa. O Comité concorda com a recomendação da Comissão de Fevereiro de 1990 que aponta para a criação de serviços de reclamação. Já em

(3) Doc. SEC (92) 621 de 17. 3. 1992.

parecer de 20 de Março de 1991⁽¹⁾, o Comité evocara as experiências positivas desenvolvidas na Bélgica com tais serviços de reclamação. Os serviços de reclamação instituídos nos Estados-membros poderiam cooperar informalmente a nível europeu (ver ponto 3.7.3). Os clientes poderiam, assim, dirigir-se aos serviços de reclamação do seu próprio país, que poderiam, por sua vez, pôr-se em contacto com os serviços correspondentes do país do destinatário do pagamento, para esclarecer a situação.

2.9. O CES manifesta preferência por um código de boa prática, antes que uma Directiva. As linhas directrizes das associações europeias do sector do crédito referidas no ponto 1.1 correspondem já em grande parte a um código dessa natureza. Estas linhas directrizes, que foram sujeitas a audição dos utilizadores de sistemas de pagamentos transfronteiras (consumidores, comerciantes, PME) representados no grupo de trabalho (GCUSP) da Comissão, poderiam servir de base a um Código ou a uma Carta em que os prestadores de serviços do domínio dos pagamentos transfronteiras se comprometessem a respeitar determinadas obrigações. Assim, seria possível inscrever com propriedade numa Carta ou num Código as obrigações previstas no artigo 4º da proposta de directiva (ponto 3.3.4). Esta ideia de uma Carta é defendida pela Comissária responsável pela protecção dos consumidores, Christiane Scrivener⁽²⁾, para quem a Carta deveria ser ratificada pelas associações do sector do crédito e dos consumidores, bem como pela Comissão. Este facto conferiria à Carta carácter vinculativo e notoriedade pública.

2.9.1. Os deveres voluntariamente assumidos no âmbito de um código de boa prática implicam, especialmente, que as diferentes instituições de crédito tenham a missão de informar os clientes sobre as vantagens e inconvenientes dos modos de pagamento (transferências, cheques, cartões), sobre o prazo provável de execução e sobre os custos aproximados da operação. As condições terão de ser transparentes, para que o cliente possa comparar ofertas de instituições de crédito concorrentes. Dado que cada vez mais clientes têm contas em várias instituições de crédito, a transparência permite confiar no livre jogo da concorrência.

2.9.2. Se a forma escolhida for a de directiva, esta deveria limitar-se a traçar um quadro geral. Uma directiva europeia que pretendesse impôr às instituições de crédito obrigações minuciosas em matéria de pagamentos transfronteiras traria aos consumidores mais inconvenientes do que vantagens. Com efeito, é de recear que grande parte dessas instituições, sobretudo as de reduzida dimensão; se recusasse, pura e simplesmente, a executar ordens de pagamento transfronteiras, por, à

partida, não poder (ou não querer) cumprir obrigações previstas de forma minuciosa na directiva.

2.9.2.1. Em especial no caso de transferências para beneficiários afastados dos centros financeiros e para contas em pequenas instituições de crédito locais, poderia suceder que tais pagamentos fossem recusados por princípio, podendo, assim, abrir-se lacunas substanciais num sistema universal de pagamentos para toda a Europa.

2.9.2.2. Segundo números do estudo da Comissão de Fevereiro de 1993, cerca de 7 800 das 10 000 instituições de crédito existentes nos Estados-membros efectuam pagamentos transfronteiras, o que significa menos de 80%. Esta percentagem poderia ainda diminuir sensivelmente se um dispositivo jurídico minucioso viesse regulamentar os pagamentos transfronteiras. Este facto contrariaria tanto o propósito da Comissão como os interesses dos clientes e os esforços do sector do crédito.

2.9.3. As lacunas que, no caso de regulamentação através de directiva, poderão surgir num sistema europeu universal de pagamentos transfronteiras poderiam, quando muito, ser supridas pelos serviços postais públicos. Só os serviços de correios, como parte do serviço público, poderiam, ou melhor, deveriam, aceitar, em qualquer estação de correios, ordens de pagamentos transfronteiras sujeitas a todas as obrigações em matéria de execução minuciosamente preceituadas numa directiva europeia. Os correios podem, aliás, graças aos carteiros, entregar pagamentos a destinatários em regiões distantes, mesmo que estes não disponham de conta.

2.10. Relativamente à proposta de directiva prevista pela Comissão, a título cautelar, na Comunicação de Dezembro de 1993, o Comité toma posição sobre o respectivo texto no ponto 3 (observações na especialidade).

3. Observações na especialidade

3.1. Se a Comissão se decidisse a propor ao Conselho uma directiva sobre a transparência e a eficiência dos sistemas de pagamentos transfronteiras, deveria limitar-se a estabelecer requisitos mínimos a nível comunitário. O CES congratula-se com o nº 1 do artigo 1º, que permite aos Estados-membros, se for caso disso, adoptarem disposições complementares, a fim de ter em conta a estrutura respectiva das instituições de crédito e as particularidades do sistema de pagamentos. A Comissão justificou as iniciativas que tem vindo a tomar desde 1990, invocando a necessidade de promover as transferências de grandes massas de pequenos montantes. Ora, o projecto de proposta de directiva não se refere expressamente a este objectivo. Da mesma forma, o âmbito de aplicação (ver ponto 3.2) não se limita exclusivamente às transferências de massas de pequenos montantes.

(1) Parecer do CES sobre o documento de discussão «Pagamentos no Mercado Interno» (JO nº C 120 de 6. 5. 1991).

(2) Ver exposição de Christiane Scrivener no colóquio sobre pagamentos transfronteiros de 1 de Março de 1994, em Paris.

3.2. *Âmbito de aplicação*

Conviria esclarecer que a directiva foi concebida para regulamentar a execução maciça de pagamentos transfronteiras de pequenos montantes e não para transferências de montantes maiores, característicos das operações com o estrangeiro, que são já executados via SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications). O quarto considerando salienta a necessidade de estabelecer uma distinção entre pagamentos de massa e grandes pagamentos. No entanto, limita-se a indicar o limiar de 10 000 ecus, para além do qual, em grande parte dos Estados-membros, os pagamentos transfronteiras têm que ser declarados. Mais além, o nº 2 do artigo 7º isenta da obrigação de reembolso os pagamentos superiores a 10 000 ecus. Se, com este limite, se pretende definir — ainda que só implicitamente — os pagamentos transfronteiras de massas de pequenos montantes, convirá esclarecer que a directiva se aplica aos pagamentos das famílias (dos agregados familiares) e também das pequenas e médias empresas (PME), mas não aos grandes pagamentos do negócio tradicional com o estrangeiro.

3.2.1. Além disso, conviria esclarecer que a Directiva não se aplica aos pagamentos transfronteiras para países terceiros.

3.2.2. A directiva deveria aplicar-se não apenas às instituições de crédito na acepção do artigo 1º da Directiva 77/780/CEE⁽¹⁾, mas também a outras instituições que executem, como parte da sua actividade normal, pagamentos transfronteiras, como, por exemplo, as sociedades de cartões de crédito. A directiva deveria abranger todos os meios de pagamento, tais como transferências ou cheques, e todos os processos, tais como instruções de pagamento permanentes ou débitos no ponto de venda. Parece, pois, apropriado referir no nº 2 do artigo 2º os cartões Eurocheque e os cartões de crédito. Estes cartões plásticos são cada vez mais utilizados em pagamentos transfronteiras ligados ao «tele shopping» e a encomendas por catálogo a estabelecimentos de venda por correspondência, sobretudo nas regiões fronteiriças.

3.2.3. As instituições de crédito que não pudessem (ou não quisessem, devido às obrigações que decorrem da directiva) executar pagamentos transfronteiras deveriam ser excluídas do âmbito de aplicação da directiva e, nomeadamente, do artigo 3º.

3.3. *Transparência (artigos 3º e 4º)*

3.3.1. As informações escritas a fornecer aos clientes antes de um pagamento transfronteiriço correspondem amplamente à obrigação voluntariamente assumida pelas instituições de crédito agrupadas nas três grandes associações europeias do sector do crédito nas linhas directrizes de Março de 1992 (não fazem parte destas três associações os bancos postais públicos e as «building societies» britânicas).

3.3.2. Um complemento importante das informações escritas consiste, para a maior parte dos institutos de crédito, na informação oral fornecida habitualmente

aos clientes quanto ao modo mais vantajoso de executar um pagamento transfronteiriço. Baseados nestas informações, os clientes podem, por exemplo, decidir emitir um eurocheque, no caso de pequenos montantes, ou então, no caso de transferências transfronteiriças não urgentes, aceitar a priori um prazo de execução mais longo a fim de evitar, se for o caso, as despesas suplementares de um «premium speed service» (serviço expresso).

3.3.3. Determinadas informações relativas à execução de um pagamento transfronteiras, especialmente para regiões distantes, não podem ser dadas *a priori* com todas as garantias ao cliente. Tais dados, nomeadamente no que respeita ao prazo de execução, não são, portanto, susceptíveis de regulamentação em directiva europeia.

3.3.3.1. Em muitos casos, a instituição de crédito só pode comunicar ao cliente, no momento em que este efectua uma ordem de pagamento, um prazo aproximado baseado na experiência. Com efeito, em pagamentos internacionais, acontece frequentemente terem de ser sucessivamente implicadas na operação várias instituições de crédito com as quais o banco do ordenador não mantém relações (ver ponto 2.2.1.2). Nomeadamente no caso de uma «transferência de rede a rede» (ou seja, para uma conta numa sucursal de uma instituição de crédito de outra categoria bancária), o banco do ordenador não dispõe necessariamente de experiência em matéria de transmissão rápida de um pagamento ao estrangeiro e de utilização de sistemas de compensação alheios (clearing). Por conseguinte, o banco não pode garantir de maneira absoluta um prazo preciso de execução da ordem de pagamento até à inscrição a crédito do beneficiário. Assim, no segundo travessão dever-se-ia ler «o tempo aproximado».

3.3.3.2. O ordenador só pode ser informado previamente da data-valor do débito da sua conta, e não da data-valor do crédito na conta do beneficiário.

3.3.3.3. Parece óbvio que o cliente seja previamente informado sobre a taxa de câmbio aplicada ao pagamento transfronteiras. No entanto, no caso de determinadas divisas, a referida taxa de câmbio pode sofrer importantes flutuações. Foi o que se verificou, em especial, no Outono de 1992 e, novamente, em 1993. No mecanismo de câmbio do SME, está previsto, desde 2 de Agosto de 1993, que as paridades possam ser ultrapassadas em 15% tanto para cima como para baixo. Assim, o apropriado seria comunicar ao cliente a taxa de câmbio em vigor no momento em que efectua a sua ordem de pagamento e remetê-lo para expositor cambial existente na sala. Em contrapartida, as brochuras impressas e outras informações escritas não podem indicar taxas de câmbio, que ficariam rapidamente ultrapassadas. Desse facto teria de informar-se os clientes que esperassem encontrar tais informações na documentação escrita.

3.3.3.4. O beneficiário do pagamento deve ser informado da taxa de câmbio aplicada, se a conversão só se tiver realizado no seu país. É desnecessário comunicar a taxa de câmbio ao beneficiário, se, como é normalmente

(1) JO nº L 322 de 17. 12. 1977.

o caso, tiver sido acordado fazer a transferência do montante na divisa do seu país. O beneficiário não precisa nesse caso de conhecer o montante pago pelo ordenador na sua divisa, tanto mais que este último pode ter beneficiado de condições especiais ao nível do câmbio, condições essas que pertencem ao segredo bancário. Em contrapartida, o beneficiário pode, legitimamente, esperar que o ordenador o informe do pagamento e da respectiva finalidade.

3.3.4. Relativamente à informação do ordenador após a realização de um pagamento transfronteiras, a maior parte das instituições de crédito respeitam as linhas directrizes adoptadas em Março de 1992 pelas respectivas associações europeias. Isso significa que os ordenadores recebem os comprovantes, mencionados no artigo 4º, dos custos de execução que lhes foram debitados, com uma listagem das taxas, comissões e impostos e a indicação da taxa de câmbio; segundo o estudo de Fevereiro de 1993, assim acontece em cerca de 80 % dos casos.

3.3.5. Nos casos em que fiquem também por conta do ordenador as despesas no país do beneficiário, o facto teria de ser comunicado ao beneficiário no acto do lançamento a crédito da sua conta. Como resulta do estudo realizado em Fevereiro de 1993, tal indicação nem sempre é transmitida. Assim, as instituições de crédito deveriam velar por que, na transmissão em cadeia de um pagamento transfronteiras entre as diferentes instituições de crédito que nele participam, fosse igualmente transmitida indicação da forma de imputar os custos debitados pela instituição de crédito do beneficiário desejada pelo ordenador.

3.4. *Obrigação de efectuar a transferência dentro do prazo (artigo 5º)*

3.4.1. O CES defende igualmente que o pagamento transfronteiras deve ser executado o mais rapidamente possível, excepto se outra coisa tiver sido decidida com o ordenador. Este parece ser, de resto, o procedimento habitual dos bancos.

3.4.2. Há que tecer, no entanto, algumas observações relativamente ao prazo máximo previsto no artigo 5º, de, no total, seis dias úteis. Com efeito, nem todos os pagamentos transfronteiras são executados directa e imediatamente entre dois bancos correspondentes situados em centros financeiros, o que seria uma situação ideal. Pelo contrário, há que pensar nos casos em que o ordenador e/ou o beneficiário residem em regiões afastadas dos centros financeiros e têm conta em sucursais de pequenas instituições de crédito locais ou regionais. Nestes casos, acontece frequentemente que várias instituições de crédito do mesmo tipo — ou até de tipos diferentes — sejam envolvidas, sem que todas elas tenham relações umas com as outras. Isto significa que:

3.4.2.1. A execução pode ser muito mais demorada, se o caminho a seguir tiver várias soluções de continuidade (por exemplo, se partir de uma sucursal de uma instituição de crédito local no país do ordenador, passar por outra instituição de crédito regional ou nacional que mantenha correspondência com um banco do país

do beneficiário e de novo por uma instituição de crédito nacional ou regional, até chegar à instituição local e à sua sucursal).

3.4.2.2. Acontece muitas vezes que, no país do beneficiário, estejam envolvidas instituições de categorias bancárias diferentes, com os quais a instituição de crédito do ordenador não tenha relações. Esta última deixará, então, de ter qualquer influência na execução do pagamento no outro país e nas falhas que ali possam ocorrer.

3.4.2.3. Uma outra consequência é que não se pode obrigar uma instituição de crédito envolvida na execução de um pagamento a efectuar-lo o mais tardar no dia útil que se segue à recepção da ordem de pagamento se ela própria ainda não tiver recebido o crédito da importância correspondente. Pelo contrário, é necessário deixar a esta instituição de crédito a faculdade de decidir se está disposta a fazer o adiantamento e, logo, a assumir um risco, ao executar uma ordem de pagamento antes de ter recebido o montante de outro banco.

3.4.3. Do estudo de Fevereiro de 1993 resulta que um pagamento transfronteiras dura, em média, 3,2 dias, a contar da data-valor do débito na conta do ordenador até à data-valor do crédito na conta do beneficiário e 4,6 dias desde a emissão da ordem até ao crédito na conta do beneficiário. Este resultado pode já ser qualificado de satisfatório, embora reflecta essencialmente a elevada percentagem — que tem sido a regra — de operações directas entre bancos correspondentes implantados nos centros financeiros. Para a contagem da duração da transferência, as instituições de crédito preferem a definição «divisa», importante no caso de grandes montantes por causa dos ganhos e perdas de juros. A Comissão, considera, pelo contrário, mais idóneo calcular o prazo de execução a partir da recepção da ordem de pagamento. O CES compreende a preferência por esta forma de cálculo, consagrada, aliás, nas disposições-modelo da UNCITRAL.

3.4.4. Pelas razões expostas no ponto 3.4.2, parece inoportuna uma disposição vinculativa para o prazo de execução dos pagamentos transfronteiras. O próprio grupo de trabalho instituído pela Comissão para a definição do quadro jurídico põe em dúvida a necessidade de vínculo (ponto 19 do Relatório «Grupo de Trabalho Quadro Jurídico» e XV 154/93 de 3 de Dezembro de 1993).

3.4.5. Uma regulamentação vinculativa do prazo poderia ter como consequência que determinadas instituições de crédito — sobretudo as de menores dimensões — acabassem por recusar as ordens de pagamento cuja execução por outros bancos noutros países não pudessem influenciar.

3.5. *Obrigação de efectuar a transferência nos termos da ordem de pagamento (artigo 6º)*

3.5.1. Até agora, na execução de um pagamento transfronteiras, cada parte suportava, regra geral (mais exactamente, em 94 % dos casos), as despesas do seu

lado (segundo a chamada regulamentação SHARE sobre a repartição das despesas). No entanto, o projecto de directiva prevê como norma geral futura que o ordenador suporte todas as despesas, a fim de que o pagamento seja creditado na íntegra ao beneficiário. Este sistema «OUR» (totalidade da despesa por conta do ordenador) está, por certo, a ganhar importância nos pequenos montantes. Novas redes de pagamento (por exemplo, a TIPA-NET ou o agrupamento ACH «Automated Clearing Houses») baseiam-se no sistema OUR, ou, pelo menos, prevêem fazê-lo.

3.5.2. O estudo de Fevereiro de 1992 limitou-se a pagamentos transfronteiras efectuados em regime «OUR». Ora, em 43% dos casos, verificou-se também terem sido imputadas despesas ao beneficiário, embora o ordenador tivesse acordado expressamente com a sua instituição de crédito que tomaria a seu cargo a totalidade das despesas e que o beneficiário deveria ser creditado do montante integral, sem deduções (ver ponto 2.7.2). Neste caso, de dupla imposição de encargos («double charging»), a instituição do ordenador reembolsará, nos termos do nº 2 do artigo 6º, o ordenador da despesa indevida. Além disso, a instituição do ordenador perde o direito às despesas inicialmente imputadas ao ordenador, mesmo que o erro seja da exclusiva responsabilidade do banco do beneficiário. Do ponto de vista do ordenador, que apenas pode recorrer sobre o seu banco, esta disposição parece aceitável. No entanto, para a instituição de crédito do ordenador, uma responsabilidade tão ampla, nas condições referidas nos pontos 2.2.2, 2.2.3 e 3.4.2, é insustentável, ou, em todo o caso, sê-lo-á em caso de insolvência do banco do beneficiário.

3.5.3. Por razões de confidencialidade, as associações europeias do sector do crédito não foram autorizadas a consultar a documentação do estudo de Fevereiro de 1992. As referidas associações ignoram ainda, neste momento, as razões que explicam os casos de dupla imposição de encargos assinalados na altura.

3.5.4. A Comissão deveria estabelecer que, no segundo estudo, mencionado no ponto 1.4, previsto para 1994, fosse dada descrição exacta dos eventuais casos de dupla imposição de encargos. Nesta base, o sector do crédito poderia inquirir a dupla imposição — incompatível com o código de boa conduta dos bancos — que, aliás, poderá, eventualmente, resultar de indicações incompletas ou erróneas do ordenador. Assim, no nº 2 do artigo 6º, conviria incluir, a título preventivo, uma interrogação referente a eventual co-responsabilidade do ordenador.

3.6. Obrigação de reembolso por irregularidade na transferência (artigo 7º)

3.6.1. Não se concluindo a transferência com o regular lançamento do montante transferido a crédito

da conta do beneficiário (nº 1 do artigo 7º), a instituição de crédito do ordenador reembolsá-lo-á do montante integral da transferência, acrescido das despesas. Desta maneira, está-se a criar, para a instituição de crédito do ordenador, uma figura de responsabilidade independente da culpa. Por outro lado, a instituição de crédito do ordenador é beneficiária de uma, igualmente consagrada, obrigação de reembolso pelas instituições sucessivamente envolvidas na execução do pagamento que não tenham executado regularmente a ordem de pagamento. No entanto, o reembolso está longe de ser tão certo, que compense os inconvenientes da figura de responsabilidade independente da culpa.

3.6.2. Nos termos do nº 2 do artigo 7º, o reembolso só pode ser requerido passados vinte dias úteis da data em que a transferência devesse ter ficado executada. Mesmo com este prazo, é concebível que o ordenador recupere o seu dinheiro, apesar de o beneficiário ter acabado por receber e, até, movimentar o montante da transferência.

3.6.3. Não se esclarece o que se passa com a obrigação de reembolso em caso de força maior. Na alínea j) do nº 2 do artigo 7º, faz-se referência à definição de força maior constante da Directiva 90/314/CEE⁽¹⁾. Teria de se esclarecer se a obrigação de reembolso subsiste mesmo quando a instituição de crédito do beneficiário é objecto de uma moratória ou de um processo de falência antes de poder creditar a transferência na conta do beneficiário. Estas hipóteses não seriam, manifestamente, consideradas casos de força maior, pelo menos para montantes inferiores a 10 000 ecus.

3.7. Serviços de Reclamação e Vias de Recurso (artigo 8º)

3.7.1. As queixas apresentadas por clientes que não sejam resolvidas pelas próprias instituições participantes devem, nos termos do nº 3 do artigo 8º, cair na alçada de instâncias independentes e dotadas de competências gerais. Segundo o princípio da subsidiariedade, também aplicável internamente, os serviços de reclamação deveriam poder ser criados, facultativamente, pelas próprias instituições de crédito, pelos bancos centrais ou pelas autoridades dos Estados-membros.

3.7.2. Dado que os serviços competentes para receberem reclamações não podem ser órgãos de jurisdição, parece exagerado exigir dos Estados-membros, através de directiva europeia, que velem (nos termos do nº 5 do artigo 8º) pela publicação periódica das decisões destes organismos.

3.7.3. A cooperação internacional entre estes organismos pode revelar-se útil. Os clientes poderiam assim dirigir-se a um serviço de reclamações do seu país, que, por sua vez, se poderia pôr em contacto com os

(1) JO nº L 158 de 23. 6. 1990, p. 59.

serviços de reclamações do país do beneficiário para esclarecimento da situação. Nem esta colaboração entre

serviços de reclamações nem um provedor (*ombudsman*) europeu exigem disposições coercitivas da UE.

Bruxelas, 6 de Julho de 1994.

A Presidente
do Comité Económico e Social
Susanne TIEMANN

Parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho sobre a Aplicação do Regulamento relativo ao Controlo das Operações de Concentração

(94/C 388/09)

Em 23 de Novembro de 1993, o Comité Económico e Social decidiu, de harmonia com o disposto no 3º parágrafo do artigo 20º do Regimento, emitir um aditamento a parecer sobre o Relatório da Comissão ao Conselho sobre a Aplicação do Regulamento relativo ao Controlo das Operações de Concentração.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção da Indústria, do Comércio, do Artesanato e dos Serviços, que emitiu parecer em 8 de Junho de 1994. Foi Relator Jens Petersen.

Na 317ª Reunião Plenária (sessão de 6 de Julho de 1994), o Comité adoptou por maioria e 2 abstenções o presente parecer.

1. Introdução

1.1. As instâncias políticas e económicas da União Europeia têm à sua frente grandes desafios. Há que superar problemas profundos de crescimento e de emprego, há quatro candidatos para integrar na União Europeia, há que reforçar os processos de reforma nas jovens democracias da Europa Central e Oriental. A globalização dos mercados e a crescente interdependência entre as várias economias nacionais desfecham processos dinâmicos de transformação no mercado interno, compelem à adopção de novas estruturas de cooperação económica e dão azo, nas empresas, a medidas de reestruturação com repercussões múltiplas sobre os postos de trabalho.

1.2. Neste quadro de conjunto, e atendendo à pressão concorrencial crescente, mais do que nunca se impõe uma cooperação duradoura, profícua, entre as políticas de concorrência nacionais e europeia. Cooperação que custará tanto menos, quanto é certo começarem a fazer-se sentir avanços bem-vindos no processo de aproximação dos direitos nacionais da concorrência. A Bélgica, a França, a Grécia, a Itália, Portugal e a Espanha, designadamente, reajustaram já os seus ordenamentos jurídicos da concorrência pelo modelo europeu. Muito se ficaria a ganhar se também nos restantes Estados-

-membros da União Europeia aumentasse a disposição para aproximar das regras europeias o enquadramento legal da concorrência vigente em cada país.

1.3. Incontrovertida é, neste contexto, a necessidade de revisão e alargamento contínuos do âmbito de aplicação da fiscalização europeia de fusões. A grande vantagem da fiscalização europeia de fusões é a que consiste na competência verificadora exclusiva da Comissão Europeia (princípio one-stop-shop), que para o efeito dispõe do melhor saber-fazer. Na óptica da integração, é um absoluto contra-senso que operações de concentração transfronteiriça sejam averiguadas por diferentes autoridades à luz de diferentes regimes jurídicos e critérios. Enquanto as concentrações de efeito transfronteiras não forem avaliadas uniformemente por uma só autoridade, haverá risco de decisões diferentes, de incerteza do direito e de longuíssimos processos. A presumível adesão de quatro países da AECL à União Europeia e o estreitamento das relações com os países associados da Europa Central e Oriental mais emaranhão este labirinto. A continuação da burocratização dos processos acarreta — outro aspecto que não convém esquecer — custos crescentes e, na sua cola, desvantagens geoeconómicas para a indústria europeia. Já hoje os diferentes sistemas jurídicos e as minuciosas indicações

sobre as condições do mercado exigidas pelas autoridades quando há concentrações transfronteiras ocasionam às empresas europeias despesas administrativas desproporcionadamente elevadas. Estas constituem encargo de expressão cada vez mais difícil de justificar, não só para as empresas declarantes, mas também para empresas terceiras (amiúde pequenas e médias) concorrentes ou clientes daquelas.

1.4. A Comissão escrevia, e bem, no seu mais recente Relatório sobre a Concorrência, que 1993 deveria conhecer evolução significativa no domínio da fiscalização de fusões, por ser o ano da primeira revisão do Regulamento. Para grande consternação do Comité, esta expectativa gorou-se; decepcionante, sobretudo, a falta de disponibilidade de alguns Estados-membros da União para — apesar de trabalho preparatório bem fundamentado da Comissão — rever, nesta ocasião, o Regulamento (CEE) nº 4064/89⁽¹⁾ e diminuir os limiares. Embora o calendário definido no nº 3 do artigo 1º e no nº 10 do artigo 9º do Regulamento não deixe margem para dúvidas, quer-se adiar a revisão por três anos, só a levando a cabo para finais de 1996. Avoluma-se, assim, o receio já expresso pelo Comité em 1990 de que alguns dos Estados-membros quererão perpetuar o compromisso político encontrado para a fase de arranque do Regulamento de fiscalização das fusões⁽²⁾.

1.5. Face ao aumento do número de sistemas nacionais de fiscalização de fusões, seria mais do que uma fatalidade que de uma interpretação abusiva da ideia de subsidiariedade adviesse fragmentação da fiscalização da concorrência na União Europeia, e a Comissão pudesse ser levada a deixar de exercer o seu direito de iniciativa. De resto, desde o início que o princípio da subsidiariedade tem consagração no regime concorrencial do Tratado de Roma — como o realça o Comité no parecer sobre o XXII Relatório sobre a Concorrência⁽³⁾. Os artigos 85º, 86º, 92º e, ainda, o artigo 90º do Tratado da CE só são aplicáveis quando acordos entre empresas, decisões de associações de empresas e práticas concertadas tenham o condão de «prejudicar o comércio entre Estados-membros». No mesmo caso está a fiscalização europeia das concentrações, que prevê delimitação pautada por limiares entre as fiscalizações europeia e nacionais, assim prestando tributo à ideia de subsidiariedade. Neste mesmo contexto sustenta o Comité que seja conservada a chamada «*Dutch clause*» (cláusula holandesa — nº 3 do artigo 22º do Regulamento), que, além disso, devia passar a poder ser aplicada a requerimento das empresas afectadas.

2. Acerca do Relatório da Comissão sobre a Aplicação do Regulamento relativo ao Controlo das Operações de Concentração

2.1. Entende o Comité que — contrariando primeiros receios — a prática administrativa que a Comissão tem

vindo a seguir deu, no essencial, boas provas. A Comissão conseguiu insuflar vida no Regulamento de Controlo das Fusões. Considerando a variedade de dificuldades jurídicas e práticas associadas a um instrumento tão completamente novo como este, os resultados conseguidos pela Comissão e, designadamente, pela *Merger Task Force*, são dignos de nota. De salientar terem podido observar-se os prazos do Regulamento. Mas é igualmente necessário que sejam curtos os trâmites de todos os projectos de cooperação a avaliar ao abrigo dos artigos 85º e 86º do Tratado CE. A Direcção-Geral da Concorrência deu um primeiro passo neste sentido no caso das empresas comuns de cunho cooperativo (cf. 2.15). O Comité vê nisto um positivo efeito de ressonância da actividade da *Merger Task Force* sobre os restantes serviços da Direcção-Geral da Concorrência.

2.2. A fiscalização europeia das fusões gravita em volta da figura de emergência ou reforço de posição dominante no mercado. A interdição constante do nº 3 do artigo 2º do Regulamento supõe, porém, que da constituição ou reforço de posição dominante advenha impedimento significativo do funcionamento da concorrência no mercado comum ou em parte substancial do mesmo. Ao formar juízo numa perspectiva de concorrência, a Comissão analisou não apenas as partes de mercado efectivas das empresas, mas também numerosos outros critérios avulsos (nº 1 do artigo 2º do Regulamento), para apurar se o projecto de concentração lesava duradouramente as estruturas de mercado. O espírito da análise da Comissão foi um espírito dinâmico. Especialmente a posição dos demais concorrentes e dos clientes, assim como as relações verticais (os problemas específicos dos fornecedores, por exemplo) nos sectores afectados, são, para a Comissão, critérios de prognóstico importantes. No entanto, o saber se a empresa saída da fusão irá, uma vez realizado o projecto, tomar atitudes que fujam à concorrência não deixa — frisa-o o Comité — de ser mero cálculo da Comissão.

2.3. A Comissão propende, todavia, para delimitar demasiado restritivamente os mercados, isto tanto objectiva como espacialmente. Em sentido espacial (geográfico), mormente, tomou, em muitos casos, para referencial os mercados internos, devido às particularidades do comportamento dos consumidores, que de ordinário se cose por linhas «nacionais». É uma visão acanhada. O Comité tem salientado repetidamente que a dimensão geográfica da Comunidade já hoje constitui o mínimo referencial possível, sem se poder perder de vista a dimensão mundial⁽⁴⁾. Há muito que os Estados Unidos e o Japão passaram a pautar a sua estratégia de concorrência por mercados transfronteiras, no caso extremo pelos mercados mundiais. Neste contexto recorda o Comité a letra do nº 1 do artigo 2º do Regulamento, que reza dever a Comissão, na apreciação de operações de concentração, «atender à concorrência real ou potencial de empresas situadas no interior ou no exterior da Comunidade». Isto implica forçosamente

(1) JO nº L 395 de 30. 12. 1989.

(2) JO nº C 225 de 10. 9. 1990, p. 60.

(3) JO nº C 34 de 2. 2. 1994, p. 83.

(4) JO nº C 333 de 29. 12. 1986, p. 86.

— tanto conclui o Comité — que, antes de qualquer decisão incidente num projecto de concentração dado, a Comissão deva analisar metodicamente o mercado internacional pertinente, assim como as posições relativas ocupadas pelas empresas concentradas nesse mercado mundial. Ao mesmo tempo a Comissão devia passar a dar maior ponderação às constantes transformações e expansões a que os mercados de referência estão sujeitos.

2.4. O Comité recorda, no mais, que, nos pareceres sobre controle de operações de concentração que emitiu, reiteradamente conjurou fossem os projectos de concentração avaliados sob o ângulo da política global ao nível comunitário, bem como da salvaguarda de valores sociais e do emprego. Isto, tendo o Comité plena consciência de que «nem todos os múltiplos problemas económicos e sociais associados às concentrações podem ser resolvidos no âmbito de um regulamento de fiscalização de fusões fundamentado em matéria de concorrência.»⁽¹⁾ Tanto mais urgente vem a ser concertar a legislação sobre concorrência com outras áreas de política, a política estrutural regional e sectorial, a política de investigação e desenvolvimento ou a política do consumidor, por exemplo. A par disso, Conselho e Comissão devem continuar a fazer avançar os seus trabalhos no terreno da harmonização do direito. Mormente no domínio do direito das sociedades, entende o Comité assistir ao estatuto da Sociedade Anónima Europeia potencial para melhorar a cooperação transfronteiras e promover a integração económica na União Europeia⁽²⁾. Isto, presumindo o Comité que a Sociedade por Acções Europeia proporcionará também às pequenas e médias empresas o ensejo de utilizar tal estatuto.

2.5. À luz da experiência que se tem granjeado com o Regulamento, o Comité tece as seguintes observações sobre o Relatório da Comissão *sub judice*:

Propostas de Revisão do Regulamento

2.6. Limiares de Volume de Negócios

2.6.1. O Comité já criticara anteriormente o valor exagerado dos limiares de intervenção⁽³⁾. Viu-os como compromisso político, de difícil justificação em base económica e, também, portanto, na óptica da concorrência.

2.6.2. O Comité acolhe com pouca compreensão a atitude da Comissão de, de momento, não carrear até ao Conselho proposta formal de revisão do Regulamento de controle das concentrações e, em particular, de

abaixamento dos limiares de volume de negócios. A referência da Comissão aos resultados de «amplos consultas» levadas a cabo não procede, tanto mais que as reservas apresentadas pelas administrações e autoridades de tutela da concorrência nacionais (subsidiariedade, inflação ou alargamento da União Europeia) pouco têm que ver com o substrato objectivo da questão. A própria Comissão bem relevou que «seria errado adiar indefinidamente o reexame do limiar»⁽⁴⁾. É parecer do Comité que a Comissão devia, em tempo útil, apresentar as suas propostas de revisão ao Conselho e tentar, cedo e com a veemência que se impõe, convencer os Estados-membros da necessidade de baixar os limiares de intervenção com antecedência em relação à conferência que dará sequência ao Tratado da União Europeia. Caso contrário, incorrer-se-á no risco de nova dilação — justificada desta feita por pretensa sobrecarga de trabalho dos Estados-membros — da modificação, necessária, do Regulamento sobre operações de concentração de empresas.

2.6.3. No horizonte deve estar a redução do limiar primário (volume de negócios mundial) de 5 000 para 2 000 milhões de ecus. Este limiar corresponde à proposta original da Comissão de 1989 e garante demarcação exequível entre operações de concentração, regra geral, de relevância pancomunitária e operações que não estão nesse caso. Poder-se-ia, também, pensar em reduzir o limiar principal por etapas. Para isso, porém, seria preciso — no parecer do Comité — que as etapas da redução (de 5 mil para 3 mil e depois para 2 mil milhões de ecus, digamos), assim como a respectiva sequência cronológica, ficassem consagradas no Regulamento com carácter imperativo. No nº 1 do artigo 9º do Regulamento, encontra-se solução adequada para operações de concentração que, não obstante excederem o limiar de 2 000 milhões de ecus, só tenham impacto em mercados locais ou regionais.

2.6.4. Seria, a par disso, de baixar o limiar de volume de negócios pancomunitário de 250 para 100 milhões de ecus. O critério de dois terços do Regulamento (nº 2 do art. 1º) devia ser suprimido. Este regime dá, com efeito, azo a que, num Estado-membro da União Europeia, empresas, mesmo grandes empresas, possam fundir-se sem que a Comissão tenha alguma palavra a dizer. Não é difícil de intuir que tais fusões tenham o decidido condão de obstruir sensivelmente o funcionamento da concorrência no mercado comum ou em parte significativa do mesmo.

2.7. Razões para a Redução dos Limiares

2.7.1. Segundo os seus próprios elementos, a Comissão tem actualmente debaixo da sua alçada apenas 20% das concentrações de relevância comunitária. Ou, por outra, 80% das concentrações transfronteiras são — quando o são — julgadas segundo critérios e — o que é mais — processos diferentes. A fazer fé no Relatório da Comissão, das 282 operações de concentração de

(1) JO nº C 208 de 8. 8. 1988, pp. 12 e 15.

(2) JO nº C 23 de 30. 1. 1989, p. 37.

(3) JO nº C 208 de 8. 8. 1988, p. 12 e JO nº C 225 de 10. 9. 1990, p. 60.

(4) Doc. COM(93) 385, p. 22.

relevância comunitária apuradas no Relatório Anual sobre a Política de Concorrência (9191/92), apenas 50 a 60 casos foram recenseados pela fiscalização europeia de fusões. A Comissão assinala, ainda, que poderão estar a ser autorizadas operações de concentração sem que sejam tidas em consideração presumíveis repercussões negativas ao nível comunitário. Há, ainda, o risco de não se poder equacionar o efeito cumulativo de tais operações em vários Estados-membros.

2.7.2. Os problemas de funcionamento do mercado interno que daí resultam são múltiplos e graves:

— As actividades de política industrial de alguns Estados-membros promovem, em certos casos, barreiras elevadas à entrada nos mercados. Tais barreiras não são compatíveis com os princípios da política industrial aberta e concorrencial. Repercutem-se negativamente, sobretudo, nas pequenas e médias empresas (PME), empresas estas a quem muito sucede depararem, noutros mercados, com « gigantes » capazes, graças aos seus recursos de pessoal e financeiros, de gerar eventuais oportunidades para a entrada de terceiros no mercado. Exemplo saliente é o ainda e sempre insatisfatório acesso das pequenas e médias empresas às empreitadas e fornecimentos públicos. Tanto mais importante é que seja uma única autoridade a decidir, para todo o mercado interno, sobre projectos de concentração transfronteiras.

— O critério dos dois terços que figura no Regulamento, em cujos termos se supõe que a concentração não tenha importância pancomunitária se mais de dois terços do volume de negócios pancomunitário de ambas as empresas interessadas pela operação de concentração forem realizados num só Estado-membro, é contestável tanto pelo prisma da integração como pelo da concorrência. Esta determinação subtrai — conforme já se referiu — à fiscalização da Comissão ramos inteiros de actividade económica. A Comissão menciona no seu Relatório, por exemplo, os sectores do aço, dos têxteis, dos componentes da indústria automóvel, das máquinas-ferramentas e dos equipamentos eléctricos para caminhos-de-ferro. A supressão deste critério, que o Comité propõe, garante não mais ficarem de fora projectos de concentração cujo mercado geográfico de referência seja « tradicionalmente mais vasto do que o mercado nacional » ⁽¹⁾.

— A política europeia de desestatização, principalmente na banca, nos seguros, nos sectores da energia, dos transportes e das telecomunicações, carece igualmente de vigorosa fiscalização da concorrência ao nível europeu. As empresas destes sectores detêm, em certos casos e ao menos durante um período transitório, um monopólio de facto no respectivo país. Fiscalizar o seu comportamento ao nível europeu seria da máxima importância não só para o consumidor, mas também para o futuro figurino das estruturas de concorrência no mercado interno. Ora,

é exactamente o que os elevados limiares de volume de negócios e o critério dos dois terços hoje não permitem.

— A quota-parte dos serviços no Produto Interno Bruto conhece crescimento contínuo. Segundo apurou a Comissão, há, no sector dos serviços, muitas actividades-chave, como a edição, a publicidade e os serviços informáticos, que não têm parado de ganhar projecção transfronteiriça, mas que, com os limiares actualmente em vigor, escapam, todavia, à alçada comunitária. Os interesses dos consumidores intermédios e finais, tal como o desenvolvimento técnico e económico, podem ser sensivelmente prejudicados por posições dominantes nestes mercados que obstem marcadamente ao funcionamento da concorrência.

2.7.3. Dá-se de barato que a aplicação de valores-limiar quantitativos e fixos dê azo — di-lo também a Comissão — a um método aproximativo e algo grosseiro de repartição de competências entre instâncias nacionais e comunitárias. Porém, é convicção do Comité haver razões do foro da certeza do direito para não prescindir do critério « limiar ». Outros critérios, como as partes de mercado ou a dimensão das empresas (por exemplo, o número de trabalhadores) são, segundo demonstra a experiência nacional, impraticáveis.

2.8. Aplicar o Direito Europeu da Concorrência Descentralizadamente?

2.8.1. É incontestável que, ao reduzir os limiares, se assistirá *grosso modo* a uma duplicação dos casos a verificar. É por essa razão que há receios de que a crescente carga de trabalho da Comissão possa prejudicar de vez a eficiência dos actuais processos de fiscalização.

2.8.2. É infundada, no parecer do Comité, a desconfiança dos Estados-membros quanto às capacidades da Comissão. O aparecimento e o funcionamento da *Merger Task Force* é a própria comprovação das capacidades da Comissão em matéria de organização, quando os prazos prescritos são curtos. Atendendo à crescente carga de trabalho, a Comissão salienta que o incremento de pessoal necessário para instruir os casos supervenientes a uma redução do limiar orçaria por número bem inferior ao do crescimento dos próprios casos (de ±60 para 100 casos/ano). O Comité tem reiteradamente apontado — ultimamente, no parecer sobre o XXII Relatório sobre a Concorrência da Comissão — haver, assim como assim, vantagem em aumentar os efectivos de pessoal da Direcção-Geral da Concorrência, e esse aumento ser exequível. Apesar da actual « época de gestão atenta, poder-se-á dar resposta a esta preocupação mediante uma melhor utilização dos recursos já existentes » na Comissão ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Doc. COM(93) 385, p. 11.

⁽²⁾ JO nº C 34 de 2. 2. 1994, p. 83.

2.9. Agência Europeia da Concorrência

2.9.1. A discussão sobre a instituição de uma Agência Europeia da Concorrência suscita questões materialmente complexíssimas. A inserção desta Agência, em particular, está dependente da estrutura institucional de que a União Europeia se venha a dotar. Temas centrais, como sejam a posição do Comissário da Concorrência ou a consideração a dar a outros parâmetros, de índole alheia à concorrência (política estrutural, política de coesão, por exemplo), por uma instância de fiscalização política carecem de discussão mais desenvolvida e competente. O Comité entende, portanto, que, por ocasião da revisão pendente do Regulamento de controle de fusões, a questão da instituição de uma Agência Europeia da Concorrência deve ficar estritamente desligada da da redução dos limiares de intervenção.

Outras Propostas de Aperfeiçoamento

2.10. Remessa Segundo os Termos do nº 2 do artigo 9º do Regulamento

2.10.1. No Relatório, a Comissão não viu razão para propor modificação do processo de remessa constante do artigo 9º do Regulamento. Explorou, não obstante, a hipótese de um modelo mais flexível — que expôs no Relatório. Nos termos do nº 2 do artigo 9º do Regulamento, pode a Comissão, a requerimento de um Estado-membro e caso, num mercado específico, se perfil ameça de constituição ou reforço de posição dominante significativamente impeditiva do funcionamento da concorrência, remeter uma operação de concentração projectada à instituição nacional de tutela da concorrência que tiver competência. Segundo diz a Comissão, seria perfeitamente possível ponderar um aligeiramento do processo de remessa por ocasião da futura revisão dos limiares de intervenção.

2.10.2. O Comité recorda à Comissão que o preceito do artigo 9º do Regulamento constitui disposição derogatória da competência comunitária exclusiva. Como disposição derogatória que é, cumpre interpretá-la restritivamente. O Comité tem reiterado o primado do direito comunitário sobre o direito nacional. A partir do momento em que os limiares de intervenção constantes do Regulamento (para os efeitos do respectivo nº 2 do art. 1º) sejam alcançados, a operação de concentração projectada tem « importância comunitária » *a priori*. O Comité apoia com vigor a actual interpretação, restritiva, da disposição e apela à Comissão para que não proponha nem venha a propor o seu aligeiramento.

2.11. Compromissos na Primeira Fase da Instrução do Processo

2.11.1. No Relatório, a Comissão abre a perspectiva de aperfeiçoamentos da prática de proposição de compromissos na primeira fase da instrução do processo, que dura um mês. A prática actual seria opaca, não se chegando a ouvir terceiros nem a dar publicidade aos compromissos. Faltaria, ainda, norma que desse meios

para, sendo o caso, fazer executar posteriormente as condições impostas; o nº 2 do artigo 8º só seria aplicável a condições impostas na segunda fase da instrução. Assim sendo, a Comissão contempla a possibilidade de prolongamento da primeira fase do processo por mais um mês, acompanhado de esclarecimento de que a disposição constante do nº 2 do artigo 8º do Regulamento se aplica, também, *mutatis mutandis*, à primeira fase da instrução.

2.11.2. O Comité apoia a intenção da Comissão de que — *expressis verbis* — se aduza esclarecimento com efeito de tornar o nº 2 do artigo 8º aplicável à primeira fase da instrução. Porém, não há necessidade, no entender do Comité, de prolongar a primeira fase por mais um mês. Tal prolongamento representaria um rombo num dos pilares do Regulamento, a brevidade dos prazos. A suscitar o caso jacentes dificuldades manifestas, e não sendo estas sanáveis na primeira fase pelo recurso à imposição de condições, que se passe à segunda fase de verificação, mais desenvolvida. Os princípios da celeridade de processos obrigam a Comissão, de qualquer maneira, a tomar a sua decisão com a máxima brevidade possível (nº 2 do art. 10º do Regulamento). Tem tempo suficiente, na segunda fase, que dura quatro meses, para ouvir terceiros e Estados-membros.

2.12. Mais Transparência dos Compromissos em Segunda Fase

2.12.1. A Comissão também se propõe, no Relatório, aumentar a transparência da segunda fase de instrução. Segundo ela, os compromissos que as empresas se dispõem a aceitar só serão, normalmente, avançados em fase tardia. Isto reflectir-se-ia negativamente na audição de terceiros interessados e dos Estados-membros. A Comissão sugere, por isso, que, também na segunda fase, o prazo de quatro meses seja prolongado por, no máximo, mais um. Por outro lado — ainda segundo a Comissão —, poderia ficar expressamente preceituada no Regulamento a possibilidade de publicação dos compromissos propostos pelas empresas no Jornal Oficial das Comunidades Europeias antes da adopção de decisão em matéria de compatibilidade.

2.12.2. O Comité nutre sérias objecções contra estas propostas. Neste caso, uma vez mais, razões de economia administrativa não aconselham dilação do processo. À audição não assiste dignidade superior ao interesse da empresa em adquirir certeza sobre a posição jurídica do seu projecto com a maior brevidade. Acresce depender da própria Comissão o fazer a sua proposta de condições e imposições o mais cedo possível. Se o fizer, sobeja tempo suficiente para serem ouvidos Estados-membros e concorrentes. Com uma ramificação mais do complicado dispositivo, conseguir-se-á apenas instabilizar as empresas e perder certeza jurídica. De resto, os compromissos das empresas são publicados no Jornal Oficial das Comunidades Europeias logo na segunda fase, o que é suficiente, já que qualquer terceiro afectado pela decisão pode intentar acção junto do Tribunal de Primeira

Instância. Com a publicação da decisão e das condições anclares no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, estas condições chegam, simultaneamente, ao conhecimento de terceiros.

2.12.3. Ainda assim, o Comité apoia o esforço geral de transparência da Comissão. É, concretamente, imperioso que sejam aumentadas a qualidade e quantidade da informação nas primeira e segunda fases da instrução. As partes deviam, sobretudo — no entender do Comité —, passar a ter mais direitos de consulta de processos, bem como receber o anteprojecto de decisão na forma em que é transmitido ao comité consultivo de controle de operações de concentração de empresas. Poderiam, assim, apresentar os seus argumentos ao comité consultivo, conforme o exige o princípio legal de audição. Os comunicados de imprensa da Comissão deviam, além disso — conforme também já propôs o Comité⁽¹⁾ —, ser mais completos e reproduzir os pontos de vista das empresas.

2.12.4. Ao anuir à proposta de melhorar a política de informação, o Comité não deixa de ter debaixo de mira a possibilidade de «terceiros» que demonstrem interesse suficiente num dado projecto de operação de concentração requererem audição em tempo útil e serem ouvidos. Este grupo compreende também, e especialmente, os «representantes legalmente reconhecidos dos trabalhadores» das empresas envolvidas. Já no parecer sobre a «Proposta Modificada de Regulamento (CEE) do Conselho relativo ao Controlo de Operações de Concentração»⁽²⁾ o Comité apontara esta exigência. Casos houve, porém, em que o atraso na informação prestada por empresas participantes no processo teve como resultado os representantes legítimos dos trabalhadores não terem podido requerer, dentro dos prazos legais, audição nos termos do nº 4 do artigo 18º, vendo-se, consequentemente, reduzidos a defender informalmente os interesses dos trabalhadores afectados junto da Comissão. Considerando esta experiência, a Comissão devia, em concertação com os Estados-membros, elaborar proposta para garantir que os representantes legais dos trabalhadores das empresas envolvidas na operação de concentração pudessem comunicar em tempo útil à Comissão o desejo de serem ouvidos e proferir parecer sobre o projecto de operação de concentração no quadro de uma audição formal. Uma das sugestões a considerar neste contexto seria a dada à Comissão pelo Confederação Europeia dos Sindicatos, para melhorar o processo de audição. A Confederação remete principalmente para a prática da *Monopolies and Mergers Commission* (Comissão de Monopólios e Concentrações) do Reino Unido.

2.13. *Modificações que Afectam as Instituições de Crédito e Financeiras em Geral [nº 3, alínea a), do artigo 5º do Regulamento]*

2.13.1. A Comissão sustenta no Relatório que o critério definido como proporção do balanço devia ser substituído pelo conceito de «resultado de exploração bancário» constante da Directiva 86/635.

2.13.2. O Comité é do parecer que esta sugestão tem certas vantagens. O uso do resultado de exploração bancário como referencial afigura-se mais coerente e mais lógico do que a situação jurídica vigente. Haverá, ainda, porém, que estudar em pormenor os aspectos técnicos do cálculo do resultado de exploração bancário, razão por que o Comité não pode, por ora, pronunciar-se sobre tal matéria.

2.13.3. O volume de negócios é imputado, nos termos do segundo parágrafo do nº 1 do artigo 5º do Regulamento, ao local de estabelecimento ou residência do adquirente do produto ou serviço. No parecer do Comité, é muito dispendioso, se não mesmo impossível, apurar receitas bancárias em função do local de estabelecimento ou residência do destinatário da operação. Seria incomparavelmente melhor fixar o volume de negócios das instituições de crédito e demais instituições financeiras em função do local de estabelecimento da instituição (agência, filial) ou banco onde a operação fosse contabilizada e que, por conseguinte, realizasse a receita.

2.14. *CrITÉRIOS de Apreciação*

2.14.1. A Comissão frisa ser objectivo prioritário do Regulamento livrar de desvirtuamentos o jogo da concorrência em economia de mercado aberta. No entanto, o Regulamento apresenta a exigência ancilar de que, ao avaliar operações de concentração de relevância pancomunitária, a Comissão se inspire no quadro geral da realização dos objectivos fundamentais do Tratado da União Europeia (13º considerando do Regulamento). O Comité espera que, ao prognosticar a evolução dos mercados, a Comissão — sem perder de vista a sua tarefa central de assegurar o funcionamento da concorrência — contemple, tanto quanto possível, os referidos objectivos comunitários.

2.14.2. Neste contexto, o Comité destaca a posição da Comissão de que seria um erro permitir a constituição de posições dominantes impeditivas do funcionamento da concorrência no mercado interno. Tal política lesaria, em primeiro lugar, o consumidor, faria desintegrar os mercados e, como tal, não só reverteria em prejuízo das empresas europeias, como poria em risco postos de trabalho. No mais, e conforme exposto pelo Comité, o próprio Regulamento oferece, no nº 1 do seu artigo 2º, um quadro flexível para acolher futuras mutações estruturais, a concorrência real ou potencial de empresas com sede na Comunidade ou fora dela e os progressos técnicos e económicos.

2.15. *Empresas Comuns*

2.15.1. O Comité perfilha a apreciação da Comissão de que a actual demarcação entre empresas comuns de cariz concentrador e empresas comuns de cariz cooperativo é insatisfatória. A Comissão tentou ocorrer ao problema com um pacote de conjunto (alargamento

(1) JO nº C 34 de 2. 2. 1994, p. 83.

(2) JO nº C 208 de 8. 8. 1988.

dos actuais regulamentos em matéria de isenção por categorias e publicação de directrizes). Tentou, ainda, acelerando os processos de empresas comuns «estruturais», dar tratamento equitativo a todas as formas consorciais (fossem de cariz cooperativo ou concentrador — cf. também 2.1).

2.15.2. Tais medidas representam, a ver do Comité, um passo importante no bom caminho. As empresas comuns de cariz cooperativo não deixam, porém, de ter a considerável desvantagem de não poderem beneficiar plenamente da «competência» exclusiva da Comissão. São, como é sabido, avaliadas segundo os princípios dos artigos 85º e 86º do Tratado CE e segundo as disposições do Regulamento 17/62. Como, na maior parte dos casos, a Comissão decide pela via de ofício (*comfort letter*), é grande, para as empresas, a incerteza jurídica. Isto porque tais ofícios não são reconhecidos nem pelos tribunais nacionais nem pelas autoridades nacionais de tutela da concorrência. O Comité sugere, portanto, que a Comissão reclassifique a sua *letter of comfort* e/ou modifique o Regulamento 17/62. Impor-se-ia houvesse paralelismo entre o Regulamento de Controlo das Operações de Concentração [na alínea b) do nº 1 do art. 6º] e disposição correspondente do Regulamento 17/62.

2.15.3. Bom seria, além disso, que — conforme dito pelo Comité no parecer sobre o XXII Relatório sobre a Concorrência — fosse actualizada, considerando os novos elementos surgidos na prática administrativa, a forma de a Comissão dar publicidade, para os efeitos do Regulamento 4064/89, a operações de concentração ou cooperação entre empresas.

2.16. *Empresas Comuns de minimis*

2.16.1. O Comité acolhe com apreço as reflexões da Comissão em matéria de instauração de um processo de declaração e verificação simplificado para as chamadas empresas comuns de minimis, presumindo não ficar

prejudicada a garantia de audição de terceiros. A simplificação de processos de verificação desburocratizaria a vida das empresas e seria benéfica para a economia de processos na Comissão; além de resultar maior a aderência à doutrina do efeito útil, aceite em direito internacional. Isto porque a Comissão só teria a examinar operações de concentração transfronteiras que surtisses efeitos sensíveis nas condições de concorrência no mercado comum.

2.16.2. O Comité sustenta, além disso, a necessidade de proceder a uma simplificação geral das disposições em matéria de declaração. Atenta a crescente globalização da economia e a conseqüente inflação de processos, as autoridades de tutela da concorrência terão de fazer distinção entre casos relevantes e irrelevantes. Os ditames da economia de processos e da concentração terão de primar mais claramente. Os formulários de declaração simplificados (a Comissão está a pensar nos capítulos 1 e 2 do modelo CO e em alguns dados complementares sobre mercados) deveriam deixar de ser reservados às empresas comuns de cariz concentrador, estendendo-se tal tipo de processo (de declaração) difásico a todas as cooperações avaliadas segundo os princípios dos artigos 85º/86º do Tratado CE, nos termos do regulamento 17/62. Seria uma ajuda, especialmente, para as pequenas e médias empresas e uma fonte de economias. E assim se estabeleceria um elemento mais do desejável paralelismo entre processos de concentração e processos de cooperação.

2.17. *Acerca do Cálculo do Volume de Negócios de Empresas Comuns*

O Comité perfilha o entendimento da Comissão de que o nº 5 do artigo 5º do Regulamento, respeitante ao cálculo do volume de negócios de empresas comuns, não carece de correcção. Na sua praxis administrativa, a Comissão encontrou vias bastantes para resolver o problema da imputação. A constância do direito valoriza, além disso, o Regulamento e contribui, em geral, para a boa tolerância das práticas administrativas.

Bruxelas, 6 de Julho de 1994.

A Presidente
do Comité Económico e Social
Susanne TIEMANN