

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 Abril de 2001	
2001/C 193/01	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação nos sectores da água, da energia e dos transportes»	1
2001/C 193/02	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação de fornecimentos públicos, de prestação de serviços públicos e de empreitadas de obras públicas»	7
2001/C 193/03	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 73/239/CEE do Conselho relativamente aos requisitos em matéria de margem de solvência aplicáveis às empresas de seguro não vida»	16
2001/C 193/04	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 79/267/CEE do Conselho relativamente aos requisitos em matéria de margem de solvência aplicáveis às empresas de seguro de vida»	21

Preço: 24,50 EUR

PT

(Continua no verso da capa)

2001/C 193/05	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera pela vigésima quarta vez a Directiva 76/769/CEE do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas (éter pentabromodifenílico)»	27
2001/C 193/06	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 881/92 do Conselho, relativo ao acesso ao mercado dos transportes rodoviários de mercadorias na Comunidade efectuados a partir do ou com destino ao território de um Estado-Membro ou que atravessem o território de um ou vários Estados-Membros, com vista à introdução de um certificado de motorista uniforme»	28
2001/C 193/07	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 90/425/CEE e 92/118/CEE no que respeita às regras sanitárias relativas aos subprodutos animais»	31
2001/C 193/08	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as regras sanitárias relativas aos subprodutos animais não destinados ao consumo humano»	32
2001/C 193/09	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 1696/71 que estabelece uma organização comum de mercado no sector do lúpulo»	38
2001/C 193/10	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1254/1999 do Conselho que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino»	39
2001/C 193/11	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1251/1999 que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses»	42
2001/C 193/12	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada “Estratégia para melhorar o funcionamento do sistema do IVA no mercado interno”»	45
2001/C 193/13	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE tendo em vista simplificar, modernizar e harmonizar as condições aplicáveis à facturação em matéria de imposto sobre o valor acrescentado»	53
2001/C 193/14	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Alargamento da UE: o desafio de cumprimento dos critérios económicos para a adesão que os países candidatos têm diante de si»	60
2001/C 193/15	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social »	70
2001/C 193/16	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros»	77

<u>Número de informação</u>	Índice (<i>continuação</i>)	Página
2001/C 193/17	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 93/7/CEE do Conselho relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro»	84
2001/C 193/18	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 3911/92 do Conselho, relativo à exportação de bens culturais»	85
2001/C 193/19	Parecer do Comité Económico e Social sobre «O emprego e a situação social nos países da Europa Central e Oriental candidatos à adesão»	87
2001/C 193/20	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Desenvolvimento dos recursos humanos nos Balcãs Ocidentais»	99
2001/C 193/21	Parecer do Comité Económico e Social sobre «A sociedade civil organizada e a governação europeia — contributo do Comité para a elaboração do Livro Branco» ..	117

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação nos sectores da água, da energia e dos transportes»

(2001/C 193/01)

Em 8 de Setembro de 2000, o Conselho da União Europeia decidiu, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 47.º e nos artigos 55.º e 95.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 7 de Fevereiro de 2001, tendo sido relator Bo Green.

Na sua 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 26 de Abril de 2001), o Comité Económico e Social adoptou por 88 votos a favor, 17 contra e 10 abstenções o presente parecer.

1. Introdução

1.1. Em resposta ao Livro Verde «Os contratos públicos na União Europeia: pistas de reflexão para o futuro»⁽¹⁾, publicado pela Comissão em Novembro de 1996, o Comité Económico e Social adoptou um parecer por unanimidade em 28 de Maio de 1997⁽²⁾.

As alterações propostas pela Comissão à directiva «sectores especiais» (93/38/CEE), relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações⁽³⁾, e que surgem em

sequência da progressiva liberalização de certos sectores, obrigam a uma profunda revisão de toda a legislação comunitária em matéria de contratos públicos. A Comissão propõe ainda uma reformulação das directivas relativas aos contratos de fornecimentos, de empreitadas de obras e de prestação de serviços, na qual prevê em particular a exclusão do sector das telecomunicações do seu âmbito de aplicação. Na nova directiva, a Comissão vem propor alterar as disposições vigentes de molde a ter em conta a liberalização efectiva dos mercados das telecomunicações. As alterações propostas no documento da Comissão estão divididas em duas partes, dizendo respectivamente respeito à simplificação da directiva e à alteração do quadro jurídico.

1.2. O CES felicita a Comissão pelo trabalho realizado em prol da abertura dos mercados, um objectivo perseguido pela Europa comunitária desde as suas origens, mas gostaria de propor algumas modificações ou alterações ao texto de directiva apresentado pela Comissão.

1.3. Após algumas observações na generalidade, respeitantes, por um lado, às simplificações e, por outro, às alterações da legislação propostas, serão apresentadas as propostas do Comité.

(1) COM(96) 583 final.

(2) Parecer sobre o Livro Verde (JO C 287 de 22.9.1997, p. 92).

(3) Trata-se da Directiva 93/38/CEE, relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações (directiva «sectores especiais»), com a última alteração que lhe foi dada pela Directiva 98/4/CE, e das Directivas 89/665/CEE e 92/13/CEE relativas à aplicação dos processos de recurso (directivas «recursos») (JO L 199 de 9.8.1993), com a última redacção que lhes foi dada pela Directiva 94/22/CE de 30 de Maio de 1994 (JO L 164 de 30.6.1994) e pela Directiva 98/4/CE de 16 de Fevereiro de 1998 (JO L 101 de 1.4.1998).

2. Observações na generalidade sobre as simplificações efectuadas na Directiva 93/38/CEE

2.1. As alterações propostas na directiva dizem respeito ao âmbito de aplicação da Directiva 93/38/CEE relativa à celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações, de forma a ter em conta a progressiva liberalização destes sectores, a introdução de mecanismos electrónicos de aquisições, uma clarificação das disposições relativas às especificações técnicas para favorecer as empresas inovadoras, o reforço das disposições relativas aos critérios de adjudicação, a simplificação dos limiares e a introdução de um vocabulário comum para os contratos públicos.

O CES concorda com as alterações propostas, mas lamenta a demasiada frequência com que o direito comunitário é alterado, o que dificulta o seu conhecimento e compreensão. Assim, solicita à Comissão que reflecta sobre a criação de quadros jurídicos mais flexíveis e estáveis, a fim de não se travar a necessária evolução do conhecimento do direito comunitário.

2.2. O Comité saúda a clarificação proporcionada pelo novo texto de directiva, estruturado em quatro títulos, designadamente: definições, disposições aplicáveis aos contratos, disposições específicas aplicáveis aos concursos no sector dos serviços, regras no domínio das estatísticas e disposições finais. O texto permanece, contudo, de difícil leitura devido ao excessivo pormenor de certas passagens (cf. artigo 26.º, por exemplo) ou à notória imprecisão de outras (como é o caso do artigo 9.º, que não é aprofundado).

2.3. A adopção desta directiva será necessariamente seguida da sua adaptação às legislações nacionais dos Estados-Membros, já que clarifica e reagrupa disposições, como é o caso das respeitantes às informações a prestar aos participantes num processo de adjudicação sobre os resultados do mesmo e das respeitantes às informações a prestar aos requerentes de qualificação segundo um sistema de qualificação estabelecido em conformidade com a directiva. Foi também introduzida uma alteração de substância, a saber, que a obrigação de informar sobre os resultados de um processo de adjudicação passa a ser extensiva a todas as entidades adjudicantes, o que é útil. Outro progresso é a introdução de princípios gerais — o reconhecimento mútuo e a igualdade de tratamento — na selecção de participantes num concurso limitado ou processo por negociação.

2.3.1. Quando da avaliação da qualidade das propostas, as entidades adjudicantes poderão, com toda a legitimidade, ter em conta considerações de carácter social ou ambiental, desde que seja simultaneamente respeitado o princípio da igualdade de tratamento, bem como a legislação nacional e comunitária vigente em matéria social e ambiental e a da OIT (ratificada pelos países membros). A própria directiva, na sua redacção, deveria, de qualquer modo, reflectir esta realidade.

2.4. A introdução do reconhecimento de sistemas de garantia de qualidade tanto para os contratos de prestação de serviços como para os de empreitadas de obras ou de fornecimentos, e a obrigação de se referir às normas europeias em matéria de garantia de qualidade ou de certificação (as normas da série EN 29.000 e EN 45.000) e de reconhecer outros meios de prova, constituem igualmente inovações bem conseguidas. A proposta de directiva devia ter clarificado a referência às experiências feitas pelos Estados-Membros com a aplicação das suas próprias normas, pois essa referência pode ser uma fonte de confusão ou de excesso de normas, limitando ocultamente o acesso aos mercados. Estas frequentes alterações da legislação constituem, em qualquer dos casos, um factor de perturbação para os operadores económicos.

2.5. O Comité também se questiona sobre a ausência, no texto proposto, de referências a questões ambientais determinantes para o futuro da Europa. A tomada em conta de critérios ambientais que sejam razoavelmente compatíveis com o objecto do contrato e não o desvirtuem poderia figurar mais especificamente no artigo 53.º Tal só seria necessário desde que esses critérios constituíssem um elemento determinante para o impacto ambiental do modo de realização das obras proposto pelos concorrentes.

Igualmente notável é a ausência de quaisquer aspectos sociais entre os critérios de adjudicação dos contratos. Os critérios sociais também podiam ser especificamente referidos no artigo 53.º O Comité reconhece que é difícil analisar todos estes pontos em pormenor e recomenda que as futuras comunicações interpretativas da Comissão que tenham com ver com aspectos sociais e ambientais sejam transformadas em orientações para os Estados-Membros, descrevendo em pormenor de que forma esses aspectos devem ser integrados. Além disso, a Comissão está neste momento a preparar um guia para os contratos públicos respeitadores do ambiente que deverá instruir os poderes públicos sobre como ter em conta considerações ambientais ao adjudicarem um contrato. O CES recomenda a elaboração de um guia para contratos públicos no domínio social que contenha orientações para os poderes públicos também nesse domínio.

2.6. A progressiva desvinculação do Estado e o acrescido rigor orçamental levaram a Comissão a propor medidas de simplificação, flexibilidade e modernização que tivessem em conta as novas tecnologias e aligeirassem regras demasiado pormenorizadas e complexas. O CES constata, contudo, que para extrair todas as consequências dessa desvinculação, seria necessária uma definição global mais precisa de contratos públicos que substituísse as definições dadas nas directivas precedentes, em parte obscuras, sobretudo no diz respeito às concessões. O CES lamenta que a Comissão não tenha aproveitado esta renovação das directivas para redefinir mais claramente as modalidades de adjudicação e o quadro contratual de todos os contratos de PPP (parcerias entre os sectores público e privado) e de concessão com base numa nova definição, como a que o CES tem sugerido em diversos pareceres e mais recentemente no seu parecer sobre «O reforço do direito das concessões e dos contratos de parcerias públicas e privadas (PPP)»⁽¹⁾: «Uma concessão de obras públicas é um

⁽¹⁾ Parecer do CES, JO C 14 de 16.1.2001, relator: P. Levaux, ponto 4.1.3.

acto (contrato ou acto unilateral) pelo qual uma entidade pública delega numa entidade privada a responsabilidade de conceber, construir, financiar, manter e explorar uma infra-estrutura e/ou serviço por um período determinado». É absolutamente necessário definir melhor as concessões de serviços, em particular no que se refere ao modo como são celebrados os contratos com todo o tipo de entidades públicas ou privadas.

2.7. O CES deplora que o texto em exame não regule *a priori* a concessão dos direitos exclusivos, quando — sobretudo no que toca às concessões na área dos serviços — é precisamente a esse nível que reside o problema. Isto inscreve-se no que já foi referido acerca da definição de contratos de concessão e de PPP, pelo que o Comité insiste em afirmar que os elementos contidos na Comunicação interpretativa a este respeito se revestem de extrema importância na medida em que indicam claramente que a concessão de direitos exclusivos se deve submeter às regras do Tratado e aos grandes princípios da jurisprudência europeia. Trata-se de um problema complexo⁽¹⁾ que já não pode ser considerado secundário, visto que as autoridades públicas excluem sectores inteiros das regras da concorrência sem justificação objectiva e comprometem assim a unificação do mercado interno.

2.8. Como o Comité já assinalou por diversas ocasiões e mais recentemente no parecer de iniciativa⁽²⁾ supra indicado, continua a faltar no direito comunitário uma definição completa de contratos públicos (contratos públicos e concessões públicas), pelo facto de a situação dos contratos de concessão e de PPP permanecer confusa, como o demonstra a Comunicação interpretativa sobre o regime jurídico das concessões no direito comunitário⁽³⁾, de Abril de 2000. Tal não permite investimentos privados em infra-estruturas públicas num quadro jurídico suficientemente claro e estável. Ainda que a Comissão anuncie que esta comunicação não prejudica uma eventual proposta legislativa especificamente dedicada às concessões, teria sido acertado e oportuno incluir uma definição de contratos de concessão e de PPP na directiva proposta, de forma a evitar constantes modificações da legislação europeia.

(1) Na sentença de 12 de Dezembro de 1996, o Tribunal de Justiça declarou «que os direitos exclusivos ou especiais a que se faz referência devem ser entendidos, de um modo geral, como os direitos que as autoridades de um Estado-Membro conferem a uma empresa ou a um número limitado de empresas, segundo critérios que não são objectivos, proporcionais e não discriminatórios, e que afectam substancialmente a capacidade de as outras empresas criarem ou explorarem redes de telecomunicações, ou de prestarem serviços de telecomunicações no mesmo território, em condições substancialmente equivalentes».

(2) Parecer de 20 de Outubro de 2000, JO C 14 de 16.1.2001, p. 91
(3) Comunicação interpretativa da Comissão sobre as concessões em direito comunitário, JO C 121 de 29.4.2000, p. 2.

O n.º 3 do artigo 2.º da proposta de directiva é o lugar mais indicado para reproduzir as propostas do Comité e o conteúdo da Comunicação interpretativa sobre as modalidades de adjudicação de contratos de concessão ou de PPP. O Comité considera que o conteúdo da comunicação interpretativa de Abril de 2000 devia ser reproduzido numa directiva ou num regulamento, a fim de serem estabelecidos princípios claros quanto à adjudicação de contratos públicos na Europa.

2.9. Por outro lado, o Comité propõe que o artigo 1.º remeta parcialmente para o artigo 1.º da directiva refundida, que tem um conteúdo bastante similar, mas é mais completo.

2.10. O Comité tem por bem recordar que os organismos públicos que actuam como operadores económicos não se devem aproveitar das vantagens que o seu estatuto lhes proporciona para desvirtuarem as condições da concorrência. É digno de nota o facto de em vários Estados-Membros empresas em regime de administração pública ou empresas parapúblicas com estatuto privilegiado beneficiem de vantagens competitivas em relação às empresas privadas. É imperioso que o texto da proposta de directiva clarifique realmente este aspecto, para o qual a jurisprudência não fornece uma resposta clara por falta de princípios europeus devidamente afirmados. As jurisprudências sobre o serviço universal não podem fornecer resposta a uma questão que o direito europeu não tratou com suficiente clareza.

2.11. Afigura-se, por conseguinte, indispensável introduzir regras complementares tendentes a exigir que as entidades adjudicantes se certifiquem que os organismos públicos suportam os mesmos encargos, nomeadamente fiscais, sociais e financeiros, que os operadores privados. A obrigação de recorrer à concorrência para a adjudicação de contratos, ou de actividades com valor de contrato, no sector privado deve igualmente ser imposta às entidades adjudicantes no que respeita às suas relações com entidades públicas/parapúblicas ou privadas dependentes dessas ou de outras entidades adjudicantes. Este aspecto está, aliás, claramente exposto na comunicação interpretativa da Comissão sobre as concessões e as PPP, de Abril de 2000, pelo que o Comité considera que os princípios aí estabelecidos deviam ser reproduzidos no texto da directiva em apreço.

2.12. Do mesmo modo, não é desejável que em determinados mercados prevaleçam condições monopolísticas a favor de empresas privadas. Por outro lado, cumpre garantir que os operadores, quer públicos quer privados, não venham a ser objecto de tratamento discriminatório nos processos de adjudicação de contratos públicos e que as condições de concorrência sejam rigorosamente iguais para todos os participantes e conformes com o direito comunitário.

3. Observações na especialidade sobre as modificações propostas

3.1. A Comité apoia os dois princípios propostos pela Comissão.

3.1.1. A Comissão anunciou que pretendia apresentar propostas para excluir do domínio de aplicação da Directiva 93/38/CEE os sectores ou os serviços a que era aplicável (água, energia, transportes e telecomunicações), os quais operassem, num dado Estado-Membro, em condições de concorrência efectiva. Dada a liberalização já completa do sector das telecomunicações, por um lado, e os progressos registados nos outros sectores que entram no âmbito de aplicação da Directiva 93/38/CEE, por outro, a proposta de directiva introduz diferentes tipos de soluções para esses sectores. O Comité só pode apoiar tal medida.

3.2. O enquadramento regulamentar para a liberalização das telecomunicações baseia-se no n.º 3 do artigo 86.º e no artigo 95.º do Tratado CE. Segundo a Directiva 90/388/CEE, com a nova redacção que lhe foi dada pela Directiva 96/19/CE, até 1 de Janeiro de 1998, os Estados-Membros deviam tomar as medidas necessárias para permitir a qualquer empresa o direito quer de prestar serviços de telecomunicações quer de criar ou fornecer redes de telecomunicações requeridas para a prestação desses serviços. As medidas previstas foram realmente transpostas para as legislações nacionais (entidades reguladoras nacionais, licenciamento, interligação, serviço universal, tarifas, etc.), pelo que a Comissão chegou à conclusão de que os contratos públicos relacionados com a maior parte dos serviços de telecomunicações, na maioria dos Estados-Membros, eram considerados como já excluídos do âmbito de aplicação da directiva⁽¹⁾. O Comité toma nota desse facto, mas questiona-se sobre os meios utilizados pela Comissão para fazer avançar a liberalização nos outros domínios abrangidos pela Directiva 93/38/CEE. O artigo 29.º parece oferecer um quadro satisfatório, mas daí pode resultar extrema variedade de situações na Europa.

3.3. O Comité interroga-se sobre a necessidade de, ao proceder à fusão das directivas «clássicas» — apresentada em paralelo com a proposta em apreço —, se preverem disposições para continuar a garantir aos poderes públicos a sua exclusão do âmbito de aplicação destas directivas no que respeita às aquisições por eles efectuadas para o exercício da sua actividade no sector das telecomunicações. O Comité pergunta-se em nome de que princípio as entidades adjudicantes não haveriam de estar sujeitas às regras da concorrência neste domínio (cf. artigo 15.º da directiva «fusão»).

3.4. No que diz respeito às especificações técnicas, o Comité considera que, com a referência a termos de desempenho ou a exigências funcionais, o novo texto já anuncia uma clara melhoria, na medida em que permite ultrapassar os obstáculos ocultos do processo concorrencial. No que respeita às especificações contempladas no artigo 34.º, o seu n.º 3 especifica que elas «devem ser formuladas por referência às normas

européias», convindo indicar que estas referências devem ser expressamente mencionadas e figurar exactamente no caderno de encargos, sendo que os proponentes só podem alegar uma equivalência baseando-se em textos normativos claramente definidos e limitativamente enumerados.

3.5. O reconhecimento de um princípio de confidencialidade (artigo 12.º) das informações prestadas pelos operadores económicos vai no sentido do apoio à inovação das empresas através da protecção do seu contributo intelectual. Importaria, contudo, que um texto desta importância especificasse com maior clareza o âmbito de aplicação deste princípio, em particular, quanto ao seu objecto e duração. O Comité considera que este princípio de confidencialidade não diz apenas respeito às candidaturas propriamente ditas, mas também a todas as outras propostas transmitidas à entidade adjudicante⁽²⁾, como também a todo o tipo de informação de carácter comercial ou respeitante às empresas. Tal podia, aliás, ser regulado mediante referência ao artigo XIV do Acordo sobre Contratos Públicos (N.T.: In JO L 336, de 23.12.1994). O Comité considera que o direito comunitário deve tomar uma posição inequívoca sobre a protecção da propriedade intelectual dos proponentes e condena as práticas denominadas «cherry picking» (escolha selectiva), contrárias os princípios de uma consulta honesta.

4. Observações sobre as modalidades de consulta

4.1. A introdução de mecanismos electrónicos de aquisições é imprescindível devido à evolução dos métodos actuais. O Comité chama a atenção para a incerteza que afecta a segurança das comunicações electrónicas e do armazenamento de dados e solicita que a segurança das comunicações electrónicas seja considerada condição prévia para toda e qualquer inovação no domínio da consulta. A Comissão considera que a transmissão electrónica devia permitir reduzir o prazo de 12 dias (actualmente necessário para a transmissão ao Serviço de Publicações e para a publicação no Jornal Oficial) para 5 dias. Esta redução parece excessiva ao Comité, duvidando que ela contribua para uma intensificação da concorrência europeia, sobretudo quando se trata de prestações complexas que carecem frequentemente de estudos prévios e de prazos de reflexão por parte das empresas antes de se candidatarem a um contrato público. As PME arriscam-se a correr dificuldades reais se tiverem de elaborar propostas nestas condições.

4.2. O reforço das disposições relativas aos critérios de adjudicação e à selecção é uma excelente inovação. É saudável estabelecer uma regra geral e prévia que obrigue a indicar uma ponderação relativa dos critérios desde o início de qualquer processo. A nova directiva propõe impor a obrigação de mencionar logo no anúncio do concurso ou no caderno de

(1) A introdução de uma concorrência efectiva no sector implica que as aquisições de serviços de telefonia vocal, telex, radiotelefonia móvel, chamada de pessoas e telecomunicações via satélite podiam doravante ser efectuadas de acordo com as regras normais aplicáveis aos mercados de serviços, como já acontece com outros serviços de telecomunicações.

(2) Por exemplo, projectos de soluções, variantes autorizadas, propostas feitas em negociações e tudo o que se relaciona com comunicações entre a entidade adjudicante e as empresas.

encargos a ponderação relativa de cada critério⁽¹⁾. O Comité apoia plenamente a ponderação dos critérios de adjudicação para determinar a proposta economicamente mais vantajosa, o que permitirá aumentar a transparência dos processos de adjudicação de contratos e garantir a igualdade de tratamento dos proponentes. A regra de concursos limitados e processos por negociação que prevejam uma restrição do número de candidatos convidados a apresentar propostas mediante aplicação de critérios objectivos previamente anunciados é outra disposição bem conseguida. Na enumeração que faz, o artigo 54.º podia ter em conta critérios sociais e ambientais, desde que estes não assumam um carácter discriminatório directo ou indirecto. Os a adoptar devem imperativamente respeitar o objecto social do contrato. Os critérios sociais só podem ser utilizados na selecção dos candidatos ou na adjudicação do contrato se estiverem em conformidade com a jurisprudência em vigor do TJCE, isto é, só no caso de propostas equivalentes.

4.3. No atinente às propostas anormalmente baixas (artigo 55.º), seria útil prever que as entidades adjudicantes devessem obrigatoriamente examinar propostas que sejam anormalmente baixas em relação às demais propostas apresentadas em conformidade com as disposições do Acordo sobre os Mercados Públicos (n.º 4, alínea a), do artigo XIII). Cumpre, por outro lado, especificar que, caso essas justificações não sejam satisfatórias, as propostas em causa devem ser obrigatoriamente rejeitadas. Importa combater eficazmente as práticas de «dumping» social que perturbam profundamente o mercado dos contratos públicos, uma vez que os direitos sociais diferem entre os Estados-Membros e os países vizinhos, causando distorções da concorrência, cujos efeitos nocivos parecem ter sido ignorados na directiva. Ora, entende o Comité que a directiva devia precisamente tratar da questão das distorções da concorrência que resultam das práticas de «dumping» social. Conviria, por conseguinte, inserir o seguinte enunciado: «Ao examinarem as propostas, as entidades adjudicantes devem ter em conta o cumprimento efectivo das obrigações em matéria de protecção dos assalariados, de legislação laboral e dos regimes sociais vigentes no país de acolhimento».

4.4. No que se refere ao artigo 52.º, o Comité considera oportuno indicar que alguns países da Comunidade criaram uma certificação de serviços e que este tipo de certificação deve figurar entre os critérios considerados neste artigo. Tal não pode, no entanto, criar um obstáculo oculto à concorrência, pelo que deverá ser possível aprovar referências equivalentes.

4.5. É de saudar a admissão do recurso a variantes — constante no artigo 36.º — e da sujeição destas aos requisitos previstos para a adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa.

4.6. O texto do artigo 37.º, sobre subcontratação, não corresponde à prática de todos os Estados-Membros, sobretudo no que respeita aos subcontratantes designados, que é em si uma prática pouco corrente. O Comité solicita que se reponha o antigo enunciado deste artigo.

4.7. O Comité interroga-se sobre os meios de prova na utilização dos meios electrónicos, sobretudo em relação ao artigo 46.º, e considera que importaria reforçar os procedimentos de assinatura electrónica e de cifragem.

4.8. A directiva deixa às entidades adjudicantes a tarefa de fixar o nível específico de capacidade (artigo 53.º) e de experiência requerido para um contrato determinado, o que permite uma selecção efectiva dos candidatos em função das suas aptidões para cumprirem o contrato nas melhores condições. O recurso — no âmbito dos concursos limitados ou dos processos por negociação, com publicação de anúncio — à obrigação de justificar uma eventual redução do número de candidatos em função de níveis específicos de capacidade e experiência, aumenta a transparência destes procedimentos. No entanto, o CES lamenta que, nos critérios de adjudicação, a Comissão Europeia omita os aspectos sociais e recomenda a alteração do artigo 53.º para corrigir esta omissão.

4.9. A consulta das empresas baseada em critérios de desempenho constitui um progresso importante das duas novas directivas, pelo que merece o apoio do Comité.

4.10. Os limiares actuais são difíceis de utilizar, pelo que foi proposto simplificá-los. Por um lado, os limiares serão os mesmos para todos os contratos, abrangidos ou não pelo Acordo sobre Contratos Públicos. Por outro lado, todos os limiares são expressos directamente em euros e são arredondados para a centena de milhar de euros inferior aos limiares previstos pelo ACP. Esta simplificação permite chegar a dois limiares:

- 5 300 000 euros, aplicável aos contratos de empreitadas de obras, seja qual for o sector em que a entidade adjudicante opere, e
- 400 000 euros, aplicável aos contratos de fornecimentos e de prestação de serviços, bem como aos concursos, seja qual for o sector em que a entidade adjudicante opere e o serviço em questão.

O Comité aprova estas medidas de simplificação.

4.11. A utilização do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (*Common Procurement Vocabulary* — CPV) foi objecto de uma recomendação da Comissão em 1996⁽²⁾. Esta nomenclatura constitui uma evolução e um melhoramento das nomenclaturas CPA e NACE, no sentido de uma melhor adequação às especificidades do sector dos contratos públicos.

⁽¹⁾ Esta ponderação pode assumir diferentes formas (ser expressa em percentagens ou em parte relativa por referência a outro critério) e, de forma a manter uma certa flexibilidade, pode ser expressa em termos de uma margem, no interior da qual se situará o valor conferido a cada critério.

⁽²⁾ Recomendação 96/527/CE da Comissão, de 30 de Julho de 1996, relativa à utilização do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV) para a descrição do objecto dos contratos públicos (JO L 222 de 3.9.1996).

Não obstante, uma vez que o CPV deverá ser objecto de uma proposta de regulamento do Conselho e do Parlamento Europeu, que o adoptará formalmente como a nomenclatura comunitária aplicável aos contratos públicos e organizará a sua manutenção, o Comité não é favorável à sua manutenção na directiva em exame.

4.12. Na Europa, os regimes monopolistas concedidos no passado a certas empresas têm vindo a dar progressivamente lugar — sobretudo do domínio das tecnologias da informação — a enquadramentos favoráveis à concorrência. Não obstante,

há que prestar atenção às condições em que isso se processa, visto ocultarem por vezes fontes de distorção. Assim, por exemplo, a abertura — jurídica — à concorrência do mercado de emissão digital é acompanhada, nalguns Estados-Membros, de um tratamento desigual entre os intervenientes, na medida em que os operadores públicos gozam de condições particularmente favoráveis que lhes permitem usar, durante o máximo tempo possível, a sua posição de monopólio para poderem manter práticas de subsídio cruzada entre as suas actividades e lançar novas actividades alegadamente competitivas. O Comité denuncia a falta de firmeza da directiva a este respeito.

Bruxelas, 26 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

A proposta de alteração seguinte foi rejeitada, tendo, todavia, obtido mais de um quarto dos votos expressos:

Ponto 4.3

Elidir os dois últimos períodos, a partir de «Conviria...».

Justificação

No que diz respeito ao «dumping» social, o Comité devia limitar-se a requerer dever-se estar atento às repercussões do mesmo na concorrência. O complemento do artigo 54.º proposto neste ponto seria contrário ao princípio da proporcionalidade. A obrigação de a entidade adjudicante verificar, ao examinar as propostas, se teriam realmente sido cumpridas todas essas obrigações de carácter especificamente nacional, não só significaria um esforço desproporcionado para as administrações, como levaria também, na realidade, a graves discriminações, afectando em especial os proponentes estrangeiros. Além disso, daria azo a inúmeros litígios, possivelmente desencadeados pelos demais concorrentes por mera referência a infracções menores.

Resultado da votação

Votos a favor: 46, votos contra: 69, abstenções: 8.

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação de fornecimentos públicos, de prestação de serviços públicos e de empreitadas de obras públicas»

(2001/C 193/02)

Em 8 de Setembro de 2000, o Conselho da União Europeia decidiu, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 47.º e nos artigos 55.º e 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 7 de Fevereiro de 2001, tendo sido relator Bo Green.

Na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 26 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou por 92 votos a favor, com 21 votos contra e 8 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. Em resposta ao Livro Verde «Os contratos públicos na União Europeia: pistas de reflexão para o futuro», publicado pela Comissão em Novembro de 1996⁽¹⁾, o Comité Económico e Social adoptou um parecer por unanimidade em 28 de Maio de 1997⁽²⁾.

Após análise daquele e de outros contributos, a Comissão definiu as perspectivas da sua acção futura na comunicação «Os contratos públicos na União Europeia»⁽³⁾ em Março de 1998. As reacções dos meios económicos ao Livro Verde tornaram patente a necessidade de simplificar o quadro jurídico europeu em matéria de contratos públicos e de o adaptar à era electrónica, embora mantendo a sua estrutura básica. A Comissão optou por uma fusão das directivas existentes, uma medida que se inscreve na linha das conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, nas quais se pedem reformas económicas para consumir e tornar plenamente operacional o mercado interno.

1.2. Na proposta de fusão das directivas, a Comissão empenhou-se em quatro vertentes:

- simplificação do quadro jurídico existente;
- clarificação das disposições obscuras ou complexas;
- modificação do conteúdo, e
- codificação das três directivas «clássicas», reunindo-as num texto único, que é o objecto da proposta ora em questão.

O Comité felicita a Comissão pelo trabalho realizado nestas quatro perspectivas, mas pretende propor algumas modificações ou alterações ao texto da directiva apresentada pela Comissão.

⁽¹⁾ COM(96) 583 final.

⁽²⁾ Parecer sobre o Livro Verde (JO C 287 de 22.9.1997, p. 92).

⁽³⁾ COM(1998) 143 final, de 11 de Março de 1998.

1.3. Após algumas observações na generalidade, respeitantes, por um lado, às simplificações — que se referem principalmente à fusão das três antigas directivas — e suscitadas, por outro, pelas modificações da legislação propostas neste texto da Comissão, passar-se-á à apresentação das propostas do Comité.

2. Observações sobre a simplificação pretendida com a fusão das três antigas directivas

2.1. Tendo presente o facto de as directivas relativas aos contratos públicos terem tido um impacto diminuto na abertura de concursos públicos, a Comissão decidiu eliminar certas incoerências entre as três directivas «clássicas», a saber, a Directiva 92/50/CEE relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços⁽⁴⁾, a Directiva 93/36/CEE relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos de fornecimento⁽⁵⁾ e a Directiva 93/37/CEE relativa à coordenação dos processos de adjudicação das empreitadas de obras públicas⁽⁵⁾. Não obstante, essa tentativa de clarificação não foi totalmente conseguida, visto que a situação dos contratos de concessão e de PPP (parcerias entre os sectores público e privado) no direito comunitário permanece extremamente confusa. Aliás, a comunicação interpretativa sobre o regime jurídico das concessões em direito comunitário⁽⁶⁾, de Abril de 2000, deveria ter sido integrada na fusão dos textos, dada a sua importância capital para este assunto. Ainda que a Comissão anuncie que esta comunicação não prejudica uma eventual proposta legislativa especificamente dedicada às concessões, teria sido oportuno incluir na directiva proposta uma definição mais adaptada às realidades dos contratos de concessão e de PPP, de forma a evitar constantes modificações da legislação europeia. Teria sido necessário que a Comissão se tivesse decidido claramente entre duas posições: ou bem definia melhor concessões de obras públicas, contratos de parceria entre os sectores público e

⁽⁴⁾ JO L 209 de 24.7.1992, com a nova redacção que lhe foi dada pela Directiva 97/52/CE de 13.10.1997 (JO L 328 de 28.11.1997).

⁽⁵⁾ JO L 199 de 9.8.1993, com a nova redacção que lhe foi dada pela Directiva 97/52/CE de 13.10.1997 (JO L 328 de 28.11.1997).

⁽⁶⁾ Comunicação interpretativa da Comissão sobre as concessões em direito comunitário (JO C 121 de 29.4.2000, p. 2).

privado e concessões de serviços — pois o projecto de directiva em causa abrange todos esses assuntos —, ou bem indicava que estes contratos eram excluídos da directiva em questão e seriam objecto de uma directiva futura, como proposto pelo Comité.

2.2. As directivas existentes foram refundidas sem que, porém, as obrigações jurídicas por elas impostas se tenham alterado radicalmente: doravante, os contratos de fornecimentos, de empreitadas de obras e de prestação de serviços serão regulados por um único diploma. Esta simplificação comporta vantagens tangíveis para os utilizadores, mas é inevitável pensar que uma legislação demasiado inconstante neste domínio é nefasta à própria legislação e à correcta aplicação das regras a impor. Ademais, o proteccionismo dos interesses públicos constitui um problema num domínio em que as empresas estão amiúde numa posição mais frágil do que os adquirentes públicos, em especial em matéria de prazos de pagamento.

2.3. Quando da avaliação da qualidade das propostas, as entidades adjudicantes, poderão, com toda a legitimidade, ter em conta considerações de carácter social ou ambiental, desde que seja simultaneamente respeitado o princípio da igualdade de tratamento, bem como a legislação nacional e comunitária vigente em matéria social e ambiental. É preciso que a directiva mostre se a convenção 94 sobre cláusulas laborais (OIT) é respeitada.

2.4. O Comité constata também vários factores a favor da adopção de um regulamento nesta matéria:

- a importância e a complexidade dos textos propostos;
- o número de regulamentações nacionais existentes, o que constitui um obstáculo determinante à harmonização do mercado europeu;
- o número de países que aderirão à Comunidade e que serão dotados, ou não, de regulamentação local; o facto de alguns desses países nunca terem tido regulamentação em matéria de contratos públicos;
- o número de regulamentações a nível local;
- o facto de as directivas deverem ser transpostas para a legislação nacional devido às inovações legislativas que contêm.

Também se pode questionar se seria razoável adoptar uma nova directiva num domínio em que os operadores económicos e as entidades adjudicantes recorrem frequentemente aos textos das directivas para interpretar os seus próprios diplomas nacionais: no entender do Comité, um regulamento seria uma opção mais adaptada às necessidades, pois permitiria evitar disparidades entre os textos nacionais num domínio em que a unificação do mercado avança dificilmente devido, em especial, à variedade de regulamentações nacionais que inibem a abertura dos mercados. Para assegurar a eficácia da regulamentação europeia, será necessário dispor de um texto comum.

2.5. O Comité também se questiona sobre a ausência, no texto proposto, de referências a questões ambientais determinantes para o futuro da Europa. A tomada em conta de critérios ambientais que sejam razoavelmente compatíveis com o objecto do contrato e que tenham directamente a ver com os produtos ou serviços em causa poderia figurar mais especificamente no artigo 53.º Tal só seria necessário desde que esses critérios constituíssem um elemento determinante para o impacto ambiental do modo de realização das obras proposto pelos concorrentes.

2.6. Igualmente notável é a ausência de quaisquer aspectos sociais entre os critérios de adjudicação dos contratos. Os critérios sociais também deveriam ser especificamente referidos no artigo 53.º O Comité reconhece que é difícil analisar todos estes pontos em pormenor e recomenda que as futuras comunicações interpretativas da Comissão que tenham a ver com aspectos sociais e ambientais sejam transformadas em orientações para os Estados-Membros, descrevendo em pormenor de que forma esses aspectos devem ser integrados. Além disso, a Comissão está neste momento a preparar um guia para os contratos públicos respeitadores do ambiente que deverá instruir os poderes públicos sobre como ter em conta considerações ambientais ao adjudicarem um contrato. O CES recomenda a elaboração de um guia para contratos públicos no domínio social que contenha orientações para os poderes públicos também nesse domínio.

2.7. O Comité apoia esta fusão simplificadora, a qual consiste em substituir três textos distintos — que, em grande medida, tratam as mesmas questões e contêm, respectivamente, 35 artigos (fornecimentos), 37 artigos (empreitadas de obras) e 45 artigos (prestação de serviços) — por um texto único perfazendo 82 artigos. O Comité faz, contudo, notar que a fusão das três directivas obrigará os Estados a procederem a uma nova transposição em função de alterações às disposições existentes e à inclusão de novas — contrariamente ao afirmado no texto introdutório da nova directiva.

2.8. O Comité observa que seria preciso introduzir condições reais de igualdade de concorrência em todos os Estados-Membros, evitando que alguns mantenham legislações excessivas que obstruem a abertura dos mercados. Esta observação não diz respeito ao direito do trabalho.

2.9. O Comité questiona-se muito seriamente sobre a questão de saber se a confidencialidade das propostas é realmente assegurada nos meios electrónicos de adjudicação de contratos, numa altura em que a pirataria informática parece ser usual, mesmo nas redes melhor protegidas.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité saúda a clarificação proporcionada pelo novo texto de directiva, estruturado em seis títulos, a saber: definições, disposições aplicáveis aos contratos públicos, concessão de direitos especiais ou exclusivos, regras aplicáveis aos

concursos no domínio dos serviços, regras no domínio das concessões e disposições finais. Os artigos foram ordenados segundo a ordem lógica do desenrolar de um processo de adjudicação de contrato. Não obstante, o Comité não concorda com a definição dada de organismos de direito público (n.º 5 do artigo 1.º), que conviria completar e clarificar. O projecto de comunicação interpretativa da Comissão sobre as actividades administrativas internas («in house») devia ser integrado no presente projecto de directiva, pois convém saber com precisão e certeza em que casos se aplicam as regras de adjudicação do direito europeu entre as entidades adjudicantes e os operadores que delas dependem. A comunicação interpretativa sobre as concessões fornece elementos decisivos a este respeito que deviam ser reproduzidos na presente proposta, como é sobretudo o caso da obrigação de abertura efectiva à concorrência e da regra da transparência.

3.2. O Comité tem por bem recordar que os organismos públicos que actuam como operadores económicos não se devem aproveitar das vantagens que o seu estatuto lhes proporciona para desvirtuarem as condições da concorrência. Na Europa não é raro verem-se empresas em regime de administração pública ou sociedades com estatuto privilegiado beneficiar de vantagens competitivas. Afigura-se, por conseguinte, indispensável introduzir regras complementares para impor às entidades adjudicantes a obrigatoriedade de se certificarem que os organismos públicos suportam os mesmos encargos, nomeadamente fiscais, sociais e financeiros, que os operadores privados. A obrigação de recorrer à abertura de concursos para a adjudicação de contratos, ou de actividades com valor contratual, no sector privado, deve ser igualmente imposta às entidades adjudicantes no que respeita às suas relações com entidades públicas/parapúblicas ou privadas dependentes dessas ou de outras entidades adjudicantes.

3.3. Do mesmo modo, não é desejável que em determinados mercados prevaleçam condições monopolísticas a favor de empresas privadas. Por outro lado, cumpre assegurar que os operadores, quer públicos quer privados, não sejam objecto de tratamento discriminatório nos processos de adjudicação de contratos públicos e que as condições de concorrência sejam rigorosamente iguais para todos os participantes e conformes com o direito comunitário.

3.4. O Comité apoia os três princípios estabelecidos pela Comissão para presidirem à redacção das novas disposições, a saber, modernização, simplificação e flexibilidade, de modo a ter em conta a emergência da sociedade da informação, a desvinculação progressiva de certas actividades económicas por parte do Estado, bem como o acrescido rigor orçamental. Não obstante, o Comité observa que, para tirar máximo partido dessa desvinculação, será necessário definir mais claramente a adjudicação de contratos públicos que a directiva visa regulamentar e precisar em especial o que, no seu artigo 1.º, entende por: «[...] contratos [...] que têm por objecto [...] a realização, por qualquer meio, [...] de uma obra que satisfaça as necessidades indicadas pela entidade adjudicante». De uma maneira geral, a manutenção das antigas definições das directivas precedentes não é satisfatória, devendo-se a uma certa falta de clareza, como acontece, em particular, no domínio das concessões, matéria que constituirá objecto do ponto seguinte.

3.5. A Comissão propõe sete alterações substanciais, nomeadamente: a introdução de mecanismos electrónicos de aquisições; a introdução de um novo processo por negociação, permitindo, no caso de contratos particularmente complexos, o «diálogo concorrencial» entre a entidade adjudicante e os diferentes candidatos; a possibilidade dada aos adquirentes públicos de celebrarem acordos ditos «quadro»; uma clarificação das disposições relativas às especificações técnicas; um reforço das disposições relativas aos critérios de adjudicação e à selecção, e, finalmente uma simplificação dos limiares. São de saudar todas estas alterações desejadas por entidades públicas e privadas, mas é de lamentar que a Comissão não aproveite esta ocasião de renovação das directivas para estabelecer uma nova definição de contratos de concessão e de parcerias entre os sectores público e privado, como o Comité tem sugerido em vários pareceres e mais recentemente no parecer sobre «O reforço do direito das concessões e dos contratos de parcerias públicas e privadas (PPP)»⁽¹⁾: «Uma concessão de obras públicas é um acto (contrato ou acto unilateral) pelo qual uma entidade pública delega numa entidade privada a responsabilidade de conceber, construir, financiar, manter e explorar uma infra-estrutura e/ou serviço por um período determinado».

3.6. As alterações propostas pela Comissão à directiva «sectores especiais» (93/38/CEE), relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações⁽²⁾, na sequência da progressiva liberalização de certos sectores, implicam, nalguns casos, a necessidade de modificar certas disposições das directivas «clássicas». A este respeito devia ser adoptado um processo de ordem geral.

4. Observações na especialidade

4.1. O reconhecimento (no artigo 5.º) de um princípio de confidencialidade das informações comunicadas pelos operadores económicos vai no sentido do apoio à inovação das empresas através da protecção do seu contributo intelectual e técnico. Importaria, contudo, que um texto desta importância especificasse com maior clareza o âmbito de aplicação deste princípio, em particular, quanto ao seu objecto e duração. O Comité considera que este princípio de confidencialidade não se devia aplicar apenas às candidaturas propriamente ditas, mas ser extensivo a todas as outras propostas aduzidas à entidade adjudicante⁽³⁾ — designadamente, de variantes —

⁽¹⁾ Parecer do CES, JO C 14 de 16.1.2001, relator P. Levaux, ponto 4.1.3.

⁽²⁾ JO L 199 de 9.8.1993, com a última alteração que lhe foi dada pela Directiva 94/22/CE de 30.5.1994 (JO L 164 de 30.6.1994) e pela Directiva 98/4/CE de 16.2.1998 (JO L 101 de 1.4.1998).

⁽³⁾ Por exemplo, projectos de soluções, variantes autorizadas, propostas feitas em negociações e tudo o que se relaciona com comunicações entre a entidade adjudicante e as empresas.

bem como a todas as informações sobre os proponentes e todo o tipo de informação comercial, ou de qualquer outra natureza, sobre a operação ou as empresas. Esta questão podia, aliás, ser regulada mediante referência ao artigo XIV do Acordo sobre Contratos Públicos^(*).

4.2. A introdução de mecanismos electrónicos de aquisições é imprescindível devido à evolução dos métodos modernos. Já nas conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa, de 23 e 24 de Março de 2000, se solicitava à Comissão, ao Conselho e aos Estados-Membros que «tom[assem] as medidas necessárias para assegurar [ser] possível, até 2003, efectuar por via electrónica as aquisições comunitárias e do sector público»⁽¹⁾. O Comité associa-se a este repto, embora sob a reserva já anteriormente expressa de que se melhore significativamente a segurança das comunicações electrónicas e do armazenamento de dados. Os Estados não podem correr o risco de uma eventual captura e divulgação ilegal — por terceiros — de dados confidenciais. A segurança das transmissões e da aceitação de propostas é um pressuposto imprescindível. Neste sentido, faria todo o sentido reforçar os mecanismos de assinatura electrónica e de cifragem.

4.3. A legislação actual não prevê nem autoriza o recurso a meios electrónicos⁽²⁾. Segundo a Comissão, a transmissão electrónica devia permitir reduzir o prazo de 12 dias — actualmente necessário para a transmissão ao Serviço de Publicações e para a publicação no Jornal Oficial —, com o que o prazo máximo de publicação passaria de 12 para 5 dias. Estas reduções parecem excessivas em dois casos: 1) quando o prazo mínimo para apresentação das propostas, calculado a contar da data de envio do anúncio do concurso, e na condição de o caderno de encargos do concurso estar acessível electronicamente desde essa data, é reduzido em 5 dias (pois as empresas não terão, na prática, conhecimento dele antes da publicação do anúncio), e 2) quando o prazo concedido às empresas para apresentarem as suas propostas no âmbito de concursos limitados ou de processos por negociação com urgência é reduzido a um mínimo de 10 dias. Em qualquer dos casos, o importante é que a poupança de tempo proporcionada pela publicação electrónica e por outros meios também redunde em benefício das empresas e dos proponentes.

4.4. O «diálogo concorrencial» entre a entidade adjudicante e os candidatos constitui uma inovação bem conseguida, uma vez que as entidades adjudicantes devem poder examinar soluções inovadoras quando não conheçam ou sejam objectivamente incapazes de avaliar o que o mercado pode oferecer em termos de soluções técnicas ou financeiras. A jurisprudên-

cia do Tribunal de Justiça não permite um diálogo deste tipo no âmbito dos concursos públicos e dos concursos limitados actuais e as disposições existentes sobre o recurso ao processo por negociação com publicação prévia de um anúncio limitam-se a focar situações excepcionais. O Comité apoia esta proposta, mas reafirma a necessidade de reforçar e de clarificar a aplicação do princípio de confidencialidade das informações transmitidas pelos operadores.

4.4.1. A Comissão tem, portanto, razão em pretender introduzir disposições que permitam a ocorrência de um diálogo no âmbito de um processo de adjudicação único que culminará na celebração do contrato. Seria, contudo, de desejar que este processo consistisse numa fase durante a qual as especificações seriam estabelecidas com base numa negociação com os participantes seleccionados, a que se seguiria a apresentação das propostas pelos participantes na negociação e, finalmente, a adjudicação à melhor proposta. Só este procedimento é verdadeiramente respeitador dos interesses das empresas que participam nesse diálogo. Ora, não é isso que acontece, pois a Comissão prevê que, concluídas as negociações com os participantes seleccionados para analisar a melhor forma de satisfazer as suas necessidades, a entidade adjudicante defina as especificações técnicas finais, quer adoptando uma das soluções apresentadas por um dos participantes, quer combinando duas ou mais soluções apresentadas (prática designada por «*cherry picking*» — escolha selectiva).

4.4.2. O Comité constata que a Comissão concede à entidade adjudicante a possibilidade de se apropriar do fruto do esforço de inventividade e de inovação dos candidatos para o submeter a novo processo de concorrência. É, aliás, de prever que, nestas condições, os candidatos não apresentem propostas verdadeiramente estudadas se estas puderem ser expostas aos seus concorrentes. Se, após a fase de negociação, cada candidato for convidado a apresentar a sua melhor proposta definitiva, com base em propostas suas anteriores, o projecto de directiva seria conforme com a lei tipo sobre adjudicação de contratos públicos de fornecimentos de bens, de empreitadas de obras e de prestação de serviços da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional, que prevê um processo de «convite à apresentação de propostas» (artigo 48.º). O Comité considera, por conseguinte, que as disposições sobre contratos complexos devem ser alteradas e clarificadas no sentido acima exposto, com vista a assegurar um melhor equilíbrio entre os interesses das entidades adjudicantes e os dos operadores económicos. Por outro lado, rejeita categoricamente a prática denominada «*cherry picking*». Considera também que estes processos abrem às PME a possibilidade de participarem em projectos de grande envergadura.

4.5. A introdução de técnicas de aquisição mais flexíveis através da utilização de acordos-quadro é apresentada pela Comissão como uma necessidade de adaptar as directivas para possibilitar a utilização de técnicas de aquisição que permitam aos adquirentes beneficiar da evolução dos produtos e dos preços. Não sendo os acordos-quadro contratos públicos, por neles não serem fixados certos termos, e não podendo, consequentemente, dar lugar a execução nos mesmos moldes de um contrato, o Comité mantém certas dúvidas quando à

(*) N.T. — in JO L 336, de 23.12.1994.

(1) Cfr. ponto 17, quarto travessão, das «Conclusões da Presidência».

(2) A Comissão rejeita a hipótese de um período transitório destinado a impor a utilização em paralelo de meios tradicionais, pois considera que os prazos de adopção e de transposição da directiva em causa já exigirão, por si, um período de transição.

adopção desta medida. Não parece que tal medida deva figurar na directiva. Trata-se apenas de uma pré-selecção, já que os acordos-quadro seriam utilizados, em caso de aquisições recorrentes, para escolher certos operadores económicos que estariam posteriormente aptos a responder às necessidades do adquirente e — com a constante evolução do mercado certos produtos e serviços — a permitir-lhe efectuar aquisições em melhores condições. A dispensa da obrigação de publicação de um anúncio com os resultados da adjudicação dos contratos celebrados após um acordo-quadro é criticável face ao objectivo de transparência das condições de adjudicação dos contratos públicos. O procedimento previsto pode, por outro lado, criar práticas de «regateio» de preços por parte de certas entidades adjudicantes.

4.6. No que diz respeito às especificações técnicas, as disposições actualmente aplicáveis nesta matéria⁽¹⁾ têm por objectivo obrigar os adquirentes públicos a usar como referência alguns instrumentos exaustivamente enumerados para a definição das especificações técnicas, de forma a evitar qualquer vantagem a favor de um operador económico ou da produção nacional. Entre estes instrumentos figuram em primeiro lugar a norma — que é de preferência europeia, internacional, ou, à falta destas, nacional — e a aprovação técnica europeia, que é essencialmente requerida para produtos da construção, tal como previsto na Directiva 89/106/CEE.

4.6.1. A aplicação destas disposições levou, nalguns casos, a uma situação em que a norma foi considerada um instrumento obrigatório *de facto* e limitou, por conseguinte, enquanto obrigação oculta, a escolha do adquirente à aquisição de produtos em conformidade com a norma.

4.6.2. Esta situação inibe a inovação técnica. As alterações previstas aplicam-se a todas as aquisições de produtos, obras e serviços abrangidas pelas directivas ditas «clássicas», bem como às abrangidas pela directiva relativa aos sectores especiais.

4.6.3. O Comité considera que o novo texto do artigo 24.º está muito bem conseguido, pela referência que faz a termos de desempenho ou a exigências funcionais, bem como ao aumento do número de referências utilizáveis (n.º 5 e seguintes do artigo 24.º).

4.7. Igualmente de aplaudir é a admissão do recurso às variantes, constante no artigo 25.º, e a sujeição destas às mesmas disposições do que as previstas para as especificações técnicas. De notar, porém, que a utilização destas normas em todos os Estados-Membros não deve levar a que uma norma experimental seja reconhecida como equivalente a uma norma europeia absolutamente legítima.

4.8. As directivas existentes prevêm que a proposta seja publicada no JOCE (série «S») e no banco de dados TED (*Tenders*

Electronic Daily). A proposta de directiva limita-se a mencionar que o Serviço de Publicações da UE deve publicar os anúncios de concurso pelas vias oficiais. Já não se exige, portanto, que os anúncios de concurso estejam acessíveis numa base de dados específica, mas apenas que sejam divulgados na Internet, de modo não especificado. Sendo publicados 3 a 4 000 avisos de concursos por semana, é difícil para as empresas, sobretudo para as PME, saber quais correspondem ao seu domínio de actividade. O Comité encara com preocupação o facto de os anúncios já não serem publicados no banco de dados TED — ou num banco de dados indexável equivalente — que permite consultas rápidas e precisas. O Comité preconiza, portanto, que os concursos continuem, no mínimo, a ser publicados neste banco de dados.

4.9. O reforço das disposições relativas aos critérios de adjudicação e à selecção é uma excelente inovação, pois o que as directivas actuais dispõem em matéria de critérios de adjudicação (n.º 2 do artigo 36.º da Directiva 92/50/CEE; n.º 2 do artigo 26.º da Directiva 93/36/CEE e n.º 2 do artigo 30.º da Directiva 93/37/CEE) prevê que estes critérios devam ser indicados no anúncio de concurso no caderno de encargos, «se possível» por ordem decrescente de importância atribuída pela entidade adjudicante. Esta disposição é pouco vinculativa no que se refere à menção de uma ordem decrescente de importância e as entidades adjudicantes continuam a ter considerável margem discricionária no momento da adjudicação do contrato. É saudável estabelecer uma regra geral e prévia que obrigue a indicar um valor relativo dos critérios desde o início de qualquer processo. A nova directiva propõe impor a obrigação de mencionar logo no anúncio do concurso, ou no caderno de encargos, a ponderação relativa de cada critério⁽²⁾. O Comité apoia plenamente a ponderação dos critérios de adjudicação para determinar, no quadro do artigo 53.º da directiva, a «proposta economicamente mais vantajosa», o que permitirá aumentar a transparência dos processos de adjudicação de contratos e garantir a igualdade de tratamento dos proponentes. A regra de concursos limitados e processos por negociação que prevejam uma restrição do número de candidatos convidados a apresentar propostas mediante aplicação de critérios objectivos previamente anunciados é outra disposição bem conseguida. A garantia de remuneração de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais não pode ser apenas exigida para os serviços prestados por profissionais liberais por conta própria, como, por exemplo, arquitectos e advogados. Analogamente, também haverá que estabelecer com efeito vinculativo obrigatoriamente na directiva direitos de ordem material para os trabalhadores europeus por conta de outrem. Importaria, por isso, aditar no n.º 1 do artigo 53.º da directiva, após «determinados serviços»: «[...]», e das obrigações em matéria de remuneração que resultam do disposto em convenções colectivas de trabalho ou das leis em vigor no local da prestação dos serviços, [...]».

⁽¹⁾ As directivas relativas a fornecimentos (93/36/CEE), empreitadas de obras públicas (93/37/CEE) e serviços (92/50/CEE) contêm disposições análogas em matéria de regras técnicas comuns. A directiva relativa aos «sectores especiais» (93/38/CEE) contém disposições em grande medida equivalentes.

⁽²⁾ Esta ponderação pode assumir diferentes formas (ser expressa em percentagens ou em parte relativa por referência a outro critério) e, de forma a manter uma certa flexibilidade, pode ser expressa em termos de uma margem, no interior da qual se situará o valor conferido a cada critério.

4.9.1. Se a entidade adjudicante justificar as medidas previstas para os contratos complexos (artigo 29.º), o dispositivo previsto parece satisfatório. O Comité salienta que não é desejável delimitar demasiado a noção de contrato público, já de si particularmente complexa, pois a evolução económica e técnica já dificultam a avaliação exacta deste conceito. Em contrapartida, o Comité congratula-se pelo facto de a entidade adjudicante dever indicar os critérios e as ponderações, o mais tardar, no convite à apresentação de propostas (para os concursos limitados ou processos por negociação) ou no convite ao diálogo (para os processos por negociação, no caso de contratos complexos). Nos outros casos (concursos públicos), a ausência de indicação sobre a ponderação relativa desde o início do processo poderá pôr em risco a sua validade.

4.9.2. A directiva deixa às entidades adjudicantes a tarefa de fixar o nível específico de capacidade e de experiência requerido para um contrato determinado, o que permite uma selecção efectiva dos candidatos em função das suas aptidões para cumprirem o contrato nas melhores condições. O recurso — no âmbito dos concursos limitados ou dos processos por negociação, com publicação de anúncio — à obrigação de justificar uma eventual redução do número de candidatos em função de níveis específicos de capacidade e experiência aumenta a transparência destes procedimentos.

4.9.3. Do mesmo modo, o Comité propõe que o texto da directiva especifique que um proponente poderá ser excluído caso se prove que cometeu uma infracção da legislação ambiental ou social. Tal exclusão já é possível de acordo com as directivas em vigor mas deve ser reforçada e clarificada por uma referência específica no texto da futura directiva.

4.9.3.1. O Comité crê em particular que deveriam ter-se em conta os antecedentes do proponente e ser excluído da participação num contrato todo o agente económico que tenha violado as normas dos Estados-Membros em matéria de emprego, incluindo a igualdade de tratamento. Desse modo, as empresas adjudicantes poderão excluir os proponentes que não tenham respeitado as normas nacionais e regionais destinadas a alcançar determinados objectivos sociais.

4.9.3.2. Também é importante avaliar as qualificações técnicas e profissionais dos proponentes através da adopção de critérios como o cumprimento ou não da legislação obrigatória quanto à promoção do emprego, à integração de pessoas excluídas do mercado de trabalho e à igualdade de tratamento; esses critérios deverão ser expressamente mencionados no aviso de concurso.

4.9.4. No que se refere ao artigo 49.º, o Comité considera oportuno indicar que alguns países da Comunidade criaram uma certificação de serviços e que este tipo de certificação deve figurar entre os critérios considerados neste artigo, sem poder, todavia, criar um obstáculo oculto à concorrência.

4.10. No atinente às propostas anormalmente baixas (artigo 54.º), seria útil prever que as entidades adjudicantes devessem obrigatoriamente examinar propostas que lhes parecessem anormalmente baixas em relação às demais propostas apresentadas em conformidade com as disposições do Acordo sobre os Mercados Públicos (n.º 4, alínea a), do artigo XIII). Importa, por outro lado, especificar que se essas justificações não forem satisfatórias, as propostas em causa devem ser obrigatoriamente rejeitadas. O Comité propõe que da directiva conste um método de prever garantias contratuais (ou de execução) e nela se disponha a faculdade de a entidade contratante exigir tal garantia para grandes contratos, isto é, aqueles cujo montante exceda os limiares previstos no artigo 8.º desta directiva. O objectivo deve consistir em garantir a transparência e a igualdade de tratamento, do ponto de vista fiscal e económico, na análise das propostas. As entidades adjudicantes devem ser submetidas a um processo particular de detecção, exame e rejeição desse tipo de propostas, independentemente de se tratar de proponentes públicos ou privados.

4.11. Os limiares actuais são extremamente diversificados. Não é fácil determinar o limiar aplicável a um concurso público específico. É urgente proceder a uma simplificação, reduzindo o número de limiares diferentes, eliminando todas as referências a «equivalente de DSE em euros» e indicando todos os limiares em euros até um limite compatível com as obrigações internacionais da Comunidade, a saber, o Acordo sobre os Contratos Públicos (ACP) celebrado no quadro das negociações multilaterais do Uruguay Round⁽¹⁾. Os limiares serão doravante indicados em euros e fixados em números redondos. Os limiares adoptados⁽²⁾ parecem satisfatórios ao Comité.

4.12. A utilização do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (*Common Procurement Vocabulary* — CPV) foi objecto de uma recomendação da Comissão em 1996⁽³⁾. Esta nomenclatura constitui uma evolução e um melhoramento das nomenclaturas CPA e NACE, no sentido de uma melhor adequação às especificidades do sector dos contratos públicos. Não obstante, uma vez que o CPV deverá ser objecto de uma proposta de regulamento do Conselho e do Parlamento Europeu, que o adoptará formalmente como a nomenclatura comunitária aplicável aos contratos públicos e organizará a sua manutenção, o Comité não é favorável à sua manutenção na directiva em exame.

(1) Decisão 94/800/CE do Conselho, de 22.12.1994, relativa à conclusão, em nome da Comunidade Europeia e em relação às matérias da sua competência, dos acordos resultantes das negociações multilaterais do Uruguay Round (1986-1994)(JO L 336 de 23.12.1994, p. 1).

(2) Directiva 93/37/CEE: um limiar único, aplicável a todos os contratos e concessões abrangidos no âmbito de aplicação da directiva, de 5 300 000 euros; Directivas 93/36/CEE e 92/50/CEE: dois limiares, aplicáveis a todos os contratos e concursos que se insiram nos domínios respectivos das directivas, de 1 300 000 euros ou de 200 000 euros, consoante a entidade adjudicante possua o estatuto de autoridade central ou não central.

(3) Recomendação 96/527/CE da Comissão, de 30.7.1996, relativa à utilização do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV) para a descrição do objecto dos contratos públicos (JO L 222 de 3.9.1996).

4.13. O Comité apoia totalmente a chamada de atenção feita no artigo 55.º sobre os direitos exclusivos, que considera bastante importante. Infelizmente, essa lembrança não regula a concessão dos direitos exclusivos a montante, quando é a esse nível que o problema se coloca, sobretudo no que respeita às concessões de serviços. Isto inscreve-se no que já foi referido acerca da definição de contratos de concessão e de PPP, pelo

que o Comité insiste em afirmar que os elementos contidos na Comunicação interpretativa a este respeito se revestem de extrema importância, na medida em que indicam claramente que a concessão de direitos exclusivos se deve submeter às regras do Tratado e aos grandes princípios da jurisprudência europeia.

Bruxelas, 26 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

Durante o debate foi rejeitada a seguinte alteração, que teve mais de 25 % dos votos expressos:

Ponto 2.3

Passa a ter a seguinte redacção:

«Ao avaliarem as propostas, as autoridades adjudicantes terão de tomar por base critérios directamente relacionados com o objecto do contrato público (i. é, produtos ou serviços) em causa e que respondam à finalidade de seleccionar a proposta melhor e economicamente mais vantajosa, de forma a que não haja discriminação entre os presumíveis adjudicatários.

Não obstante, as entidades adjudicantes poderão, com toda a legitimidade, ter em conta considerações de carácter social ou ambiental, sempre que visem assegurar o cumprimento da legislação nacional ou comunitária vigente naqueles domínios.»

Justificação

A avaliação de propostas para a adjudicação de um contrato público deve assentar em critérios directamente relacionados com o objecto do contrato e que respondam à finalidade de seleccionar a melhor e mais vantajosa das propostas, para favorecer a transparência, a concorrência, a não discriminação e a melhor adjudicação.

Enquanto os critérios ambientais se podem admitir como critérios de avaliação desde que seja respeitado o princípio enunciado no parágrafo precedente, as considerações de índole social, se não se referirem exclusivamente à observância de uma disposição legal, não se considera que tenham como finalidade a apreciação da proposta em si no que objectivamente tenha relação com o projecto a executar, podendo antes responder a imperativos políticos e a reivindicações de organizações sociais, pelo que não têm que ser transpostas para a adjudicação dos contratos públicos. Para lá do cumprimento da legalidade, a possibilidade de uma administração pública estabelecer arbitrariamente este tipo de cláusulas leva inevitavelmente à distorção da concorrência, prejudica o princípio da igualdade de oportunidades e a transparência, efeitos todos eles contrários ao que se pretende com a proposta de directiva — harmonizar procedimentos e promover o melhor funcionamento do mercado único.

Resultado da votação

Votos a favor: 46, votos contra: 59, abstenções: 0.

Ponto 2.6

Alterar o segundo período como segue:

«[...] Os critérios sociais também podiam ser especificamente referidos no artigo 53.º, desde que os mesmos não produzam, nem directa nem indirectamente, efeitos discriminatórios e que sejam impreterivelmente conciliáveis com o objecto principal do contrato. [...]»

Justificação

O critério adicional da não discriminação é importante para evitar abusos de carácter proteccionista. De resto, esta proposta de alteração corresponde à do parecer elaborado em paralelo (INT/074). Dever-se-ia velar pela coerência de ambos os pareceres.

Resultado da votação

Votos a favor: 50, votos contra: 61, abstenções: 1.

Ponto 4.9

Elidir os últimos três períodos (a partir de «A garantia de remuneração [...]).

Justificação

A garantia de remuneração constante do artigo 53.º, em conformidade com disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, é já de si bastante problemática. Torná-la extensiva, como aqui se pretende, a «disposições de convenções colectivas de trabalho e às leis em vigor no local da prestação dos serviços» teria por efeito dificultar grandemente, se não impedir totalmente, qualquer forma de concorrência transfronteiriça. O acatamento das «leis vigentes no local» representa uma barreira para os concorrentes estrangeiros. De resto, as convenções colectivas de trabalho não são disposições legais, mas acordos celebrados entre as partes — a sua observância obrigatória discriminaria todas as empresas que deles não fossem signatárias.

Resultado da votação

Votos a favor: 51, votos contra: 61, abstenções: 1.

Ponto 4.9.3

Completar no final do primeiro período como segue:

«[...] caso se prove judicialmente que cometeu uma infracção da legislação ambiental ou social. [...]»

Justificação

Só é admissível a exclusão de um proponente se este tiver sido condenado por sentença transitada em julgado.

Resultado da votação

Votos a favor: 40, votos contra: 73, abstenções: 4.

Pontos 4.9.3.1 e 4.9.3.2

Elidir ambos os pontos.

Justificação

A aqui requerida exclusão, por duração ilimitada, de um contrato, de proponentes que «tenham violado as normas dos Estados-Membros em matéria de emprego» e, além disso, a exigência de avaliar os proponentes com base em critérios destinados a provar «o cumprimento ou não da legislação obrigatória [nacional]» levaria, na prática, a práticas discriminatórias absolutamente incontroláveis e possivelmente também arbitrárias, que vitimariam, em especial, os concorrentes estrangeiros. Até insignificantes infracções de leis nacionais podiam levar à exclusão de proponentes, a morosos procedimentos de verificação dos antecedentes ou mesmo a processos judiciais. Por outro lado, só a verificação destes critérios já colocaria enormes problemas às administrações públicas.

Reformular o ponto 4.9.3 é o bastante para eliminar a possibilidade de infracções graves. As outras exigências lesam o princípio da proporcionalidade e não deviam constar do documento.

Resultado da votação

Votos a favor: 53, votos contra: 71, abstenções: 1.

Durante o debate em secção foi rejeitada a seguinte alteração, que teve mais de 25 % dos votos expressos:

«2.5. O Comité também se questiona sobre a ausência, no texto proposto, de referências a questões ambientais determinantes para o futuro da Europa. A tomada em conta de critérios ambientais que sejam razoavelmente compatíveis com o objecto do contrato e não o desvirtuem poderia figurar mais especificamente no artigo 53.º Tal só seria necessário desde que esses critérios constituíssem um elemento determinante para o impacto ambiental do modo de realização das obras proposto pelos concorrentes.»

Resultado da votação

Votos a favor: 48, votos contra: 30, abstenções: 4.

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 73/239/CEE do Conselho relativamente aos requisitos em matéria de margem de solvência aplicáveis às empresas de seguro não vida»

(2001/C 193/03)

Em 16 de Novembro de 2000, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 10 de Abril de 2001, sendo relator R. Pelletier e co-relator J.-L. Vaucoiret.

Na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A margem de solvência é um dos principais elementos de supervisão das seguradoras. Permite garantir a solidez financeira das empresas e, conseqüentemente, a sua capacidade para honrar os compromissos assumidos em caso de ocorrência de riscos imprevisíveis. A margem de solvência exigida é um dos pontos mais antigos da harmonização europeia no domínio dos seguros, tendo sido estabelecida logo nas primeiras directivas sobre os seguros de vida e de não vida⁽¹⁾. Por isto mesmo, tornou-se necessário modernizar os requisitos em matéria de solvência, razão pela qual a Comissão Europeia elaborou duas propostas de directivas⁽²⁾.

1.2. Ambas as propostas de directiva pretendem reforçar a protecção dos segurados, melhorando as regras referentes à margem de solvência das empresas de seguros. Contêm diversas medidas comuns.

1.3. As propostas de directiva respeitam apenas aos princípios regulamentares de determinação da margem de solvência, excluindo outros elementos que podem também contribuir para a solvência de uma empresa em termos gerais, como as provisões técnicas calculadas prudentemente e os activos correctamente investidos.

2. Antecedentes

2.1. Os actuais requisitos de margem de solvência foram estabelecidos pela Primeira Directiva Não Vida (73/239/CEE), de 24 de Julho de 1973, e pela Primeira Directiva Vida (79/267/CEE), de 5 de Março de 1979.

2.2. As Directivas 92/49/CEE, de 18 de Junho de 1992 (Terceira Directiva Não Vida)⁽³⁾, e 92/96/CEE do Conselho, de 10 de Novembro de 1992 (Terceira Directiva Vida)⁽⁴⁾, não alteraram os requisitos em matéria de margem de solvência, pois que, assim fazendo, atrasariam a respectiva adopção. Contudo, tendo em conta a eventual necessidade de tais alterações, o legislador comunitário previu, respectivamente, nos artigos 25.º e 26.º das duas directivas, que «a Comissão apresentará ao Comité de Seguros um relatório sobre a necessidade de uma harmonização posterior da margem de solvência».

2.3. A Conferência das Autoridades de Fiscalização no Sector dos Seguros na UE, sob a presidência do Dr. Müller, elaborou então um relatório sobre a solvência das empresas de seguros, o denominado «Relatório Müller», que foi aprovado pela Conferência das Autoridades de Fiscalização em Abril de 1997. O relatório final da Comissão Europeia, de 24 de Julho de 1997⁽⁵⁾, inspirado em grande medida no Relatório Müller, concluiu pela necessidade de uma eventual melhoria da margem de solvência.

2.4. Os trabalhos iniciados pela Comissão no Verão de 1997 terminaram com as duas propostas apresentadas em 25 de Outubro de 2000.

2.5. A longo prazo e, em especial, no quadro dos relatórios sobre a aplicação dos projectos de directiva, está previsto proceder a uma revisão fundamental dos métodos de análise da situação financeira geral das empresas de seguros, exercício denominado «Solvência II».

⁽¹⁾ Primeira directiva não vida 73/239/CEE, JO L 228 de 16.8.1973, p. 3; Primeira directiva vida 79/267/CEE, JO L 63 de 13.3.1979, p. 1.

⁽²⁾ COM(2000) 634 final — 2000/0251 (COD) e COM(2000) 617 final — 2000/0249 (COD) de 25 de Outubro de 2000.

⁽³⁾ JO L 228 de 11.8.1992, p. 1.

⁽⁴⁾ JO L 360 de 9.9.1992, p. 1.

⁽⁵⁾ Relatório ao Comité dos Seguros sobre a necessidade de uma maior harmonização das margens de solvência, COM(97) 398 de 24 de Julho de 1997.

3. Observações na generalidade

3.1. No atinente ao método de trabalho da Comissão Europeia, o Comité Económico e Social considera que o exercício «Solvência I» foi conduzido de forma exemplar no que respeita às consultas ao meio profissional: com efeito, a Comissão Europeia consultou as associações profissionais (nomeadamente o CEA, a ACME, a AISAM⁽¹⁾ e o Grupo Consultivo dos Actuários Europeus) a partir de Fevereiro de 1996 e durante todo o exercício.

3.2. As principais alterações propostas pela Comissão versam sobre os seguintes 7 pontos:

3.2.1. As novas directivas aplicam-se unicamente às mútuas cujo rendimento anual correspondente a quotizações seja igual a 5 milhões de euros, contra os actuais 0,5 milhões de euros para os seguros de vida e 1 milhão de euros para os seguros não vida. As mútuas cujo nível de quotizações não atinja o limiar de 5 milhões de euros não beneficiarão do passaporte europeu e continuarão sujeitas às normas prudenciais nacionais. Todavia, ainda que se situem aquém deste limiar, as mútuas que satisfaçam os requisitos em matéria de margem de solvência podem, a seu requerimento, entrar no âmbito de aplicação das novas directivas e beneficiar do passaporte único.

3.2.2. O fundo de garantia mínimo foi revalorizado e, futuramente, será indexado à taxa da inflação.

3.2.3. As novas directivas concedem às seguradoras do ramo vida o direito de contabilizar na margem de solvência disponível 50 % dos lucros futuros, calculados de forma já não retrospectiva, como tem acontecido, mas sim prospectiva, por um período de 6 anos. Contudo, estes lucros futuros deverão ser confirmados por um relatório actuarial, e a sua média anual não deverá exceder a média dos cinco anos anteriores.

3.2.4. De entre os elementos elegíveis para efeitos da margem de solvência, as acções preferenciais cumulativas, os empréstimos subordinados e os títulos de duração indeterminada estão sujeitos a algumas restrições, enquanto a parte ainda não realizada do capital social ou do fundo inicial apenas será elegível mediante acordo das autoridades de fiscalização e até ao limite de 50 %. Por outro lado, as empresas perdem a possibilidade de contabilizar na margem de solvência as acções próprias que detenham directamente e de proceder ao desconto das provisões técnicas nos seguros não vida (até ao presente, os Estados-Membros podiam autorizar descontos explícitos

para ter em conta os proveitos dos investimentos, conforme previsto no n.º 1, alínea g, do artigo 60.º da Directiva 91/674/CEE⁽²⁾). Para além disto, a possibilidade de inserir na margem de solvência os reforços de quotizações realizados pelas mútuas de seguros do sector não vida fica sujeita à aprovação das autoridades de fiscalização. Acresce que a lista de elementos que entram na composição da margem de solvência passará a ser «fechada» e dividida em três categorias, ao passo que actualmente é «aberta», podendo ser incluído qualquer tipo de elemento. Por último, cumpre referir que o fundo de garantia mínimo só poderá ser composto por elementos de qualidade superior, o que exclui, nomeadamente, os lucros futuros (embora estes continuem a estar incluídos na margem de solvência) e a parte ainda não realizada do capital social ou do fundo inicial. Em contrapartida, as mais-valias latentes podem ser incluídas se figurarem na margem de solvência.

3.2.5. O cálculo da margem de solvência exigida é objecto de uma evolução significativa sobretudo no que toca aos seguros não vida: a margem de solvência exigida foi aumentada em 50 % para os ramos 11, 12 e 13, que correspondem à responsabilidade civil geral e à responsabilidade civil associada aos navios e aviões.

3.2.6. A directiva habilita as autoridades de fiscalização a intervir preventivamente sempre que considerem que os direitos dos tomadores de seguros estejam em risco, antes mesmo de a margem de solvência disponível atingir níveis inferiores aos limites regulamentares. As autoridades competentes poderão, nesses casos, exigir um plano de recuperação financeira e/ou uma margem de solvência mais elevada e rever no sentido da baixa os valores de determinados activos.

3.2.7. A directiva resolve a questão ambígua, colocada até ao presente, de saber se os Estados-Membros podiam impor regras mais rigorosas às empresas por eles autorizadas: a Comissão propõe conceder esta liberdade aos Estados-Membros, operando, assim, uma «harmonização mínima».

3.3. As propostas de directivas actualizam, pois, os requisitos em matéria de solvência através da revalorização de vários limiares: o montante das quotizações a partir do qual as directivas são aplicáveis às mútuas e o valor mínimo do fundo de garantia, o limiar dos prémios que separam as duas parcelas às quais se aplicam as taxas de 18 % e 16 % para o cálculo da margem de solvência das empresas de seguros não vida bem como o limiar dos sinistros que define também duas parcelas às quais são aplicáveis as taxas de 26 % e 23 % para o cálculo da margem de solvência exigida. As propostas de directivas

(1) CEA — Comité Europeu de Seguros; ACME — Associação das Cooperativas e Mútuas de Seguros Europeias; AISAM — Associação Internacional das Mútuas de Seguros.

(2) Directiva 91/674/CEE do Conselho relativa às contas anuais e às contas consolidadas das empresas de seguros, JO L 374 de 31.12.1991, p. 7.

definem ainda as regras em matéria de solvência, estabelecendo uma lista exaustiva dos elementos elegíveis para efeitos da constituição da margem e adoptando o cálculo da margem de solvência aos ramos que apresentam perfis de risco especialmente voláteis. Por último, reforçam a protecção dos segurados concedendo poderes de intervenção precoce às autoridades de fiscalização.

3.4. Por estas três razões, o Comité emite um parecer favorável às propostas de directivas. Subsistem, contudo, alguns aspectos de ordem técnica que considera deverem ser alterados; estes pontos são abordados nas observações na especialidade. De um modo geral, o Comité subscreve o espírito do texto proposto, salvo no que respeita ao princípio da harmonização mínima.

3.5. Princípio da harmonização mínima

3.5.1. As propostas prevêm que os Estados-Membros possam impor às empresas de seguros por eles autorizadas regras mais estritas do que as contidas nas directivas, com a finalidade de ter em conta as características específicas dos respectivos mercados nacionais. Isto é dito de forma clara no considerando 14 da proposta de directiva não vida e no considerando 11 da proposta de directiva vida.

3.5.2. O Comité está consciente de que esta abordagem pode constituir uma etapa na construção do mercado único dos seguros, mas tem por absolutamente necessário que, de futuro, se procure uma harmonização mais global. Aprova, em particular, certas disposições das propostas de directivas neste sentido, nomeadamente a supressão da vantagem para as empresas que descontavam as provisões técnicas. No entanto, em virtude do princípio da harmonização mínima, as autoridades de fiscalização nacionais poderão aplicar a determinadas empresas regras mais estritas em matéria de margem de solvência exigida do que as que lhes seriam aplicáveis noutros Estados-Membros; esta obrigatoriedade de satisfazer uma margem de solvência elevada aumentará o custo dos seus fundos próprios, podendo, portanto, diminuir a sua rentabilidade, o que constituiria uma distorção da concorrência contrária aos princípios de equidade do mercado único. Esta preocupação é reforçada pela perspectiva de alargamento deste último.

3.5.3. O Comité é de opinião que deverão ser superadas outras etapas após a adopção destas propostas. Essas etapas deverão conduzir a uma harmonização máxima das normas de concorrência, para que as empresas de seguros europeias possam exercer a sua actividade em condições verdadeiramente equitativas e que protejam os direitos dos segurados.

3.6. Direito de intervenção precoce das autoridades de fiscalização

3.6.1. Os artigos 20.º-A da directiva não vida e 24.º-A da directiva vida (n.º 2) concedem às autoridades competentes um direito de intervenção precoce, sempre que estas considerem que os direitos dos tomadores de apólices estão em risco. Nestes casos, as autoridades de fiscalização podem exigir um plano de recuperação financeira ou o aumento da margem de solvência exigida às empresas de seguros.

3.6.2. O Comité é favorável ao espírito desta medida, porquanto a mesma permite intervir num estágio precoce, tornando mais fácil recuperar a situação financeira da empresa. Para além disto, esta medida melhora a protecção dos segurados numa óptica de prevenção dos riscos.

3.6.3. No entanto, o Comité desejaria que esta prevenção fosse acompanhada por um mínimo de regras objectivas: trata-se, em suma, de definir com precisão as condições de intervenção precoce por forma a que esta seja justificada, proporcional à amplitude dos problemas financeiros identificados e eficaz quanto à sua resolução.

4. Observações na especialidade

4.1. Disposições comuns às propostas de directivas vida e não vida

4.1.1. Artigos 17.º e 17.º-A não vida e artigos 20.º e 20.º-A vida: fundo de garantia mínimo

4.1.1.1. Estes artigos aumentam o valor do fundo de garantia mínimo para 3 milhões de euros para as empresas de seguros de vida e de não vida, no que respeita aos ramos 10 a 15, e para 2 milhões de euros para as empresas de seguros não vida. Estabelecem ainda para o futuro uma indexação destes valores mínimos em função da inflação.

4.1.1.2. O Comité aprova a indexação à inflação, pois esta permite manter os valores dos fundos de garantia mínimos coerentes com a evolução da conjuntura económica. No entanto, lamenta que os novos valores dos fundos de garantia mínimos e as margens de solvência exigidas não tenham sido fixados de modo coerente: com o limiar proposto, a margem de solvência exigida pode tornar-se inferior ao fundo de garantia exigido, o que entra em contradição com o objectivo destas duas exigências prudenciais.

4.1.1.3. Assim, os montantes definidos nas propostas de directivas podem tornar-se incoerentes para as pequenas mútuas cujo montante de quotizações esteja próximo dos 5 milhões de euros. Por exemplo, uma mútua ressegurada a 50 % que exerce uma actividade de seguros não vida cujo montante de quotizações anual é de 5 milhões de euros está obrigada a uma margem de solvência exigida equivalente ao máximo de $18\% \times 5 \text{ milhões} \times 50\%$, ou seja, 450 000 euros. Ora, nos termos do artigo 17.º da directiva, o fundo de garantia para uma mútua deste tipo não pode ser inferior a 1,5 milhões de euros (2 milhões de euros deduzidos da redução específica para as mútuas). O fundo de garantia exigido será, pois, superior à margem de solvência exigida, o que é contrário às definições destes dois montantes, já que o fundo de garantia está definido como sendo um terço da margem de solvência exigida. Parece, pois, necessário rever os vários limiares de modo a torná-los coerentes.

4.1.1.4. Por outro lado, para evitar que o aumento do «bilhete de entrada» coloque entraves à penetração de novas empresas no sector, o Comité propõe que as novas empresas tenham a possibilidade de repartir no tempo a constituição do suplemento de margem necessário para atingir o nível mínimo do fundo de garantia, mediante prévio acordo das autoridades de fiscalização, por um prazo máximo de 5 anos. Por exemplo, uma seguradora recentemente criada à qual seja exigida devido ao seu nível de actividade ainda reduzido uma margem de 2 milhões de euros e um fundo de garantia mínimo de 3 milhões de euros pode constituir o milhão de euros suplementar em 5 anos. Este prazo não penalizaria de forma alguma a segurança dos segurados, pois que coincide com o período de fiscalização específico das novas empresas.

4.1.2. Artigo 20.º-A não vida e 24.º-A vida, n.º 4: elegibilidade do resseguro

4.1.2.1. A margem de solvência exigida é actualmente reduzida proporcionalmente à percentagem de riscos assumidos através de resseguro, dentro de um determinado limite (50 % para os seguros não vida, por exemplo). Portanto, quanto mais ressegurada está uma empresa, menor será a sua margem exigida. Mesmo no caso de uma percentagem inferior à taxa máxima autorizada, as autoridades competentes passaram a ter poderes para diminuir a redução da margem de solvência exigida aplicável em função do resseguro quando a qualidade do programa de resseguros lhes pareça insuficiente.

4.1.2.2. O Comité gostaria que esta possibilidade de modulação no sentido da redução fosse acompanhada da possibilidade de modulação no sentido do aumento, que também leva em conta a qualidade do programa de resseguro e, em especial, o nível de solvência das empresas de resseguro. Na verdade, o

limite actualmente em vigor é arbitrário e não justificável com base numa apreciação da qualidade potencial óptima do resseguro. Mas, a partir do momento em que é introduzido o conceito de qualidade, reconhece-se implicitamente a possibilidade de apreciar a qualidade da empresa que efectua o resseguro, pelo que esta apreciação deverá poder ser utilizada tanto para aumentar como para diminuir o limite de redução da margem exigida.

4.1.2.3. No respeitante à proposta de directiva vida, esta possibilidade poderia ser introduzida no final do n.º 4, sob a seguinte forma: «Os Estados-Membros asseguram ainda que as autoridades competentes tenham poderes para aumentar a redução da margem de solvência determinada de acordo com o artigo 16.º-A, sempre que considerem que a qualidade do programa de resseguro justifica esse aumento».

4.1.2.4. O Comité sublinha que a revalorização do limite teria de ser facultativa e sujeita à autorização por parte das autoridades de fiscalização, tanto num sentido como noutro. Para evitar distorções da concorrência, seria, pois, necessário que a apreciação da qualidade da empresa de resseguro fosse feita segundo critérios objectivos: o Comité deseja que o estabelecimento da fiscalização do resseguro na Europa permita definir esses critérios objectivos e harmonizados.

4.1.3. Existência de um fundo de garantia dos segurados

4.1.3.1. Alguns países europeus estabeleceram mecanismos «colectivos» de cobertura (total ou parcial) dos compromissos assumidos para com os segurados em caso de liquidação.

4.1.3.2. São criados dois tipos de fundos: os fundos privados e os fundos públicos. Os primeiros servem para proteger as empresas do conjunto que eles congregam, ao passo que os fundos públicos ou parapúblicos são criados tendo em vista toda uma profissão e destinam-se a indemnizar os segurados em caso de eventuais liquidações no sector.

4.1.3.3. Esta questão não foi abordada nem nas propostas de directivas nem no Relatório Müller. No entanto, em alguns casos, a solução consistiu em admitir na constituição da margem de solvência toda ou parte da reserva de quotizações não transferidas para o fundo de garantia. O Comité entende que o tratamento a dar às quotizações no fundo de garantia deve ser examinado a nível europeu.

4.1.4. Caso particular da substituição

4.1.4.1. No caso de uma empresa de seguros mútua retroceder a totalidade dos seus compromissos a uma outra, a companhia cessionária encontra-se em situação de substituição completa dos compromissos da cedente. Neste caso, o cálculo da margem de solvência deveria poder efectuar-se unicamente ao nível da cessionária. Esta faculdade de substituição foi introduzida pelo n.º 2 do artigo 3.º da Directiva 73/239/CEE (seguro não vida) e, ao que parece, pelo n.º 2 do artigo 3.º da Directiva 79/267/CEE (seguro de vida). Existe, no entanto, um conflito aparente entre as disposições do n.º 2 do artigo 3.º, que autoriza a substituição, e o n.º 4 do artigo 16.º-A, que limita a 50 % a elegibilidade do resseguro feito na companhia cedente. Sob reserva de análises ou pareceres desfavoráveis da Comissão Europeia, o Comité sugere que seja aditado no final do sétimo parágrafo do n.º 4 do artigo 16.º-A o seguinte: «esta relação não pode, em caso algum, ser inferior a 50 %, salvo na eventualidade da aplicação do n.º 2 do artigo 3.º da presente directiva».

4.2. Disposições específicas da proposta de directiva não vida

4.2.1. O Comité sublinha que a versão francesa da exposição de motivos da proposta de directiva contém um erro de tradução: no ponto 1.4.5, em vez de «il s'agit des branches 11, 12, 13 qui correspondent à la responsabilité civile liée à l'utilisation de véhicules terrestres automoteurs, de véhicules aériens et de véhicules maritimes, lacustres et fluviaux», leia-se: «il s'agit des branches 11, 12, 13, qui correspondent à la responsabilité civile liée à l'utilisation de véhicules aériens et de véhicules maritimes, lacustres et fluviaux, et à la responsabilité civile générale».

4.2.2. O Comité aprova o aumento da margem de solvência exigida para os ramos 11, 12 e 13 devido à grande volatilidade da sinistralidade nesses ramos. Esta disposição confirma a vontade da Comissão de modular a margem exigida em função da natureza dos riscos suportados pela sociedade. Nesta óptica, o Comité sugere que seja também possível rever no sentido da baixa a margem exigida para os ramos ou, mais precisamente, para alguns riscos dentro de um mesmo ramo em que a sinistralidade seja pouco volátil.

4.2.3. Artigo 16.º-A: empresas em fase de liquidação da carteira

4.2.3.1. O n.º 5 deste artigo introduz uma disposição destinada a compensar as lacunas da fórmula actual da margem de solvência exigida no caso das carteiras em liquidação. Com efeito, no caso extremo das empresas em fase de liquidação de carteira («run-off»), que já não aceitam novos contratos, a aplicação da fórmula actual pode conduzir a um resultado insatisfatório da margem de solvência exigida. O novo mecanismo proposto consiste na redução progressiva da margem exigida, proporcionalmente à diminuição das provisões técnicas.

4.2.3.2. O Comité aprova este mecanismo que permite manter uma margem de solvência exigida mínima protegendo, assim, empresa e os segurados contra uma degradação demasiadamente rápida da solvência.

4.2.4. Reforços de quotizações

4.2.4.1. O ponto 2) 4b do artigo 1.º (que altera o artigo 16.º da Directiva 73/239/CEE) dispõe que os reforços de quotização que as mútuas e as sociedades sob a forma mútua podem exigir aos seus associados podem ser admitidos nos elementos constitutivos da margem de solvência «mediante solicitação devidamente justificada da empresa, junto da autoridade competente do Estado-Membro de origem e com o consentimento dessa autoridade competente». Este texto é inovador no sentido em que submete à autorização das autoridades competentes uma medida que é actualmente, ao abrigo das directivas de 1973 e 1979, generalizada, automática e de direito.

4.2.4.2. No entanto, poderia conduzir a distorções de concorrência entre as mútuas estabelecidas em Estados diferentes, dado que as autoridades nacionais de controlo poderiam ser mais ou menos favoráveis a esta categoria de empresas, e a esta modalidade de financiamento.

4.2.4.3. Assim, o Comité considera indispensável que a directiva disponha de modo muito preciso a liberdade de decisão das autoridades competentes através da definição das condições de autorização, ou de indeferimento, das solicitações de reforços de quotização em matéria de margem de solvência das empresas de seguros sob a forma mútua.

5. Conclusões

5.1. O Comité acolhe favoravelmente a proposta de directiva da Comissão Europeia e aprova-a na sua globalidade.

5.1.1. É natural que as novas disposições tendam, sobretudo, a aumentar o nível quantitativo da margem de solvência, tanto mais que neste exercício de revisão não foi abordada a outra via que consiste em melhorar a qualidade através de uma regulamentação mais precisa dos activos representativos da margem. O CES espera, pois, que o projecto «Solvência II» permita explorar esta segunda via.

5.2. Alguns pontos parecem, no entanto, merecer ser clarificados ou modificados. Mais particularmente, o Comité convida a Comissão a ter em conta as preocupações por ele expressas relativamente aos seguintes domínios:

- harmonização dos montantes da margem de solvência exigida e do fundo de garantia mínimo para as pequenas empresas (4.1.1 e seguintes supra),

- elegibilidade do resseguro em função da sua qualidade (4.1.2),
- existência de um fundo de garantia dos segurados (4.1.3),
- caso particular da substituição (4.1.4),
- empresas em fase de liquidação da carteira (4.2.3),
- reforços de quotizações (4.2.4).

Bruxelas, 25 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 79/267/CEE do Conselho relativamente aos requisitos em matéria de margem de solvência aplicáveis às empresas de seguro de vida»

(2001/C 193/04)

Em 13 de Dezembro de 2000, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 10 de Abril de 2001 sendo relator R. Pelletier e co-relator J.-L. Vaucoret.

Na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 25 de Abril de 2000), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A margem de solvência é um dos principais elementos de supervisão das seguradoras. Permite garantir a solidez financeira das empresas e, conseqüentemente, a sua capacidade para honrar os compromissos assumidos em caso de ocorrência de riscos imprevistos. A margem de solvência exigida é um dos pontos mais antigos da harmonização europeia no domínio dos seguros, tendo sido estabelecida logo nas primeiras directivas sobre os seguros de vida e de não vida⁽¹⁾. Por isto mesmo, tornou-se necessário modernizar os requisitos em

matéria de solvência, razão pela qual a Comissão Europeia elaborou duas propostas de directiva⁽²⁾.

1.2. Ambas as propostas de directiva pretendem reforçar a protecção dos segurados, melhorando as regras referentes à margem de solvência das empresas de seguros. Contêm diversas medidas comuns.

1.3. As propostas de directiva respeitam apenas aos princípios regulamentares de determinação da margem de solvência, excluindo outros elementos que podem também contribuir para a solvência de uma empresa em termos gerais, como as provisões técnicas calculadas prudentemente e os activos correctamente investidos.

⁽¹⁾ Primeira directiva não vida 73/239/CEE, JO L 228 de 16.8.1973, p. 3; Primeira directiva vida 79/267/CEE, JO L 63 de 13.3.1979, p. 1.

⁽²⁾ COM(2000) 617 final — 200/0249 (COD) e COM(2000) 634 final — 2000/0251 (COD) de 25 de Outubro de 2000.

2. Antecedentes

2.1. Os actuais requisitos de margem de solvência foram estabelecidos pela Primeira Directiva Não Vida (73/239/CEE), de 24 de Julho de 1973, e pela Primeira Directiva Vida (79/267/CEE), de 5 de Março de 1979.

2.2. As directivas 92/49/CEE, de 18 de Junho de 1992 (Terceira Directiva Não Vida)⁽¹⁾, e 92/96/CEE do Conselho, de 10 de Novembro de 1992 (Terceira Directiva Vida)⁽²⁾, não alteraram os requisitos em matéria de margem de solvência, pois que, assim fazendo, atrasariam a respectiva adopção. Contudo, tendo em conta a eventual necessidade de tais alterações, o legislador comunitário previu, respectivamente, nos artigos 25.º e 26.º das duas directivas, que «a Comissão apresentará ao Comité de Seguros um relatório sobre a necessidade de uma harmonização posterior da margem de solvência».

2.3. A Conferência das Autoridades de Fiscalização no Sector dos Seguros na UE, sob a presidência do Dr. Müller, elaborou então um relatório sobre a solvência das empresas de seguros, o denominado «Relatório Müller», que foi aprovado pela Conferência das Autoridades de Fiscalização em Abril de 1997. O relatório final da Comissão Europeia, de 24 de Julho de 1997⁽³⁾, inspirado em grande medida no Relatório Müller, concluiu pela necessidade de uma eventual melhoria da margem de solvência.

2.4. Os trabalhos iniciados pela Comissão no Verão de 1997 terminaram com as duas propostas apresentadas em 25 de Outubro de 2000.

2.5. A longo prazo e, em especial, no quadro dos relatórios sobre a aplicação dos projectos de directiva, está previsto proceder a uma revisão fundamental dos métodos de análise da situação financeira geral das empresas de seguros, exercício denominado «Solvência II».

3. Observações na generalidade

3.1. No atinente ao método de trabalho da Comissão Europeia, o Comité Económico e Social considera que o exercício «Solvência I» foi conduzido de forma exemplar no que respeita às consultas ao meio profissional: com efeito, a Comissão Europeia consultou as associações profissionais (nomeadamente o CEA, a ACME, a AISAM⁽⁴⁾) e o

grupo Consultivo dos Actuários Europeus) a partir de Fevereiro de 1996 e durante todo o exercício.

3.2. As principais alterações propostas pela Comissão versam sobre os seguintes 7 pontos:

3.2.1. As novas directivas aplicam-se unicamente às mútuas cujo rendimento anual correspondente a quotizações seja igual a 5 milhões de euros, contra os actuais 0,5 milhões de euros para os seguros de vida e 1 milhão de euros para os seguros não vida. As mútuas cujo nível de quotizações não atinja o limiar de 5 milhões de euros não beneficiarão do passaporte europeu e continuarão sujeitas às normas prudenciais nacionais. Todavia, ainda que se situem aquém deste limiar, as mútuas que satisfaçam os requisitos em matéria de margem de solvência podem, a seu requerimento, entrar no âmbito de aplicação das novas directivas e beneficiar do passaporte único.

3.2.2. O fundo de garantia mínimo foi revalorizado e, futuramente, será indexado à taxa da inflação.

3.2.3. As novas directivas concedem às seguradoras do ramo vida o direito de contabilizar na margem de solvência disponível 50 % dos lucros futuros, calculados de forma já não retrospectiva, como tem acontecido, mas sim prospectiva, por um período de 6 anos. Contudo, estes lucros futuros deverão ser confirmados por um relatório actuarial, e a sua média anual não deverá exceder a média dos cinco anos anteriores.

3.2.4. De entre os elementos elegíveis para efeitos da margem de solvência, as acções preferenciais cumulativas, os empréstimos subordinados e os títulos de duração indeterminada estão sujeitos a algumas restrições, enquanto a parte ainda não realizada do capital social ou do fundo inicial apenas será elegível mediante acordo das autoridades de fiscalização e até ao limite de 50 %. Por outro lado, as empresas perdem a possibilidade de contabilizar na margem de solvência as acções próprias que detenham directamente e de proceder ao desconto das provisões técnicas nos seguros não vida (até ao presente, os Estados-Membros podiam autorizar descontos explícitos para ter em conta os proveitos dos investimentos, conforme previsto no n.º 1, alínea g, do artigo 60.º da Directiva 91/674/CEE)⁽⁵⁾. Para além disto, a possibilidade de inserir na margem de solvência os reforços de quotizações realizados pelas mútuas de seguros do sector não vida fica sujeita à aprovação das autoridades de fiscalização. Acresce que a lista

(1) JO L 228 de 11.8.1992, p. 1.

(2) JO L 360 de 9.9.1992, p. 1.

(3) Relatório ao Comité dos Seguros sobre a necessidade de uma maior harmonização das margens de solvência, COM(1997) 398 de 24 de Julho de 1997.

(4) CEA — Comité Europeu dos Seguros; ACME — Associação das Cooperativas e Mútuas de Seguros.

(5) Directiva 91/674/CEE do Conselho relativa às contas anuais e às contas consolidadas das empresas de seguros, JO L 374 de 31.12.1991, p. 7.

de elementos que entram na composição da margem de solvência passará a ser «fechada» e dividida em três categorias, ao passo que actualmente é «aberta», podendo ser incluído qualquer tipo de elemento. Por último, cumpre referir que o fundo de garantia mínimo só poderá ser composto por elementos de qualidade superior, o que exclui, nomeadamente, os lucros futuros (embora estes continuem a estar incluídos na margem de solvência) e a parte ainda não realizada do capital social ou do fundo inicial. Em contrapartida, as mais-valias latentes podem ser incluídas se figurarem na margem de solvência.

3.2.5. O cálculo da margem de solvência exigida é objecto de uma evolução significativa sobretudo no que toca aos seguros não vida: a margem de solvência exigida foi aumentada em 50 % para os ramos 11, 12 e 13, que correspondem à responsabilidade civil geral e à responsabilidade civil associada aos navios e aviões.

3.2.6. A directiva habilita as autoridades de fiscalização a intervir preventivamente sempre que considerem que os direitos dos tomadores de seguros estejam em risco, antes mesmo de a margem de solvência disponível atingir níveis inferiores aos limites regulamentares. As autoridades competentes poderão, nesses casos, exigir um plano de recuperação financeira e/ou uma margem de solvência mais elevada e rever no sentido da baixa os valores de determinados activos.

3.2.7. A directiva resolve a questão ambígua, colocada até ao presente, de saber se os Estados-Membros podiam impor regras mais rigorosas às empresas por eles autorizadas: a Comissão propõe conceder esta liberdade aos Estados-Membros, operando, assim, uma «harmonização mínima».

3.3. As propostas de directivas actualizam, pois, os requisitos em matéria de solvência através da revalorização de vários limiares: o montante das quotizações a partir do qual as directivas são aplicáveis às mútuas e o valor mínimo do fundo de garantia, o limiar dos prémios que separam as duas parcelas às quais se aplicam as taxas de 18 % e 16 % para o cálculo da margem de solvência das empresas de seguros não vida bem como o limiar dos sinistros que define também duas parcelas às quais são aplicáveis as taxas de 26 % e 23 % para o cálculo da margem de solvência exigida. As propostas de directivas definem ainda as regras em matéria de solvência, estabelecendo uma lista exaustiva dos elementos elegíveis para efeitos da constituição da margem e adoptando o cálculo da margem de solvência aos ramos que apresentam perfis de risco especialmente voláteis. Por último, reforçam a protecção dos segurados concedendo poderes de intervenção precoce às autoridades de fiscalização.

3.4. Por estas três razões, o Comité emite um parecer favorável às propostas de directivas. Subsistem, contudo, alguns aspectos de ordem técnica que considera deverem ser

alterados; estes pontos são abordados nas observações na especialidade. De um modo geral, o Comité subscreve o espírito do texto proposto, salvo no que respeita ao princípio da harmonização mínima.

3.5. *Princípio da harmonização mínima*

3.5.1. As propostas prevêem que os Estados-Membros possam impor às empresas de seguros por eles autorizadas regras mais estritas do que as contidas nas directivas, com a finalidade de ter em conta as características específicas dos respectivos mercados nacionais. Isto é dito de forma clara no considerando 14 da proposta de directiva não vida e no considerando 11 da proposta de directiva vida.

3.5.2. O Comité está consciente de que esta abordagem pode constituir uma etapa na construção do mercado único dos seguros, mas tem por absolutamente necessário que, de futuro, se procure uma harmonização mais global. Aprova, em particular, certas disposições das propostas de directivas neste sentido, nomeadamente a supressão da vantagem para as empresas que descontavam as provisões técnicas. No entanto, em virtude do princípio da harmonização mínima, as autoridades de fiscalização nacionais poderão aplicar a determinadas empresas regras mais estritas em matéria de margem de solvência exigida do que as que lhes seriam aplicáveis noutros Estados-Membros; esta obrigatoriedade de satisfazer uma margem de solvência elevada aumentará o custo dos seus fundos próprios, podendo, portanto, diminuir a sua rentabilidade, o que constituiria uma distorção da concorrência contrária aos princípios de equidade do mercado único. Esta preocupação é reforçada pela perspectiva de alargamento deste último.

3.5.3. O Comité é de opinião que deverão ser superadas outras etapas após a adopção destas propostas. Essas etapas deverão conduzir a uma harmonização máxima das normas de concorrência, para que as empresas de seguros europeias possam exercer a sua actividade em condições verdadeiramente equitativas e que protejam os direitos dos segurados.

3.6. *Direito de intervenção precoce das autoridades de fiscalização*

3.6.1. Os artigos 20.º A da directiva não vida e 24.º A da directiva vida (n.º 2) concedem às autoridades competentes um direito de intervenção precoce, sempre que estas considerem que os direitos dos tomadores de apólices estão em risco. Nestes casos, as autoridades de fiscalização podem exigir um plano de recuperação financeira ou o aumento da margem de solvência exigida às empresas de seguros.

3.6.2. O Comité é favorável ao espírito desta medida, porquanto a mesma permite intervir num estágio precoce, tornando mais fácil recuperar a situação financeira da empresa. Para além disto, esta medida melhora a protecção dos segurados numa óptica de prevenção dos riscos.

3.6.3. No entanto, o Comité desejaria que esta prevenção fosse acompanhada por um mínimo de regras objectivas: trata-se, em suma, de definir com precisão as condições de intervenção precoce por forma a que esta seja justificada, proporcional à amplitude dos problemas financeiros identificados e eficaz quanto à sua resolução.

4. Observações na especialidade

4.1. Disposições comuns às propostas de directivas vida e não vida

4.1.1. Artigos 17.º e 17.º A não vida e artigos 20.º e 20.º A vida: fundo de garantia mínimo

4.1.1.1. Estes artigos aumentam o valor do fundo de garantia mínimo para 3 milhões de euros para as empresas de seguros de vida e de não vida, no que respeita aos ramos 10 a 15, e para 2 milhões de euros para as empresas de seguros não vida. Estabelecem ainda para o futuro uma indexação destes valores mínimos em função da inflação.

4.1.1.2. O Comité aprova a indexação à inflação, pois esta permite manter os valores dos fundos de garantia mínimos coerentes com a evolução da conjuntura económica. No entanto, lamenta que os novos valores dos fundos de garantia mínimos e as margens de solvência exigidas não tenham sido fixados de modo coerente: com o limiar proposto, a margem de solvência exigida pode tornar-se inferior ao fundo de garantia exigido, o que entra em contradição com o objectivo destas duas exigências prudenciais.

4.1.1.3. Assim, os montantes definidos nas propostas de directivas podem tornar-se incoerentes para as pequenas mútuas cujo montante de quotizações esteja próximo dos 5 milhões de euros. Por exemplo, uma mútua ressegurada a 50 % que exerce uma actividade de seguros não vida cujo montante de quotizações anual é de 5 milhões de euros está obrigada a uma margem de solvência exigida equivalente ao máximo de $18\% \times 5 \text{ milhões} \times 50\%$, ou seja, 450 000 euros. Ora, nos termos do artigo 17.º da directiva, o fundo de garantia para uma mútua deste tipo não pode ser inferior a 1,5 milhões de euros (2 milhões de euros deduzidos da redução específica para as mútuas). O fundo de garantia exigido será, pois, superior à margem de solvência exigida, o que é contrário às definições destes dois montantes, já que o fundo de garantia

está definido como sendo um terço da margem de solvência exigida. Parece, pois, necessário rever os vários limiares de modo a torná-los coerentes.

4.1.1.4. Por outro lado, para evitar que o aumento do «bilhete de entrada» coloque entraves à penetração de novas empresas no sector, o Comité propõe que as novas empresas tenham a possibilidade de repartir no tempo a constituição do suplemento de margem necessário para atingir o nível mínimo do fundo de garantia, mediante prévio acordo das autoridades de fiscalização, por um prazo máximo de 5 anos. Por exemplo, uma seguradora recentemente criada à qual seja exigida devido ao seu nível de actividade ainda reduzido uma margem de 2 milhões de euros e um fundo de garantia mínimo de 3 milhões de euros pode constituir o milhão de euros suplementar em 5 anos. Este prazo não penalizaria de forma alguma a segurança dos segurados, pois que coincide com o período de fiscalização específico das novas empresas.

4.1.2. Artigo 20.º A não vida e 24.º A vida, n.º 4: elegibilidade do resseguro

4.1.2.1. A margem de solvência exigida é actualmente reduzida proporcionalmente à percentagem de riscos assumidos através de resseguro, dentro de um determinado limite (50 % para os seguros não vida, por exemplo). Portanto, quanto mais ressegurada está uma empresa, menor será a sua margem exigida. Mesmo no caso de uma percentagem inferior à taxa máxima autorizada, as autoridades competentes passaram a ter poderes para diminuir a redução da margem de solvência exigida aplicável em função do resseguro quando a qualidade do programa de resseguros lhes pareça insuficiente.

4.1.2.2. O Comité gostaria que esta possibilidade de modulação no sentido da redução fosse acompanhada da possibilidade de modulação no sentido do aumento, que também leva em conta a qualidade do programa de resseguro e, em especial, o nível de solvência das empresas de resseguro. Na verdade, o limite actualmente em vigor é arbitrário e não justificável com base numa apreciação da qualidade potencial óptima do resseguro. Mas, a partir do momento em que é introduzido o conceito de qualidade, reconhece-se implicitamente a possibilidade de apreciar a qualidade da empresa que efectua o resseguro, pelo que esta apreciação deverá poder ser utilizada tanto para aumentar como para diminuir o limite de redução da margem exigida.

4.1.2.3. Esta possibilidade poderia ser introduzida no final do n.º 4, sob a seguinte forma: «Os Estados-Membros assegurarão ainda que as autoridades competentes tenham poderes para aumentar a redução da margem de solvência determinada de acordo com o artigo 19.º, sempre que considerem que a qualidade do programa de resseguro justifica esse aumento.»

4.1.2.4. O Comité sublinha que a revalorização do limite teria de ser facultativa e sujeita à autorização por parte das autoridades de fiscalização, tanto num sentido como noutro. Para evitar distorções da concorrência, seria, pois, necessário que a apreciação da qualidade da empresa de resseguro fosse feita segundo critérios objectivos: o Comité deseja que o estabelecimento da fiscalização do resseguro na Europa permita definir esses critérios objectivos e harmonizados.

4.1.3. Existência de um fundo de garantia dos segurados

4.1.3.1. Alguns países europeus estabeleceram mecanismos «colectivos» de cobertura (total ou parcial) dos compromissos assumidos para com os segurados em caso de liquidação.

4.1.3.2. São criados dois tipos de fundos: os fundos privados e os fundos públicos. Os primeiros servem para proteger as empresas do conjunto que eles congregam, ao passo que os fundos públicos ou parapúblicos são criados tendo em vista toda uma profissão e destinam-se a indemnizar os segurados em caso de eventuais liquidações no sector.

4.1.3.3. Esta questão não foi abordada nem nas propostas de directivas nem no Relatório Müller. No entanto, em alguns casos, a solução consistiu em admitir na constituição da margem de solvência toda ou parte da reserva de quotizações não transferidas para o fundo de garantia. O Comité entende que o tratamento a dar às quotizações no fundo de garantia deve ser examinado a nível europeu.

4.1.4. Caso particular da substituição

4.1.4.1. No caso de uma empresa de seguros mútua retroceder a totalidade dos seus compromissos a uma outra, a companhia cessionária encontra-se em situação de substituição completa dos compromissos da cedente. Neste caso, o cálculo da margem de solvência deveria poder efectuar-se unicamente ao nível da cessionária. Esta faculdade de substituição foi introduzida pelo n.º 2 do artigo 3.º da Directiva 73/239/CEE (seguro não vida) e, ao que parece, pelo n.º 2 do artigo 3.º da Directiva 79/267/CEE (seguro de vida). Existe, no entanto, um conflito aparente entre as disposições do n.º 2 do artigo 3.º, que autoriza a substituição, e o n.º 4 do artigo 16.º A, que limita a 50 % a elegibilidade do resseguro feito na companhia cedente. Sob reserva de análises ou pareceres desfavoráveis da Comissão Europeia, o Comité sugere que seja aditado no final do sétimo parágrafo do n.º 4 do artigo 16.º A o seguinte: «esta relação não pode, em caso algum, ser inferior a 50 %, salvo na

eventualidade da aplicação do n.º 2 do artigo 3.º da presente directiva».

4.2. Disposições específicas de proposta de directiva vida

4.2.1. Artigo 18.º, n.º 4, alínea a): elegibilidade dos lucros futuros

4.2.1.1. Este número altera as condições de elegibilidade dos lucros futuros no cálculo da margem de solvência disponível. O período de antecipação dos lucros é reduzido de 10 para 6 anos e passa a dever ser justificado por um relatório actuarial. Para além disto, a média anual dos lucros futuros não deve ser superior à média dos 5 anos anteriores.

4.2.1.2. A fixação de um limite para a inclusão dos lucros futuros afigura-se útil: estes são uma antecipação do futuro e o seu montante é susceptível de ser sensivelmente alterado por situações imprevistas, não devendo, portanto, constituir uma parte demasiadamente importante da margem de solvência.

4.2.1.3. No entanto, o Comité desejaria que fosse adoptada uma visão mais prospectiva destes lucros futuros e esta é inviabilizada pelo mecanismo proposto que limita os lucros futuros à média dos lucros dos últimos 5 exercícios. Esta abordagem penaliza as empresas que, num contexto de baixa das taxas de juro, deram provas de prudência ao aumentar as suas provisões, com a conseqüente diminuição dos lucros anteriores. Trata-se de uma abordagem contrária à filosofia dos lucros futuros.

4.2.1.4. Poder-se-ia, pois, prever um limite de natureza diversa, por exemplo, uma percentagem da margem. De resto, a ser aplicado tal limite e sendo o cálculo dos lucros justificado por um relatório actuarial, já não seria necessário reduzir de 10 para 6 anos o horizonte do cálculo.

Para este efeito, o Comité sugere a substituição da primeira frase da alínea a) pela frase seguinte:

«Num montante correspondente a 50 % dos lucros futuros da empresa; o montante dos lucros futuros é calculado como o valor actual líquido do resultado global líquido da empresa nos próximos 10 exercícios. Este montante não pode ultrapassar 50 % do total dos restantes elementos constitutivos da margem de solvência mencionados neste artigo.»

4.2.1.5. De notar que o relatório actuarial enviado às autoridades competentes encontraria aqui a sua verdadeira utilidade já que serviria para justificar o cálculo do valor actual (actualizado) líquido do resultado global líquido. Assim, o relatório actuarial poderia explicitar o método de cálculo dos vários valores de lucros previstos para os próximos anos e indicar a taxa de desconto utilizada.

4.2.2. Artigo 19.º, n.º 2, alínea a): base de cálculo da margem de solvência

4.2.2.1. No atinente à base de cálculo da margem de solvência, seria desejável que o texto clarificasse o significado da expressão «provisão para seguros de vida».

4.2.2.2. Com efeito, a expressão «provisão para seguros de vida» parece ter aqui um sentido de «provisão matemática», mas pode ser interpretado num sentido mais lato abrangendo, para além das provisões matemáticas, o conjunto das provisões técnicas para os seguros de vida, como a provisão para os imprevistos de ordem financeira ou a provisão para os riscos de exigibilidade de compromissos técnicos. Enquanto que as provisões matemáticas representam o valor actuarial líquido dos compromissos assumidos para com os segurados, as restantes provisões técnicas para os seguros de vida cobrem riscos específicos como, por exemplo, variações bruscas do mercado de valores mobiliários. Incluir estas provisões técnicas no cálculo da margem de solvência equivaleria a exigir capitais para riscos que, por definição, já se encontram cobertos. Eis a razão pela qual o Comité entende que deveria ser esclarecido o significado da expressão «provisão para seguros de vida», o que poderá ser efectuado fazendo referência à directiva de 1991 relativa às contas das empresas de seguros da forma

seguinte: após «provisão para seguros de vida», aditar: «na acepção do artigo 27.º da Directiva 91/674/CEE»⁽¹⁾.

5. Conclusões

5.1. O Comité acolhe favoravelmente a proposta de directiva da Comissão Europeia e aprova-a na globalidade.

5.1.1. É natural que as novas disposições tendam, sobretudo, a aumentar o nível quantitativo da margem de solvência, tanto mais que neste exercício de revisão não foi abordada a outra via que consiste em melhorar a qualidade através de uma regulamentação mais precisa dos activos representativos da margem. O CES espera, pois, que o projecto «Solvência II» permita explorar esta segunda via.

5.2. Alguns pontos parecem, no entanto, merecer ser clarificados ou modificados. Mais particularmente, o Comité convida a Comissão a ter em conta as preocupações por ele expressas relativamente aos seguintes domínios:

- harmonização dos montantes da margem de solvência exigida e do fundo de garantia mínimo para as pequenas empresas (4.1.1 e seguintes supra),
- elegibilidade do resseguro em função da sua qualidade (4.1.2),
- existência de um fundo de garantia dos segurados (4.1.3),
- caso particular da substituição (4.1.4),
- elegibilidade dos lucros futuros (4.2.1),
- base de cálculo da margem de solvência (4.2.2).

⁽¹⁾ Directiva 91/674/CEE do Conselho relativa às contas anuais e às contas consolidadas das empresas de seguros, JO L 374 de 31.12.1991, p. 7.

Bruxelas, 25 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera pela vigésima quarta vez a Directiva 76/769/CEE do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas (éter pentabromodifenílico)»

(2001/C 193/05)

Em 12 de Fevereiro de 2001, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 10 de Abril de 2001 (relator: S. Colombo).

Na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou por 65 votos a favor e 1 abstenção o seguinte parecer.

1. Objectivo da proposta

1.1. A presente proposta de alteração da Directiva 76/769/CEE⁽¹⁾ tem como objectivo introduzir disposições harmonizadas para a comercialização e utilização do éter pentabromodifenílico (pentaBDE).

1.2. A proposta visa a protecção da saúde humana e do ambiente, mediante a proibição da utilização e da comercialização de artigos contendo o pentaBDE.

2. Introdução

2.1. O pentaBDE é um retardador de chama bromado utilizado quase exclusivamente (cerca de 95 %) na fabricação de espuma de poliuretano flexível que é usada em vários sectores da produção de bens de consumo. Também é utilizado, embora de forma limitada, como aditivo retardador de chama nas resinas epóxicas, fenólicas, poliésteres insaturados e produtos têxteis.

2.2. Na produção de espumas de poliuretano flexíveis são ainda utilizados outros retardadores de chama, introduzidos após as normas restritivas à utilização do pentaBDE, publicadas pela União Europeia e por cada Estado-Membro. O mais utilizado é o tris (2-cloro-1-metiletil) fosfato, que se encontra na quarta lista de substâncias prioritárias para a avaliação dos riscos.

2.3. Os dados sobre os riscos para o ambiente mostram a presença de elevadas concentrações de pentaBDE no peixe e nas minhocas, nos locais mais perto da produção de espumas de poliuretano.

2.4. Os riscos para o homem, avaliados com base no Regulamento da Comunidade (793/93/CEE⁽²⁾), são pouco claros, devido à falta de dados sobre os efeitos para a saúde

humana, em particular para os trabalhadores expostos ao pentaBDE. Apesar de para tais trabalhadores se dispor de alguns dados (presença de acne clórica), é importante aprofundar os efeitos do pentaBDE quando absorvido pela pele.

2.5. Entretanto, estudos sobre a toxicidade nos animais demonstram importantes distúrbios do metabolismo e do fígado, e outros estudos em animais sugerem que o pentaBDE é bio-acumulável nos tecidos gordos.

2.6. Foi ainda encontrada a presença de pentaBDE no leite materno. Até ao momento ainda não se conhecem as origens desta exposição e a toxicocinética relativa a estes níveis de exposição. Por este motivo tornam-se necessários mais estudos sobre a toxicidade.

3. Observações na generalidade

3.1. Com base na avaliação dos riscos, recomendada no Regulamento da Comunidade (793/93/CEE) e com base no princípio de precaução adoptado pela Comunidade, o Comité, na sequência da consulta da indústria e das demais partes interessadas e da sua resposta positiva, e tendo em vista a importância dos riscos potenciais para a saúde humana e para o ambiente que reveste o pentaBDE, subscreve a proposta da Comissão de limitar a comercialização, a utilização e colocação no mercado de produtos que contenham essa substância.

3.2. Em virtude dos conhecimentos limitados sobre os efeitos na saúde humana, o Comité insta ainda com a Comissão para levar a cabo estudos epidemiológicos de controlo sanitário dos trabalhadores em contacto com o pentaBDE durante a sua vida de trabalho para, em particular, verificar os efeitos de bio-acumulação nos tecidos gordos.

(1) JO L 262 de 27.9.1976, p. 201 a 203.

(2) JO L 224 de 3.9.1993, p. 34.

3.3. Além disso, tendo em conta a preocupação manifestada pelo Comité Científico da Toxicidade, da Ecotoxicidade e do Ambiente (CSTEE), o CES, com base nos dados de exposição ao pentaBDE das crianças amamentadas com leite materno, solicita um programa de investigação científica para determinar e avaliar que outras medidas de protecção se tornam necessárias.

3.4. Embora ainda não esteja completa a avaliação dos riscos do éter octabromodifenílico (octaBDE), mencionada na alínea 5, o Comité solicita à Comissão que pondere se é caso de aplicar o princípio de precaução também a este produto.

Bruxelas, 25 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 881/92 do Conselho, relativo ao acesso ao mercado dos transportes rodoviários de mercadorias na Comunidade efectuados a partir do ou com destino ao território de um Estado-Membro ou que atravessem o território de um ou vários Estados-Membros, com vista à introdução de um certificado de motorista uniforme»

(2001/C 193/06)

Em 7 de Março de 2001, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 71.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida dos respectivos trabalhos, a Secção de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 2 de Abril de 2001, tendo sido relator D. H. Kielman.

O Comité Económico e Social adoptou na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 25 de Abril), por 60 votos a favor e 2 abstenções o presente parecer.

1. Introdução

1.1. A proposta de alteração do Regulamento (CEE) n.º 881/92 visa introduzir um documento uniformizado que ateste que o motorista de um veículo que efectua transportes internacionais de mercadorias está habilitado a conduzir o veículo por conta do transportador. A ausência de semelhante documento uniformizado tem causado sérios problemas de controlo por permitir em grande escala a contratação irregular de motoristas, frequentemente oriundos de países terceiros.

1.2. É o que se conclui de um inquérito levado a cabo pela Comissão, em Agosto de 1999, cujos resultados foram debatidos em reuniões com peritos dos Estados-Membros e parceiros sociais do sector do transporte rodoviário. A

contratação de motoristas oriundos de países terceiros dá-se muitas vezes na fronteira de um Estado-Membro com outro Estado comunitário. Aí o motorista regular é substituído por um motorista irregular que prossegue o serviço de transporte dentro da Comunidade. Estes últimos auferem os baixos salários do mercado negro e as condições em que trabalham escapam ao controlo dos Estados-Membros. A consequência lógica é a distorção da concorrência.

1.3. Semelhantes práticas são actualmente possíveis porque o controlo efectivo da regularidade da contratação do motorista só pode ser feito no Estado-Membro em que o transportador está estabelecido. O desconhecimento da legislação e da regulamentação aplicável noutros Estados-Membros e a diversidade de documentos e de línguas em que estão redigidos impedem um controlo eficaz.

1.4. Os Estados-Membros revelaram que apreciariam passar a ter meios de verificar se um motorista está autorizado pelo Estado-Membro de estabelecimento do transportador a conduzir o veículo por conta deste.

1.5. Paralelamente, os parceiros sociais consideram necessário reforçar a eficácia dos controlos, já que a situação actual gera distorções da concorrência entre os transportadores que recorrem à contratação irregular de motoristas e os que o não fazem ou o não podem fazer. Os primeiros são sobretudo empresas de transportes de grandes dimensões, prestando serviços de transporte internacional numa base regular, ao passo que os segundos são transportadores de menores dimensões ou que operam exclusivamente a nível nacional, por conseguinte com menos possibilidades de adoptar tais práticas.

1.6. Esta auscultação dos Estados-Membros efectuada pela Comissão revelou ainda que as condições de trabalho dos motoristas contratados irregularmente, são, de modo geral, precárias, o que, segundo a Comissão, suscita inquietação em matéria de segurança rodoviária.

1.7. Daí se depreende também que os Estados-Membros e os parceiros sociais parecem, na sua maioria, interessados numa solução de âmbito comunitário, assumindo a forma de um instrumento de controlo simples mas eficaz e implicando uma carga administrativa relativamente reduzida, como seria o caso do certificado de motorista.

2. Observações na generalidade

2.1. Finalidade da proposta é criar uma situação na Comunidade, na qual os motoristas de veículos comunitários que efectuem transportes internacionais a coberto de uma licença comunitária possam ser eficazmente controlados pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, graças à introdução, a nível comunitário, de um documento uniformizado, como é o certificado de motorista.

2.2. Esses controlos são tanto mais necessários quanto mais frequentes são os casos de veículos comunitários conduzidos por motoristas oriundos de países terceiros. Às autoridades de controlo é impossível apurar se os motoristas em causa foram contratados legalmente e de acordo com as condições de trabalho em vigor no Estado-Membro em que está estabelecida a empresa transportadora. O objectivo do certificado de motorista uniforme é, pois, prevenir a concorrência desleal à custa de condições salariais e de trabalho.

2.3. Visto o transporte rodoviário comunitário de mercadorias carecer ele próprio, no quadro do acesso ao mercado, de uma licença comunitária, é natural procurar-se, para o certificado de motorista, uma ligação à licença comunitária. A

alteração proposta obriga a que, em complemento da licença comunitária, os motoristas dos veículos que efectuem transportes internacionais sejam igualmente detentores de um certificado de motorista. O Conselho de Ministros da UE decidiu, na reunião de 20 e 21 de Dezembro de 2000, que esse certificado só deverá ser necessário para os motoristas não nacionais da UE. Isso com vista a minimizar quanto possível a carga administrativa — no que se refere, nomeadamente, à exequibilidade dos controlos — e a maximizar a flexibilidade dos agentes económicos. O Comité apoia a correlação entre o certificado e a licença comunitária, bem como a sua limitação, decidida pelo Conselho de Ministros, a motoristas sem nacionalidade comunitária que conduzam veículos matriculados na UE.

2.4. Segundo a Comissão, nem em todos os casos será necessária a presença do certificado de motorista a bordo do veículo. Por exemplo, se o nome do motorista coincidir com o nome do titular da licença comunitária, como acontece na maior parte dos casos dos «motoristas proprietários», a licença será suficiente. Em todos os outros casos, para além da licença comunitária, também será necessário o certificado de motorista quando este for de nacionalidade não comunitária. O Comité aprova esta prática, pela redução da carga administrativa que ela representa.

2.5. A proposta de alteração do Regulamento (CEE) n.º 881/92 diz exclusivamente respeito ao transporte rodoviário de mercadorias por conta de outrem, pois só a esta modalidade de transporte é exigida uma licença comunitária. O transporte rodoviário de mercadorias por conta própria não é, portanto, abrangido por essa obrigação, uma vez que, na UE, esta modalidade não está sujeita a regulamentação específica de acesso à profissão de transportador. No entanto, o transporte por conta própria pode igualmente ser internacional, ainda que essa modalidade constitua apenas uma percentagem mínima do total. O Comité entende que, caso seja introduzido um certificado para o motorista de um veículo comunitário utilizado para o transporte de mercadorias por conta de outrem, terão de ser claramente definidas formas de prevenir eventuais problemas com condutores de veículos que efectuem transportes internacionais por conta própria. A proposta apresentada pela Comissão não prevê nada nesse sentido.

2.6. A Comissão considera que as regras de execução podem ser deixadas, em larga medida, ao critério dos Estados-Membros, uma vez que o certificado de motorista se limita a atestar oficialmente que foram respeitadas a legislação e as disposições aplicáveis nos diferentes Estados-Membros à contratação de motoristas. Caberia, assim, a cada Estado-Membro decidir dos meios de execução que imporiam o menor ónus administrativo. Trata-se, na opinião do Comité, de uma abordagem útil e pragmática.

2.7. Se bem que o nível de formação dos motoristas oriundos de países terceiros seja, de modo geral, elevado, na prática, os longos períodos de trabalho e a longa permanência nas cabinas dos camiões (que, para além de serem local de trabalho, são quase sempre também sala de estar e quarto de dormir) suscitam preocupações pelos riscos que representam para a saúde dos motoristas. Por outro lado, o Comité alerta para as consequências que estes factores possam ter para a segurança rodoviária.

3. Observações na especialidade

3.1. O certificado de motorista é emitido a pedido da empresa de transportes para cada motorista legalmente contratado ou posto à disposição, o qual conduz veículos no âmbito do transporte rodoviário internacional e o faz por conta dessa empresa estabelecida no território do Estado-Membro a que pertence. Os Estados-Membros não podem, portanto, impor à emissão de certificados de motorista a condição de o motorista só ser utilizado no estrangeiro. Tal afigura-se aceitável ao Comité. O Comité gostaria, aliás, de sublinhar a importância de os Estados-Membros velarem por uma interpretação correcta e uniforme da noção de «estabelecimento». Importará, por conseguinte, evitar que num Estado-Membro «estabelecimento» seja entendido no sentido físico, com uma gerência efectiva e permanente, enquanto noutro Estado-Membro se limite a um apartado ou a uma filial artificial que empregaria os motoristas provenientes dos países terceiros.

3.2. O modelo do certificado de motorista assemelha-se ao da licença comunitária. O objectivo é realçar o estreito vínculo existente entre ambos os documentos. Quanto ao suporte físico, o certificado de motorista será — à semelhança da licença comunitária — em papel, e não, por exemplo, em cartão plastificado. Essa opção visa poupar tempo e ir de encontro ao desejo de flexibilidade manifestado pelas empresas. O Comité aprova esta medida.

3.3. Com vista a uma aplicação flexível, o Estado-Membro que emite o certificado de motorista pode determinar o período de validade do mesmo, associando-o, por exemplo, à duração de um contrato de trabalho. O período máximo de validade de um certificado de motorista é de 5 anos. O certificado é renovável, mas só será válido se não se alterarem as condições em que foi emitido, tendo de ser impreterivelmente devolvido à autoridade emissora logo que essas condições deixem de ser observadas. No atinente à duração máxima de validade do certificado, o Comité concorda com a opção de se seguir a prática corrente adoptada para a licença comunitária.

3.4. Os Estados-Membros são obrigados a controlar regularmente se se mantêm inalteradas as condições em que um certificado é emitido. Apesar do facto de a execução ser

totalmente por conta dos Estados-Membros, o Comité entende que, a exemplo do controlo previsto no Regulamento (CEE) n.º 3821/85 para a aplicação das disposições relativas ao tempo de condução e de repouso, terá que ser fixado um número/uma percentagem mínimo/a de controlos a nível comunitário.

3.5. No que respeita às sanções a infligir no caso de infracção das disposições, a Comissão estabelece um paralelo com as disposições em vigor no caso da licença comunitária. Esse é, no entender do Comité, o procedimento correcto.

4. Síntese e conclusões

4.1. O Comité aprova globalmente a proposta da Comissão que visa instaurar um certificado de motorista para o transporte rodoviário internacional de mercadorias por conta de outrem, por o considerar um meio relativamente simples de, mediante um modelo comunitário determinado, combater a concorrência desleal com base nos custos salariais. Apoia, assim, o facto de o Conselho de Ministros da UE ter limitado essa obrigação aos motoristas provenientes de países terceiros.

4.2. O Comité considera desejável uma maior uniformidade nos Estados-Membros quanto à interpretação da noção de «estabelecimento», para responder à questão de saber se o certificado de motorista só pode ser emitido para os chamados «estabelecimentos» físicos, ou se o poderá também ser para filiais ou mesmo «apartados postais» de onde não é exercida qualquer actividade efectiva e permanente de transporte.

4.3. O Comité chama a atenção para o facto de se dever manter tão reduzido quanto possível o ónus administrativo inerente à introdução do certificado de motorista, pelo que concorda com o propósito da Comissão de estabelecer um elo entre o certificado e a licença comunitária.

4.4. Quando o nome do titular da licença comunitária coincide com o nome do motorista — como acontece na grande maioria dos casos dos chamados «motoristas proprietários» — a Comissão propõe não se exigir o certificado de motorista e considerar-se a licença comunitária suficiente. O Comité concorda com essa solução, atendendo à redução do ónus administrativo que ela representará.

4.5. Estando o transporte por conta própria isento da licença comunitária, também não será exigido o certificado ao motorista do veículo que efectue transportes internacionais. Ora, a proposta da Comissão não faz referência a este aspecto. No entender do Comité, seria recomendável instruir esta categoria de motoristas sobre como agir em caso de controlo noutro Estado-Membro.

4.6. No que respeita aos controlos que os Estados-Membros devem efectuar dos certificados emitidos, o Comité considera que a Comissão deverá precisar o respectivo número ou

percentagem mínimo/a. Esse critério deverá, por um lado, ser representativo e eficaz, não podendo, por outro, agravar o ónus administrativo.

Bruxelas, 25 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 90/425/CEE e 92/118/CEE no que respeita às regras sanitárias relativas aos subprodutos animais»

(2001/C 193/07)

Em 7 de Novembro de 2000, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o n.º 4, alínea b), do artigo 152.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos trabalhos do Comité sobre o tema, Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 30 de Março de 2001. Foi relator Leif E. Nielsen.

Na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 26 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou por 77 votos a favor, 1 voto contra e nenhuma abstenção o seguinte parecer.

1. Introdução

No seguimento da proposta⁽¹⁾ de um novo regulamento estabelecendo regras sanitárias aplicáveis aos subprodutos animais não destinados ao consumo humano, cumpre alterar as directivas 90/425/CEE e 92/118/CEE em conformidade.

⁽¹⁾ COM(2000) 574 final.

2. Observações na generalidade

O Comité aprova o projecto de directiva em exame enquanto consequência necessária do novo regulamento proposto que estabelece as regras sanitárias aplicáveis aos subprodutos não destinados ao consumo humano.

Bruxelas, 26 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as regras sanitárias relativas aos subprodutos animais não destinados ao consumo humano»

(2001/C 193/08)

Em 10 de Novembro de 2000, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o n.º 4, alínea b), do artigo 152.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 30 de Março de 2001. Foi relator Leif E. Nielsen.

Na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2001 (sessão de 26 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou por 81 votos a favor, com 7 votos contra e 3 abstenções o seguinte parecer.

1. Antecedentes

1.1. Desde que, em 1986, foi identificada no gado a presença da encefalopatia espongiforme bovina (BSE) e constatada uma correlação com a nova variante da doença de Creutzfeldt-Jakob, descrita em 1996, tomou-se uma série de medidas com vista a interromper as vias de infecção da BSE e a eliminar o risco de transmissão ao homem. A disseminação da BSE deveu-se muito provavelmente ao uso de alimentos para animais que continham matérias contaminadas com o agente infeccioso. Consequentemente, as restrições agravadas dizem primariamente respeito ao fabrico e à utilização de farinha de carne e ossos. Trata-se, em particular:

- da proibição, em meados de 1994, de utilizar proteínas derivadas de tecidos de mamíferos na alimentação de ruminantes, acrescida de outras disposições mais restritivas em alguns Estados-Membros⁽¹⁾,
- da obrigação, desde 1 de Abril de 1997, de produzir farinha de carne e de ossos em conformidade com parâmetros mínimos considerados suficientes para inactivar os agentes do tremor epizoótico dos ovinos⁽²⁾ e da encefalopatia espongiforme bovina (BSE)⁽³⁾,
- da eliminação, desde 1 de Outubro de 2000, das matérias de risco⁽⁴⁾ especificadas dos alimentos e das cadeias alimentares animal e humana.

(1) Decisão 94/381/CEE, transposta nos 15 Estados-Membros da UE. A Suécia, a França, o Reino Unido e Portugal introduziram voluntariamente disposições mais rigorosas.

(2) O tremor epizoótico é conhecido como doença dos ovinos desde 1 700, tendo sido detectado em todos os países com excepção da Dinamarca, Finlândia, Islândia e Nova Zelândia.

(3) Directiva do Conselho 90/667/CEE, bem como Decisões 92/562/CEE, 95/348/CE, 97/735/CE e 99/534/CE.

(4) De acordo com a definição dada, as matérias de risco especificadas são o crânio, as amígdalas e a espinal medula de, nomeadamente, bovinos, ovinos e caprinos. Além disso, no Reino Unido e em Portugal, devem também ser removidos toda a cabeça, o timo, o baço, o intestino e a espinal medula dos bovinos com mais de seis meses e a coluna vertebral dos bovinos com mais de 30 meses. A proposta da Comissão sobre a eliminação de matérias de risco especificadas fora, porém, já apresentada em 1996.

1.2. Em Dezembro de 2000, o Conselho adoptou para o primeiro semestre de 2001 uma proibição temporária da utilização de farinha de carne e ossos nos alimentos destinados aos animais de criação e impôs, como condição de autorização para consumo, a realização de um teste de BSE no momento do abate de qualquer bovino com mais de 30 meses de idade. Além disso, o Conselho decidiu em Janeiro de 2001 a obrigação de se remover na íntegra a espinha dorsal dos ruminantes. Por outro lado, espera-se que a proposta da Comissão que estabelece regras de prevenção e controlo de determinadas encefalopatias espongiformes transmissíveis (TSE)⁽⁵⁾ seja adoptada num futuro próximo. É, assim, aplicável, entre outras, a obrigação de eliminação das matérias de risco, em função do estatuto de cada Estado-Membro para efeitos de BSE/TSE.

2. Síntese da proposta da Comissão

2.1. A proposta da Comissão⁽⁶⁾ é mencionada no Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos e estabelece um novo quadro normativo para os subprodutos de origem animal. Nos termos da proposta, os animais encontrados mortos e os desperdícios e resíduos eliminar-se-ão da cadeia alimentar animal. As únicas matérias-primas de utilização autorizada no fabrico de farinha de carne e de ossos, vêm, nesse caso, a ser as matérias provenientes de animais que, após inspecção sanitária, sejam declarados próprios para consumo. Constam da proposta uma série de métodos alternativos para a utilização ou eliminação dos subprodutos de origem animal. Simultaneamente estabelece-se uma articulação com a legislação em matéria de ambiente.

2.2. A proposta de regulamento vem, pois, substituir as regras vigentes em matéria de eliminação e transformação de subprodutos animais, bem como de fabrico de alimentos de origem animal para animais, com o objectivo de evitar a presença de agentes patogénicos. Resíduos de animais são definidos pela regulamentação actual como carcaças ou partes de animais, incluindo peixes, ou produtos de origem animal não destinados ao consumo directo. Classificam-se em matérias de alto risco ou de baixo risco, consistindo esta última categoria em produtos considerados próprios para consumo. Com a proposta introduz-se a designação global «subprodutos animais», a qual é por sua vez subdividida em três categorias sujeitas a requisitos diferentes quanto aos usos a dar-lhes.

(5) «Proposta BSE» — COM(1998) 623, JO C 214 de 10.7.1998, p. 11.

(6) COM(2000) 574.

2.3. O comité científico director adoptou uma série de pareceres científicos incidentes nos subprodutos animais. De acordo com esses pareceres, a exclusão de materiais de animais encontrados mortos e de todos os desperdícios e resíduos da cadeia alimentar animal reduziria o risco de transmissão de doenças e o risco de concentrações inaceitavelmente elevadas de resíduos químicos nos alimentos para animais. Outras alternativas que não a incineração, a co-incineração ou o depósito em aterro seriam limitadas a certos subprodutos de animais.

2.4. A categoria 1 é a das matérias de mais alto risco, incluindo subprodutos animais que apresentam um risco relacionado com uma encefalopatia espongiiforme transmissível (TSE), um risco desconhecido ou um risco relacionado com a presença de resíduos de substâncias proibidas (como hormonas, beta-agonistas, etc.⁽¹⁾) ou de poluentes ambientais (como dioxinas, PCB, etc.) acima dos valores-limite. Os subprodutos animais pertencentes a esta categoria serão exclusivamente eliminados como resíduos, por incineração, co-incineração, ou depósito em aterro.

2.5. A categoria 2 abrange os subprodutos animais que apresentam um risco relacionado com doenças animais que não as TSE ou com a presença de resíduos de medicamentos veterinários. Chorumes, conteúdos do aparelho digestivo e lamas de matadouros entram nesta categoria. Os subprodutos animais pertencentes a esta categoria podem, depois de tratamento térmico, ser reciclados para outros fins que não a nutrição animal (por exemplo, produção de biogás, compostagem, fertilizantes ou produtos oleoquímicos).

2.6. A categoria 3 abrange subprodutos animais derivados de animais saudáveis, isto é, animais abatidos em matadouro e declarados próprios para consumo. Só subprodutos animais desta categoria podem ser utilizados na alimentação animal. Assim, esta categoria pode ser considerada uma «lista positiva» de matérias de origem animal que, depois de devidamente transformadas, podem ser utilizadas na produção de alimentos para animais. Além disso, esta categoria abrange produtos — como a lã, os couros, as peles e as penas — que se destinam a outros fins que não o consumo animal ou humano (isto é, produtos técnicos).

2.7. A proposta contém disposições pormenorizadas em matéria de fiscalização, destinadas a garantir uma separação clara entre as diferentes categorias durante a recolha e o transporte, bem como a sua rastreabilidade, mediante um sistema de inventários, de guias de acompanhamento e de certificados sanitários. Por outro lado, introduz-se um sistema de identificação e registo dos produtos finais (por exemplo, coloração das gorduras fundidas e das farinhas de proteínas animais com substância adequada).

2.8. Produtos com origem em esartejadores (farinhas de carne e de ossos e gorduras animais fundidas) não estão, segundo a proposta da Comissão, abrangidos pelo âmbito regulamentar da Directiva 90/667/CEE que tem vigorado. Na medida em que se destinem a eliminação ou reciclagem

enquanto resíduos, esses produtos estão, em contrapartida, regulamentarmente abrangidos pela directiva-quadro sobre resíduos⁽²⁾, que fixa disposições em matéria de manuseamento, eliminação e reciclagem de resíduos.

2.9. A proposta em análise pretende, por isso, clarificar a relação entre a directiva sobre resíduos animais e a directiva-quadro sobre resíduos, estabelecendo uma ligação lógica entre as duas. Tanto para os subprodutos animais não transformados como para os transformados, são possíveis apenas as três utilizações supra-referidas:

- eliminação enquanto resíduos (depósito em aterro, enteramento e incineração),
- valorização, como resíduos (co-incineração), ou
- «comercialização» (produção de proteínas animais transformadas e de gorduras fundidas utilizáveis no fabrico de alimentos para animais, fertilizantes, produtos cosméticos e farmacêuticos, etc.).

2.10. Se um subproduto animal for objecto de uma operação de eliminação ou de valorização, será tratado como resíduo. O controlo dessas operações de eliminação e de valorização assegurará, pois, a realização dos objectivos do artigo 4.º da directiva-quadro sobre resíduos, bem como a protecção da saúde humana e do ambiente.

2.11. A Comissão não esconde que a eliminação de farinhas de carne e de ossos por incineração ou depósito em aterro acarreta custos suplementares, consideráveis desvantagens ecológicas e problemas devidos a faltas de capacidade locais. Em contraste, a co-incineração das gorduras proporciona uma compensação económica limitada. A compostagem e a utilização das farinhas de carne e de ossos como fertilizante proporcionam certos benefícios ecológicos e uma absorção limitada dos custos. A produção de biogás é, segundo a Comissão, uma tecnologia em evolução que, para além dos efeitos benéficos para o ambiente, permite uma recuperação parcial dos custos através da produção de energia «verde».

3. Observações na generalidade

3.1. A insegurança que envolve a crise da BSE reflectiu-se grandemente nas decisões do Conselho e nas sucessivas medidas legislativas tomadas pela UE e pelos Estados-Membros desde 1986. É agora um dado adquirido que a amplitude da crise se deve ao atraso na adopção e aplicação de disposições, bem como ao seu não acatamento. Inspeções sanitárias efectuadas nos Estados-Membros desde 1996 pelo Serviço Alimentar e Veterinário da Comissão mostraram que, numa série de casos, as disposições não estavam a ser acatadas. No entender do CES, um controlo muito mais rigoroso do cumprimento das normas aplicáveis em todos os Estados-Membros teria sido decisivo para parar a disseminação da doença e evitar a continuação da transmissão da doença de Creutzfeldt-Jacob aos seres humanos. Simultaneamente, há grande necessidade de um esforço de formação de todas as categorias de pessoas envolvidas.

⁽¹⁾ As substâncias visadas são especificamente definidas na Directiva 96/22/CE do Conselho, JO L 125 de 23.5.1996.

⁽²⁾ Directiva 75/442/CEE, alterada pela Directiva 91/156/CEE.

3.2. O CES já anteriormente propusera a proibição da utilização de farinha de carne e de ossos em animais de criação, a fim de se proceder a uma análise profunda dos riscos e a uma avaliação da gestão de riscos nos Estados-Membros, antes de se tomar qualquer posição quanto à utilização futura. Já no seu parecer de iniciativa de 1996 sobre as consequências da BSE⁽¹⁾ o CES propunha que se estudasse se a proibição de alimentos para ruminantes baseados em farinhas de carne e ossos devia tornar-se extensiva aos não ruminantes. A proposta foi seguidamente reatada no parecer de 1999 do CES relativo à «proposta TSE»⁽²⁾. No mesmo contexto salientou o CES a necessidade de uma estratégia de longo prazo nesta matéria e de desenvolvimento da ligação entre a «proposta TSE» e a gestão dos subprodutos animais.

3.3. A questão fundamental, agora, é se a proibição temporária da utilização de farinha de carne e de ossos nos alimentos de animais de criação deva ser prolongada ou passar a permanente, o que, a acontecer, tiraria a base a certas disposições da proposta em exame. Em contrapartida, as disposições da proposta em matéria de eliminação e valorização enquanto resíduos abrangeriam quantidades muito maiores de subprodutos animais⁽³⁾. Enquanto não for possível considerar excluído qualquer risco para a saúde animal ou de transmissão aos seres humanos, e, em especial, enquanto persistirem os riscos de BSE e de DCJ, deve ser aplicada e mantida, estritamente, a interdição de farinhas de carne e de ossos para alimentação de animais monogástricos não vegetarianos. Esta interdição deve, em qualquer dos casos, tornar-se permanente para os animais normalmente vegetarianos, o que implica medidas urgentes para a produção maciça de proteínas vegetais de substituição.

3.4. O CES entende que a utilização de partes sãs de animais saudáveis, considerados próprios para o consumo humano, pode ser considerada absolutamente defensável, desde que sejam respeitadas as disposições em vigor e que se garanta simultaneamente a reutilização dos recursos. Numa perspectiva de gestão de risco, haverá, contudo, que manter em vigor a actual proibição da utilização de farinha de carne e de ossos nos alimentos destinados a ruminantes, bem como a obrigação de remover todas as matérias provenientes de ruminantes da cadeia alimentar, de modo que para animais não-ruminantes sejam só já utilizadas matérias provenientes de não-ruminantes. Além disso, poderá ser introduzida uma proibição de reciclagem dentro da própria espécie (reciclagem «intra-específica» ou «canibalismo»).

A proibição temporária deve, no entanto, manter-se em quaisquer circunstâncias, até se ter segurança suficiente quanto à produção e uso de farinhas cárneas e de ossos.

3.5. É imperioso eliminar o risco de incumprimento das regras. Tal pode ser conseguido através de programas HACCP (análise de risco e pontos críticos de controlo), de certificação ou acreditação individual das empresas (matadouros, fábricas de farinha de carne, fabricantes de alimentos para animais, etc.), ou ainda da utilização obrigatória de cadeias de produção separadas, a fim de garantir que a produção de farinhas animais seja absolutamente segura. Total rastreabilidade em todas as fases da produção e menção declarada da presença de farinha de carne e de ossos nos alimentos para animais são o resultado, absolutamente necessário, que se espera obter. E isso não só no interesse do mercado da carne de bovino, como também no dos consumidores, que devem poder comprar carne com a certeza de não ser nociva para a sua saúde.

3.5.1. A Comissão deveria assegurar, de imediato, a recolha urgente de todos os produtos potencialmente contaminados ou suspeitos desse risco. O Comité considera também que, por razões éticas e de respeito da natureza dos animais, os animais omnívoros ou carnívoros não deveriam ser alimentados com subprodutos animais provenientes da sua própria espécie, medida que, além do mais, pode contribuir para evitar o risco, mais directo e frequente do que a contaminação interespecies, de transmissão de uma doença dentro da mesma espécie.

3.6. No que diz respeito à apreciação concreta da proposta em causa, não há para o CES — quer por razões éticas quer atendendo à documentação científica da patologia — qualquer dúvida de que os animais mortos e os desperdícios e resíduos de subprodutos animais devam deixar de ser utilizados na produção de alimentos para animais e de que importa esclarecer a actual falta de clareza relativamente à legislação aplicável aos resíduos. O CES entende, por isso, que a proposta devia ser transposta o mais brevemente possível. Pressuposto claro, é, contudo, que ela possa ser acatada na prática em todos os Estados-Membros, sem quaisquer distorções da concorrência.

3.7. Não poderão, contudo, deixar de se reconhecer os problemas técnicos, ecológicos, económicos e comerciais que a transposição da proposta indubitavelmente acarretará. No entanto, esses problemas serão muito menores do que caso se optasse pelo prolongamento da proibição total da utilização de farinhas animais⁽⁴⁾.

(1) JO 295 de 7.10.1996, p. 55.

(2) Parecer do CES sobre o documento COM(1998) 623, JO C 258 de 10.9.1999.

(3) Segundo a Comissão, em 1998 registou-se um total de 16,1 milhões de toneladas de resíduos animais na UE. Desse total, 14,3 milhões de toneladas eram animais adequados para consumo e 1,8 milhões de toneladas animais encontrados mortos ou outros desperdícios e resíduos. No caso de uma proibição permanente, só em animais encontrados mortos ou em desperdícios e resíduos, teria de ser eliminado ou valorizado o nónio da quantidade de subprodutos animais.

(4) O custo anual total da proibição total foi calculado pela organização europeia do ramo dos fabricantes de alimentos cárneos num mínimo de 2 mil milhões de euros. O Comité considera totalmente incorrecto utilizar tal argumento quando o que está em causa é a ameaça pela BSE da saúde humana e animal.

3.8. A eliminação alternativa tem consideráveis repercussões ambientais que não são de menosprezar, assumindo a forma de óxido de azoto, de dioxinas e de outras substâncias nocivas libertadas na combustão. Neste contexto, é muito importante promover a investigação, de forma a reduzir ao máximo o impacto ambiental. Os riscos para o ambiente e para a saúde humana e animal, nomeadamente os associados a uma eliminação não controlada dos animais encontrados mortos, exigem que se dê ao assunto a máxima prioridade.

3.9. Segue-se da proposta que a importação de subprodutos animais fique sujeita a disposições da UE. A questão está em que a importação de carne ou produtos cárneos para consumo satisfaça as mesmas considerações de protecção do consumidor que a produção própria da UE e seja possível fiscalizar na prática tal requisito, bem como a conformidade com as disposições da OMC.

3.10. A simplificação proposta irá conferir maior transparência às normas sanitárias específicas aplicáveis aos subprodutos animais não destinados ao consumo humano. No entanto, na opinião do Comité, a simplificação não deve, em circunstância alguma, implicar desregulamentação. Quando o que está em causa é a saúde humana e animal, é absolutamente imperioso manter e reforçar as normas sanitárias aplicáveis aos subprodutos animais.

3.11. A resistência à construção de instalações de incineração para farinha de carne e de ossos dificulta a construção dessas instalações, razão, também, por que a incineração da farinha de carne e de ossos em centrais eléctricas e cimenteiras está longe de ser fácil. Em diversos Estados-Membros existem incentivos para a utilização de resíduos na produção de energia e para o seu reaproveitamento — uma prática que deveria ser promovida ao máximo mediante trocas de experiências e iniciativas pertinentes a nível da UE. O resultado das investigações e as decisões sobre normas aplicáveis às instalações de incineração devem ser do domínio público.

3.12. A necessidade de soluções alternativas para a utilização e eliminação dos subprodutos animais depende do «estatuto BSE» de cada Estado-Membro, variando, por conseguinte, de Estado para Estado. Por outro lado, a situação fiscal — designadamente em matéria de taxas sobre a energia e a poluição — é também bastante complexa. O CES apela, além disso, a que se procurem soluções com futuro a nível comunitário.

3.13. Segundo o artigo 36.º proposto, a Comissão elaborará um relatório sobre o apoio financeiro à transformação e eliminação de subprodutos animais. Essa ajuda financeira assume formas muito diferentes nos diversos Estados-Membros, por exemplo consoante a diferente situação jurídica e legal. Para evitar que essas diferenças possam afectar as condições de concorrência, é necessário proceder o mais rapidamente possível à análise anunciada pela Comissão e tomar as medidas necessárias. Tais medidas são imprescindíveis para a correcta execução da proposta, sem risco de distorção da concorrência entre os Estados-Membros e relativamente a países terceiros.

4. Observações na especialidade

4.1. É oportuno coordenar a proposta com outra regulamentação eventual do uso de produtos de origem animal na alimentação animal. Assegure-se, portanto, constância, na proposta, das derrogações, remissões e coordenações relevantes, designadamente para produtos como, por exemplo, as gorduras animais, as proteínas hidrolisadas e o difosfato de cálcio, bem como os demais restos de refeições originários de cozinhas domésticas, instituições, restaurantes, empresas de venda a retalho, etc.

4.2. Os resíduos de alimentos resultantes da actividade de restauração podem conter matérias de ruminantes, pelo que devem ser considerados matérias da categoria 2.

4.3. As matérias da categoria 2 incluem chorumes de todas as espécies animais e o conteúdo do aparelho digestivo dos mamíferos, com excepção dos chorumes e outras matérias provenientes de explorações agrícolas ordinárias. A categoria compreende, portanto, os chorumes e conteúdos de aparelho digestivo presentes em resíduos de ruminantes abatidos em matadouro. Segundo o n.º 2, alínea e), do artigo 5.º, os chorumes e conteúdos de estômago e intestino, nomeadamente, podem ser utilizados, sem requisitos especiais, em unidades de biogás. Tal corresponde à prática actual, devendo ser considerado especialmente importante.

4.4. Segundo o n.º 2, alínea c) do mesmo artigo, as matérias da categoria 2 que tenham sido esterilizadas sob pressão podem ser utilizadas como fertilizantes orgânicos ou reconstituíntes orgânicos do solo, ou, em conformidade com o artigo 12.º, tratadas numa estação de produção de biogás ou de compostagem. Para o tratamento numa unidade de biogás é necessário um processo de pasteurização com observância de requisitos especiais de tempo e de temperatura. Tendo-se já procedido à esterilização sob pressão e eliminado, assim, os agentes patogénicos visados, é desnecessário impor requisitos especiais de pasteurização para a utilização de subprodutos animais da categoria 2 na produção de biogás. Haveria, assim, que suprimir o requisito de unidade especial de pasteurização constante do n.º 1, alínea a), da secção A do Capítulo II do Anexo IV, mas manter o requisito de o reactor a biogás ser munido de equipamento de monitorização da temperatura. Pela mesma razão, propõe-se suprimir o n.º 1 da secção B do Capítulo II. Na secção C do Capítulo II, que diz respeito aos requisitos de tratamento térmico, haveria que substituir «unidade de pasteurização» por «reactor». Por outro lado, dever-se-ia acrescentar também a faculdade de recorrer a tratamentos com resultado equivalente ao obtido à razão de 70 °C/60 min.

4.5. Segundo o n.º 2, alínea e), do artigo 5.º, os chorumes, conteúdos do aparelho digestivo e outras matérias recolhidas em matadouros — na definição da alínea b) do n.º 1 — podem ser usados para estrumagem em conformidade com o regulamento, na condição de não haver perigo de disseminação de doença transmissível grave. É necessário fazer referência à definição de doenças malignas transmissíveis estabelecida a nível da UE e a nível internacional, como, por exemplo, a peste suína clássica, a febre aftosa, etc.

4.6. O Comité recomenda que as proteínas provenientes dos ruminantes não sejam utilizadas como adubo.

4.7. De acordo com o n.º 2, alínea f) do artigo 6.º, as matérias da categoria 3 podem ser transformadas em unidades de biogás ou de compostagem aprovadas nos termos do artigo 12.º, obrigando a pasteurização com requisitos especiais de duração e temperatura. Será, no entanto, de considerar desnecessária a imposição de requisitos especiais de pasteurização à transformação de matérias da categoria 3 em unidades de biogás, uma vez que essas são matérias que não apresentam sinais de doenças transmissíveis ao homem ou aos animais.

4.8. No n.º 1, alínea d) do artigo 6.º deve constar a restrição de que só o sangue de animais considerados próprios para o consumo humano pode fazer parte das matérias da categoria 3 e ser utilizado como alimento. Para assegurar que todas as proteínas animais destinadas à alimentação animal sejam esterilizadas sob pressão, também o sangue das matérias da categoria 3 deve ser esterilizado sob pressão.

Bruxelas, 26 de Abril de 2001.

5. Conclusão

5.1. O CES realizou em 9 de Março uma vasta audição com vista a focar em pormenor os aspectos científicos e sanitários, de controlo e de consumo, industriais e agrícolas da problemática da BSE. Com base nessa audição, o CES considera que a proposta em exame, especificamente dedicada aos subprodutos animais, e a «proposta TSE» formam, no seu conjunto, uma sólida base para solucionar ponderada e duradouramente a utilização a dar aos subprodutos animais, desde que tidas, porém, em conta as recomendações do presente parecer.

5.2. Salvaguardadas as reservas e recomendações supra, o Comité subscreve de bom grado os diferentes elementos da proposta. As medidas previstas reforçarão consideravelmente a segurança na eliminação das diferentes categorias de subprodutos animais, nomeadamente a dos utilizados como alimentos para animais de criação, uma vez que só poderão ser utilizadas partes sãs de animais saudáveis e declarados próprios para o consumo humano.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

As seguintes propostas de alteração, que obtiveram pelo menos um quarto dos votos, foram rejeitadas durante os debates:

Ponto 3.3

Alterar como segue:

«A questão fundamental, agora, é se a proibição temporária da utilização de farinha de carne e de ossos nos alimentos de animais de criação deve ser prolongada ou passar a permanente. O Comité considera que não se deve continuar a debater o prolongamento da proibição temporária para animais de criação, incluindo o gado bovino, o gado ovino e o gado caprino, mas antes a proibição definitiva. O CES esteia a sua posição no risco permanente de aparecimento da BSE nos animais de criação e na possibilidade da contracção da doença de Creutzfeldt-Jacob pelos seres humanos. É, pois, necessário usar de todos os meios para erradicar a BSE.»

Justificação

Esta alteração coaduna-se com a posição do Comité expressa em pareceres anteriores.

Resultado da votação

Votos a favor: 28, votos contra: 36, abstenções: 9.

Ponto 3.7

Elidir os três últimos períodos, ficando o ponto como segue:

«Não poderão, contudo, deixar de se reconhecer os problemas técnicos, ecológicos, económicos e comerciais que a transposição da proposta indubitavelmente acarretará. No entanto, esses problemas serão muito menores do que caso se optasse pelo prolongamento da proibição total da utilização de farinhas animais.»

Resultado da votação

Votos a favor: 40, votos contra: 47, abstenções: 5.

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 1696/71 que estabelece uma organização comum de mercado no sector do lúpulo»

(2001/C 193/09)

Em 22 de Dezembro de 2000, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 36.º e 37.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 30 de Março de 2001, sendo relator A. Kienle.

Na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou, por 61 votos a favor e uma abstenção, o presente parecer.

1. Antecedentes

1.1. O lúpulo é a alma da cerveja, segundo um provérbio. O lúpulo (*humulus lupulus*) é uma planta trepadeira, cujos frutos (cones de lúpulo) contêm a substância amarga *lupulina*, que é, a par do malte, da levedura e da água, um elemento essencial para o fabrico da cerveja. A parte do lúpulo nos custos de produção da cerveja não excede, contudo, os 0,3 %.

1.2. O lúpulo é hoje cultivado em 8 Estados-Membros da União Europeia e constitui tradicionalmente uma forte cultura de exportação, orientada para o mercado mundial. A área total de cultivo é de aproximadamente 22 700 hectares, a que corresponde uma produção de cerca de 35 000 toneladas de cones de lúpulo. Da produção mundial total — cerca de 94 000 toneladas — 37 % cabem à União Europeia.

1.3. A cultura do lúpulo requer um nível de investimento e um volume de trabalho elevados.

1.4. A comercialização do lúpulo processa-se, na sua maior parte, através de contratos a 5 anos, que têm em vista reduzir os consideráveis riscos de mercado. As associações de produtores de todos os países cultivadores têm um papel importante nos esforços tendentes a uma melhoria constante da qualidade, orientada para o mercado.

1.5. Prossegue a tendência para a concentração na indústria cervejeira. Ao nível mundial, dois terços da produção de cerveja são assegurados por 30 empresas ou grupos empresariais.

1.6. A organização comum de mercado no sector do lúpulo foi estabelecida em 1971. A participação do orçamento comunitário reduziu-se, entre 1997 e 2000, de 13 milhões para 12,4 milhões de euros.

2. Síntese da proposta da Comissão

2.1. No artigo 12.º, n.º 5, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1696/71 que estabelece uma organização comum de mercado no sector do lúpulo, a ajuda à produção era fixada em 480 euros por hectare para as colheitas de 1996 a 2000. A Comissão propõe agora prorrogar o montante desta ajuda por dois anos.

3. Observações

3.1. O Comité concorda com a avaliação da Comissão e das associações de cultivadores de todos os países produtores de lúpulo de que o programa de ajuda a 5 anos teve uma influência francamente positiva na melhoria da qualidade e na reconversão de variedades, contribuindo, assim, globalmente para a estabilização da produção de lúpulo na UE.

3.2. Verifica-se igualmente que as medidas especiais de pousio ou arranque definitivo aplicadas por, respectivamente, quatro e cinco países se inserem bem, neste caso, na organização de mercado.

3.3. É de admitir que o processo de concentração da indústria cervejeira e do comércio de lúpulo ao nível mundial irá prosseguir, ao passo que a produção de lúpulo continua a ser assegurada, não obstante as alterações estruturais, por unidades comparativamente reduzidas.

3.4. Pensa o Comité que, no futuro, dados os grandes riscos inerentes ao cultivo e à comercialização, associados a novas reconversões de variedades, continuará a predominar um sistema de produção por contratos concluídos antecipadamente e a longo prazo, em regra 5 anos.

3.5. O Comité reconhece que os agrupamentos de produtores beneficiários de apoio tiveram, nos últimos cinco anos, um papel essencial na melhoria da produção de lúpulo em termos de qualidade, protecção das plantas, comercialização e logística, promovendo notavelmente a competitividade do lúpulo europeu no mercado mundial. Importa que esta actividade prossiga com vista a garantir uma produção sustentável e duradoura do lúpulo em regime de contrato.

3.6. Os produtores e os seus agrupamentos estão perante uma forte concentração quer da indústria cervejeira internacional quer do comércio mundial de lúpulo. O comércio de lúpulo concentrou-se, nos últimos quatro anos, em dois grandes grupos que controlam, respectivamente, 40 % e 30 % do volume total do comércio mundial.

3.7. Para permitir enfrentar com êxito os riscos específicos e satisfazer as exigências de qualidade da cultura do lúpulo e, ao mesmo tempo, garantir aos parceiros contratuais da

indústria cervejeira mundial a segurança de fornecimento do lúpulo da UE, considera o Comité conveniente uma recondução do montante da ajuda por um período de 5 anos.

Bruxelas, 25 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1254/1999 do Conselho que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino»

(2001/C 193/10)

Em 26 de Fevereiro de 2001, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 37.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Em 27 de Fevereiro de 2001, a Mesa do Comité Económico e Social incumbiu a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente da preparação dos respectivos trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité nomeou na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 25 de Abril) A. Kienle relator-geral e emitiu, por 76 votos a favor, 2 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer.

1. Contexto

1.1. O aparecimento de novos casos de encefalopatia espongiforme bovina (BSE) provocou nos consumidores uma profunda crise de confiança no que se refere à carne de bovino e à criação bovina em geral.

1.2. As medidas de prevenção de grande alcance tomadas — como por exemplo a proibição das farinhas animais, os testes de rastreio da BSE e a supressão do material específico de risco — são indispensáveis ao restabelecimento da confiança dos consumidores. Por ocasião da audição do Comité Económico e Social dedicada à BSE, em 9 de Março de 2001, o comissário europeu responsável pela saúde, David Byrne, sublinhou que, na sua opinião, não existiam medidas de protecção mais eficazes do que as já em prática.

1.3. Em muitos Estados-Membros, o consumo da carne de bovino registou uma descida considerável, tendo-se também perdido importantes mercados de exportação. Em consequência, os preços ao produtor desceram abruptamente. O aparecimento de surtos de febre aftosa e a sua rápida propagação constitui mais um rude golpe tanto para o mercado interno como para o comércio externo.

1.4. A criação de bovinos reveste-se de enorme importância económica e paisagística em muitas regiões, frequentemente também em zonas montanhosas ou em zonas com desvantagens naturais. Nos agricultores afectados pela crise neste sector existe um sentimento generalizado de angústia e de resignação.

2. Resumo das propostas da Comissão

2.1. As propostas destinadas a alterar o Regulamento (CE) n.º 1254/1999 que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino fazem parte de um «plano em sete pontos» para fazer face à crise da carne de bovino, apresentado pelo comissário responsável pela agricultura, Franz Fischler, em 13 de Fevereiro de 2001.

2.2. A proposta que altera o Regulamento (CE) n.º 1251/1999, segundo a qual as explorações biológicas terão, no futuro, a possibilidade de cultivar determinadas leguminosas forrageiras em superfícies agrícolas retiradas da produção, será objecto de outro parecer do Comité.

2.3. A proposta da Comissão de adoptar um regime de compra especial para os bovinos com mais de 30 meses para todos os Estados-Membros, por forma a descongestionar o mercado a curto prazo, não foi, todavia, objecto de consulta pelo Comité, nem tão pouco pelo Parlamento Europeu. A decisão sobre este programa coube ao Comité de Gestão da Carne de Bovino da Comissão Europeia.

2.4. As propostas da Comissão, sobre as quais o Comité se pronunciará, referem-se aos seguintes pontos:

- fomento da produção extensiva por redução do factor de densidade
- promoção da extensificação mediante o cumprimento obrigatório do limite máximo de 90 animais por exploração que podem beneficiar do prémio
- introdução de direitos individuais por exploração para o prémio «*bovinos machos*»
- alteração do prémio por vaca em aleitamento
- não-aplicação do limiar de intervenção.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité concorda com a Comissão de que urge tomar medidas de emergência para dar resposta às graves perturbações sentidas no mercado da carne de bovino resultantes da crise da BSE. O Comité apoia medidas adequadas para eliminar, a curto prazo, as perturbações do mercado e conseguir-se reequilibrar os mercados a médio prazo. Não se deve, porém, chegar ao ponto de criar, através de medidas nacionais de apoio, novas distorções da concorrência ou mesmo tendências para uma renacionalização da Política Agrícola Comum.

3.2. Não obstante o facto de não ter sido directamente consultado sobre um novo regime de compra especial, proposto pelo comissário responsável pela agricultura no seu «plano de sete pontos», o Comité saúda esta proposta, pois pode contribuir de forma decisiva para o necessário descongestionamento do mercado. Em virtude de muitos cidadãos considerarem a destruição de géneros alimentícios eticamente condenável, o Comité considera correcto que os Estados-Membros tenham a possibilidade de pôr à disposição para fins humanitários ou manter em armazém, a suas próprias expensas, a carne rotulada de bovinos saudáveis com mais de 30 meses, que foi objecto de testes de rastreio da BSE.

3.3. O Comité faz notar que com as anteriores reformas agrárias já foram dados passos em direcção a uma maior determinação pelo mercado, tendo-se criado incentivos para uma criação extensiva de bovinos. Convém também recordar que no ano passado, até ao aparecimento da actual crise da BSE, o mercado da carne de bovino estava em equilíbrio sem quaisquer intervenções e assegurava aos produtores receitas adequadas. Por esta razão, as decisões tomadas no âmbito da Agenda 2000 sobre a organização comum do mercado no

sector da carne de bovino não devem ser agora fundamentalmente questionadas, tanto mais que a Agenda 2000 foi prevista para seis anos e só está em vigor há um. Acresce que estão previstas revisões intercalares para 2002 e 2003, datas em que se examinarão também as decisões referentes à organização do mercado no sector da carne de bovino. O Comité está preocupado que uma mistura de medidas com eficácia a curto, médio e longo prazo possa obstar a uma solução célere da actual crise. Esta mesma ideia transpareceu dos primeiros debates sobre as propostas da Comissão efectuados no Comité Especial da Agricultura e no Conselho «Agricultura», nos quais foram discutidos pontos de vista extremamente divergentes, não se tendo chegado a nenhum consenso.

3.4. Segundo o Comité, a crise da BSE afecta a existência de pequenas e grandes explorações, independentemente das formas de produção. Por esta razão, dever-se-ia assegurar que as propostas não comportam perdas de rendimento adicionais para determinadas explorações agrícolas e regiões. Do mesmo modo, há que tomar as medidas necessárias para evitar que os esforços da Comunidade sejam minados com um aumento das importações — sujeitas possivelmente a normas sanitárias e controlos menos estritos.

3.5. O Comité critica o facto de as propostas não preverem quaisquer incentivos para reduzir a oferta da carne de bovino através da diminuição do peso no abate. Isto seria possível, por exemplo conjugando-se os prémios aos limiares de peso no abate ou aos limites máximos de idade, tal como já é praticado com grande sucesso no caso dos prémios de abate de vitelos. Paralelamente poder-se-ia também prever um maior fomento da engorda de vitelos, a fim de restringir mais a engorda de animais pesados.

3.6. Tendo em conta a situação dramática que atravessam os mercados da carne de bovino, que adquiriu uma nova dimensão com o surgimento da febre aftosa, o Comité considera necessário encetar uma harmonização à escala da UE de assunção das despesas pelo erário público. Na actual situação de crise do mercado, não se pode imputar unicamente aos produtores e à indústria transformadora as elevadas despesas adicionais que as amplas medidas de salvaguarda contra a BSE requerem. Do mesmo modo, deve-se evitar o aparecimento de novas distorções da concorrência. Dada a gravidade da crise, o Comité parte do princípio de que a Comunidade porá à disposição recursos financeiros extraordinários para atenuar e remediar a situação.

3.7. O Comité insta com a Comissão Europeia para que adopte, para além das medidas referentes ao sector da oferta, iniciativas mais numerosas e mais incisivas para o sector da procura. As medidas globais para protecção do consumidor devem ser acompanhadas por uma campanha de informação e comunicação consideravelmente reforçada. Neste contexto, deve-se sublinhar a importância da carne de bovino enquanto alimento valioso e o significado da produção da carne de bovino para as zonas rurais e a indústria alimentar. Para uma campanha comunitária deste género há que utilizar, em particular, os recursos previstos no Regulamento n.º 2826/2000 sobre acções de informação e promoção a favor dos produtos agrícolas no mercado interno.

4. Observações na especialidade

4.1. O Comité considera que as propostas para uma redução adicional do factor de densidade e para fixação do limiar de 90 cabeças terão um impacto muito negativo em determinadas regiões e explorações, sem que se possa esperar, em contrapartida, um des congestionamento do mercado a curto prazo. Por esta razão, este debate deve ser levado a cabo de modo mais abrangente no âmbito das revisões intercalares.

4.2. O Comité observa que a introdução de valores de referência por exploração para o prémio especial «bovinos machos» levará a uma profunda alteração da organização do mercado. Ao passo que o efeito a curto prazo no mercado é incerto, esta passagem acarretaria claramente elevadas despesas burocráticas adicionais e permanentes o que contrasta com a desejada simplificação administrativa da Política Agrícola

Comum advogada pela Comissão Europeia. Acresce também que tornaria mais difícil aos agricultores adaptarem-se a futuras evoluções no mercado.

4.3. O Comité chama a atenção para o facto de que a proposta de alteração do prémio por vaca em aleitamento não deve causar um encargo unilateral para as pequenas explorações agrícolas.

4.4. O Comité adverte contra um retorno à intervenção permanente no sector da carne de bovino. Todavia, à luz da actual situação de extrema perturbação do mercado, o Comité considera correcta a proposta de suspensão temporária dos limites máximos de 350 000 t para as intervenções previstas na Agenda 2000. Neste contexto, deve-se também reflectir sobre as disposições de intervenção a aplicar, em particular no que se refere ao peso no abate.

Bruxelas, 25 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1251/1999 que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses»

(2001/C 193/11)

Em 26 de Fevereiro de 2001, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 36.º e 37.º do Tratado CEE, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Em 27 de Fevereiro de 2001, a Mesa do Comité Económico e Social incumbiu a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente de preparar os correspondentes trabalhos.

O Comité Económico e Social, na sua 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 25 de Abril), dada a urgência dos trabalhos, nomeou J-C. Sabin relator-geral e adoptou o parecer seguinte por larga maioria e 3 abstenções.

1. Introdução

1.1. A Comissão adoptou, numa primeira fase, determinadas medidas que visam suprimir toda e qualquer exposição do consumidor aos riscos de transmissão do prião da encefalopatia espongiforme bovina (BSE). Uma delas, que tem por objectivo proibir as farinhas de carne na alimentação animal, leva ao aumento do défice em proteínas da União Europeia. Perante a crise de confiança do consumidor na carne de bovino, a Comissão apresentou, em 13 de Fevereiro de 2001, medidas de ajustamento do mercado segundo margens autorizadas pelo acordo de Berlim, bem como uma acção referente às leguminosas forrageiras produzidas segundo princípios biológicos. O presente parecer analisa a proposta que tem em vista incentivar as culturas de leguminosas forrageiras e faz algumas recomendações.

2. A proposta da Comissão

2.1. O Regulamento (CE) n.º 1251/1999 do Conselho prevê que, para beneficiarem dos pagamentos por superfície, os produtores devem retirar da produção uma determinada percentagem das suas terras, podendo também as superfícies retiradas da produção ser utilizadas para certos fins não alimentares.

2.2. Acresce que a Comissão propôs um regulamento, adoptado em 24 de Junho de 1991 pelo Conselho, que visa instaurar um quadro específico para o desenvolvimento de uma agricultura biológica⁽¹⁾.

2.2.1. Este regulamento precisa, designadamente no Anexo I, que para se poder utilizar a denominação de produtos biológicos, é necessário aplicar os princípios de produção biológica em parcelas durante um período de conversão de pelo menos dois anos antes da sementeira.

2.3. A Comissão Europeia propõe incentivar a cultura de leguminosas forrageiras que entram na composição de alimentos para animais servindo-se de métodos de produção biológicos, para o que será autorizada a produção de leguminosas em terras retiradas da produção, seja esta retirada obrigatória ou facultativa.

2.3.1. As explorações agrícolas em questão deverão adoptar na sua totalidade os princípios de produção biológicos. A autorização será aplicável a partir da campanha de 2000/2001 e não terá consequências orçamentais.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité regista a proposta da Comissão respeitante à produção de leguminosas forrageiras em terras retiradas da produção (retirada compulsiva ou facultativa) e recorda que estas culturas são vantajosas para a alimentação animal e têm interesse do ponto de vista agronómico.

3.2. Todavia, nota que esta medida não tem relação directa com a gestão do mercado da carne de bovino, antes suscita a questão, muito mais global, da alimentação animal e do abastecimento em proteínas da União Europeia.

4. A proposta sobre o sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses

4.1. A proposta da Comissão enquadra-se nas Conclusões da Cimeira de Nice, de 7, 8 e 9 de Novembro de 2000, já que o Conselho Europeu registou a intenção da Comissão de aprofundar a sua análise em relação à oferta de plantas oleaginosas e proteaginosas, respeitando rigorosamente as perspectivas financeiras. O Comité considera que esta proposta é positiva mas fica muito aquém das expectativas e só parcialmente responde ao problema.

(1) JO L 198 de 22.7.1991, p. 1. Regulamento alterado pela última vez pelo Regulamento (CE) n.º 2020/2000 da Comissão (JO L 241 de 26.9.2000, p. 39).

4.2. Esta proposta suscita várias interrogações:

4.2.1. A proposta versa exclusivamente sobre as leguminosas forrageiras. Ora, o Comité faz questão de salientar que as leguminosas de sementes e as proteaginosas são essenciais para a alimentação animal e muito vantajosas do ponto de vista agronómico, na medida em que têm um papel positivo na manutenção da estrutura dos solos.

4.2.2. Se bem que esta proposta da Comissão seja positiva, o Comité interroga-se sobre a necessidade de restringir esta medida às explorações que praticam agricultura biológica, porquanto nem todas as culturas de leguminosas e proteaginosas são tributárias de adubos e pesticidas (zero de adubo azotado).

4.3. Dado que é necessário incentivar os agricultores a adoptar boas práticas de gestão dos solos, o Comité considera que a rotação de culturas, incluindo de culturas de melhoria (leguminosas e proteaginosas), possibilitaria a consecução de dois objectivos:

- aumentar a produção de proteínas vegetais de qualidade, e
- incentivar boas práticas agronómicas.

Um dos objectivos da Comissão — a incidência positiva ambiental — seria reforçado sem custos adicionais.

4.4. Conclusão: o Comité solicita, por conseguinte, que a alteração do Regulamento (CE) n.º 1251/1999 que institui um sistema de apoio aos produtores de culturas arvenses não se restrinja à produção biológica, para que todos os agricultores

possam desenvolver práticas que respeitem o ambiente. Sugere também que a proposta seja extensiva às leguminosas de sementes e às proteaginosas não abrangidas pelos acordos de Blair House.

5. A importância das proteínas vegetais

5.1. A suspensão temporária das farinhas de carne para alimentação dos animais torna ainda mais urgente que se analise em profundidade a situação de dependência da União Europeia em proteínas vegetais e se procurem soluções duráveis e apropriadas, sobretudo se tivermos em conta que a Comissão está a proceder a reflexão sobre o tema, mais vasto, do equilíbrio das fontes de abastecimento em proteínas vegetais da União Europeia. O Comité deseja ser consultado sobre este assunto que tanto preocupa agricultores como consumidores. Regista com interesse a comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu «Opções para o fomento das culturas proteaginosas na União Europeia»⁽¹⁾ e reserva-se o direito de se pronunciar sobre o documento.

5.2. Se bem que a proposta da Comissão não equacione o problema do abastecimento de proteínas vegetais da União Europeia, o presente parecer aponta algumas pistas de reflexão que, posteriormente, deveriam desembocar num parecer que trate concretamente deste assunto.

5.3. O quadro infra fala por si: a União produz um terço das suas necessidades e a situação tenderá a agravar-se. O grau de dependência é preocupante para a segurança da pecuária na União Europeia e carece de uma estratégia diferente.

⁽¹⁾ COM(2001) 148 final/2.

Balanço proteico (em milhões de t.) da UE na campanha de 1999/2000

	Produção	Exportação	Importação	Consumo
Oleaginosas	7,8	0,7	34,3	41,2
entre as quais				
Soja	1,2	0,7	26,3	26,8
Culturas proteaginosas	4,7		0,7	5,4
Proteínas vegetais	17,7	1,1	35,1	51,7
Proteínas animais	3,2	0,7	0,7	3,2
Total	20,9	1,8	35,8	54,9

Fonte: Informações Estatísticas e Económicas 1999, Comissão da UE.

5.4. O Comité aproveita esta ocasião para evocar as razões da importância e pertinência desta questão:

- a produção europeia cobre menos de 30 % das necessidades da UE;
- a actual supressão das farinhas de carne na alimentação animal agrava este défice;
- o consumo mundial de proteínas vegetais regista um crescimento anual de 4 a 5 %, podendo levar a uma redução das possibilidades de abastecimento;
- os Estados Unidos desenvolvem uma política muito activa sustentada destas produções que têm uma importância estratégica para o país;
- a Agenda 2000 alinhou as ajudas às oleaginosas pelo nível das outras grandes culturas, o que desincentivou a produção de oleaginosas. Se esta decisão tem a vantagem de libertar a União Europeia do espartilho de Blair House apresenta, no entanto, três inconvenientes: incita a monocultura, não responde à necessidade interna de segurança em termos de quantidade e qualidade (presença ou não de OGM nas matérias primas importadas) e agrava a situação da União Europeia no quadro da OMC. Com efeito, é mais fácil produzir para o seu próprio mercado do que para a exportação;

- na perspectiva do alargamento, seria judicioso propor aos países da Europa Central e Oriental oportunidades reais de desenvolvimento das produções para as quais a União Europeia constitui um verdadeiro mercado;
- o desenvolvimento da produção de oleaginosas para fins não alimentares (fabrico de combustível — éster metílico) permitiria produzir proteínas vegetais e satisfazer os compromissos da União Europeia na redução das emissões de gás com efeito de estufa (acordo de Quioto).

O acordo de Berlim previu uma cláusula sobre uma eventual revisão intercalar da Política Agrícola Comum para rectificar a política agrícola no sector das proteínas vegetais

5.5. Conclusão: estão reunidos todos os elementos para se poder preparar um programa de desenvolvimento da produção de proteínas vegetais na União Europeia e nos países candidatos. Por isso, o Comité deve discutir esta questão quanto antes, para apresentar propostas à Comissão na perspectiva do exame intercalar da Política Agrícola Comum.

Bruxelas, 25 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada “Estratégia para melhorar o funcionamento do sistema do IVA no mercado interno”»

(2001/C 193/12)

Em 8 de Junho de 2000, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que adoptou parecer em 9 de Abril de 2001, sendo relator K. Walker.

Na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou por 53 votos a favor, 6 contra e 4 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Desde a aprovação da Primeira e da Segunda Directivas relativas ao IVA, em Abril de 1967, a Comunidade comprometeu-se, jurídica e politicamente (no quadro do seu objectivo de criar o mercado comum o mais eficaz possível), a promover um sistema comum de IVA destinado a suprimir a tributação das importações e o desagravamento das exportações nas trocas comerciais intra-comunitárias. Este compromisso baseava-se no objectivo de conceber um sistema de IVA bem adaptado ao mercado interno e que funcionasse na União Europeia da mesma forma que no interior de um único e mesmo país.

1.2. Em 1987, a Comissão apresentou propostas visando promover tal sistema, no âmbito do programa de trabalho com vista ao estabelecimento do mercado interno em Janeiro de 1993. Os elementos essenciais dessas propostas, que foram concebidas de forma a realizar um verdadeiro mercado interno através da tributação no país de origem, eram os seguintes:

- uma estrutura fiscal harmonizada compreendendo duas categorias de taxas de IVA;
- a harmonização, no interior de um intervalo definido, das taxas aplicadas pelos Estados-Membros;
- um mecanismo de compensação para a redistribuição das receitas fiscais do IVA.

1.3. Em 1989, revelou-se evidente que seria impossível aprovar as propostas da Comissão antes de 1 de Janeiro de 1993, tendo o Conselho ECOFIN decidido aprovar um sistema transitório que possibilitasse a supressão dos controlos nas fronteiras internas da Comunidade, permitindo continuar a cobrar os impostos no Estado-Membro de destino. Ao mesmo tempo, o Conselho reafirmou, tanto jurídica como politicamente, o compromisso que assumira em Abril de 1967 de promover um «sistema definitivo» baseado na tributação dos bens e serviços no Estado-Membro de origem, fixando em 31 de Dezembro de 1996 o novo prazo para atingir esse objectivo.

1.3.1. Este sistema transitório, com numerosas alterações, ainda se encontra em vigor e não há perspectivas imediatas de ser substituído, embora ninguém conteste que tem um determinado número de defeitos porque é complexo, pode originar fraudes e está desactualizado.

1.4. A Comissão apresentou novas propostas para a introdução de um sistema definitivo em 31 de Dezembro de 1996. A Comissão tinha anteriormente procedido a uma avaliação profunda do funcionamento do regime transitório⁽¹⁾ e sondou os Estados-Membros sobre os respectivos pontos de vista, de modo a evitar uma repetição da situação que tinha conduzido à rejeição das propostas precedentes.

1.4.1. Apesar disso, os progressos realizados no Conselho com vista à aprovação das propostas apresentadas pela Comissão foram muito limitados; se a actividade económica de um operador em toda a União Europeia for sujeita a imposto num único Estado-Membro, é indispensável um grau elevado de harmonização dos mecanismos de tributação para assegurar a uniformidade de aplicação. Além disso, será igualmente necessário um determinado grau de harmonização das taxas, a fim de garantir a neutralidade do imposto relativamente às condições de concorrência. Tem sido evidente que um tal grau de harmonização não era realizável, tendo em conta a situação interna nos diferentes Estados-Membros.

1.5. A Comissão pensa que é necessário modernizar, simplificar, reforçar e aplicar de forma mais uniforme o sistema do IVA, a fim de o actualizar e de o tornar mais motivador para a realização de operações comerciais legais no mercado interno, sem proporcionar mais ocasiões de fraude.

2. As propostas da Comissão: nova estratégia 2000

2.1. Os pormenores das propostas da Comissão para reavaliação do programa apresentado em 1996 constam do Anexo 1.

⁽¹⁾ COM(94) 515 final, de 23 de Novembro de 1994.

2.2. O Programa de Acção da Comissão consta do Anexo 2.

3. Observações na generalidade

3.1. Parecer após parecer⁽¹⁾, o CES reiterou o seu apoio ao princípio de um novo sistema definitivo de IVA baseado na tributação no Estado-Membro de origem e instou os Estados-Membros a deixarem de bloquear os progressos nesta direcção. O Comité, por várias vezes, sublinhou os defeitos do sistema transitório e instou a que fossem empreendidas acções para modernizar o sistema e minimizar as suas insuficiências, que não só estão a ter consequências negativas no comércio legítimo, como estão a facilitar a fraude.

3.1.1. Já desde 1988, o Comité assinalou⁽²⁾ ser anacrónico o facto de, no espaço daquilo que deveria ser um Mercado Único, as transacções entre Estados-Membros serem tratadas como «importações» e «exportações». Num verdadeiro Mercado Único, estes conceitos dever-se-iam aplicar exclusivamente às transacções com operadores externos.

3.1.2. O facto de um conceito aceite em princípio há trinta e três anos ainda parecer estar tão longe de se concretizar como estava nessa altura é consequência da atitude dos Estados-Membros. A história da legislação do IVA na Europa é um catálogo de fracassos, não por parte da Comissão, que tem agido com admirável consistência e incansável esforço para tentar fazer evoluir a situação, mas sim por parte dos Estados-Membros, que permanentemente frustraram esses esforços.

3.2. É amplamente consensual que os actuais acordos transitórios são complicados, susceptíveis de fraude e estão desactualizados, sendo ainda incompatíveis com os princípios do mercado único. O Comité concorda com a Comissão em que há uma evidente necessidade de modernização, simplificação, reforço e aplicação mais uniforme do sistema de IVA, de forma a actualizá-lo e a assegurar que incentiva as transacções comerciais legítimas no espaço do Mercado Único, ao mesmo tempo que reduz as possibilidades de fraude.

3.2.1. O Comité aceita a afirmação da Comissão de que o Mercado Único poderia funcionar — e funcionar — melhor com um sistema do IVA baseado no princípio da tributação no país de origem, dado que seria mais fácil de administrar (e, por conseguinte, menos oneroso para as empresas), como seria de menor sensibilidade à fraude, dando assim uma melhor garantia de estabilidade das receitas fiscais.

3.2.2. O Comité considera de lamentar que o actual clima político torne pouco provável a introdução de um tal sistema num futuro previsível.

3.3. O Comité congratula-se por a Comissão não ter de modo algum a intenção de pôr em questão a ideia de um regime definitivo de tributação no Estado-Membro de origem como um objectivo a longo prazo da Comunidade. Tendo em conta as condições actuais da situação política, aceita que seja necessário a curto prazo definir uma estratégia viável para o sistema transitório, centrada nos seguintes objectivos:

- simplificação e modernização das regras existentes;
- aplicação mais uniforme das disposições actuais;
- cooperação administrativa mais estreita.

3.4. O Comité reconhece que isto apenas será possível se todos os Estados-Membros estiverem dispostos a ponderar modificações nos seus sistemas nacionais de IVA e, nomeadamente, uma redução do elevado número de regimes especiais, de opções, isenções e derrogações que existem actualmente. Tendo em conta a história recente da legislação do IVA, as perspectivas não são animadoras.

3.5. O Comité concorda com a Comissão, quando esta afirma que a manutenção em vigor do actual regime transitório do IVA implicará dar maior ênfase aos controlos mais reforçados e a uma cooperação administrativa mais estreita que no passado. O facto de, ao abrigo do actual regime, as mercadorias poderem circular entre os Estados-Membros sem pagamento de IVA constitui um convite à fraude.

3.6. O Comité apoia a insistência da Comissão em que as propostas já apresentadas a título do programa de 1996 e o exercício SLIM devem ser adoptadas tão brevemente quanto possível e insta os Estados-Membros a cooperarem com a Comissão na simplificação, modernização e reforço do sistema transitório.

3.6.1. O Comité já emitiu pareceres que aprovam largamente as propostas da Comissão sobre o direito à dedução e à supressão do procedimento previsto na Oitava Directiva⁽³⁾, à determinação do devedor do imposto sobre o valor acrescentado⁽⁴⁾, à alteração do Comité do IVA⁽⁵⁾ e à melhoria da assistência mútua em matéria de cobrança de créditos⁽⁶⁾. Lamenta que estas medidas necessárias e desejáveis ainda não tenham sido postas em prática.

3.6.1.1 Considera o Comité que a situação seria substancialmente melhorada se os prazos de pagamento fossem harmonizados nos Estados-Membros ou se, pelo menos, fossem aproximados.

(1) JO C 82 de 19.3.1996, p. 49; JO C 204 de 15.7.1996, p. 94; JO C 296 de 29.9.1997, p. 51; JO C 101 de 12.4.1999, p. 73; JO C 209 de 22.7.1999, p. 53; JO C 116 de 20.4.2001, p. 59.

(2) JO C 237 de 12.9.1988, p. 14.

(3) COM(1998) 377 final, parecer do CES JO C 101 de 12.4.1999, p. 73.

(4) COM(1998) 660 final, parecer do CES JO C 116 de 28.4.1999, p. 14.

(5) COM(97) 325 final, parecer do CES JO C 19 de 21.1.1998, p. 56.

(6) COM(1998) 364 final, parecer do CES JO C 101 de 12.4.1999, p. 26.

3.6.2. O Comité também manifestou o seu apoio à proposta para a supressão da representação fiscal obrigatória⁽¹⁾, assinando que o Conselho aprovou uma directiva que suprime essa exigência a partir de 1 de Janeiro de 2002.

3.7. O Comité concorda com o Programa de Acção da Comissão e espera que seja possível vir a aplicá-lo mas, com a actual atmosfera política, duvida que tal seja possível nos prazos previstos.

3.8. O Comité nota que, numa reunião do Grupo de Política Fiscal, realizada em 2 de Março de 2000, os representantes dos Estados-Membros aprovaram a abordagem adoptada pela Comissão, caracterizada pelo pragmatismo e pela vontade de combater as dificuldades apresentadas pelo actual sistema transitório. Espera que este apoio se traduza em acção legislativa no Conselho.

3.9. As numerosas alterações pontuais introduzidas na Sexta Directiva ao longo dos anos originaram um texto complexo, confuso e mesmo, por vezes, contraditório. O Comité congratula-se com a informação de que a Comissão decidiu proceder a uma revisão redaccional completa da Sexta Directiva e de que este projecto é uma prioridade do seu programa de trabalho para 2001.

4. Observações na especialidade

4.1. O Comité concorda com a afirmação da Comissão de que a isenção dos serviços postais do sector público cria distorções numa situação em que estes serviços estão a ser cada vez mais privatizados nalguns Estados-Membros. Tributar os operadores do sector privado neste domínio e isentar o sector público constitui uma violação do princípio de neutralidade, que está no núcleo de todos os sistemas de tributação. E distorce a concorrência quer no interior dos Estados-Membros, onde há operadores dos sectores público e privado, quer entre os Estados-Membros, em alguns dos quais os serviços postais estão privatizados, enquanto noutros pertencem ao sector público.

4.2. O Comité emitiu um parecer⁽²⁾ sobre as propostas da Comissão relativas ao tratamento do comércio electrónico e das emissões de rádio e de televisão.

4.3. O Comité acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de apresentar propostas para fazer aceitar a facturação electrónica do IVA e de formular regras para harmonizar as práticas na Comunidade. Considera esta questão uma melhoria

altamente desejável e há muito esperada, que reduzirá substancialmente o ónus do cumprimento e o custo para muitas empresas.

4.4. O Comité também emitiu um parecer⁽²⁾ em que aprova as propostas da Comissão para a revisão das regras sobre a cooperação administrativa e a assistência mútua.

4.5. O Comité apoiou a prorrogação, por um período de mais 5 anos, das disposições do n.º 3 do artigo 12.º da Sexta Directiva relativa ao IVA, que fixam a taxa normal mínima em 15 %, e que está previsto que prescreva em 31 de Dezembro deste ano⁽³⁾. Lamenta que as propostas para introdução de um intervalo de variação da taxa normal tenham sido rejeitadas por duas vezes.

4.6. O Comité toma nota de que, tal como prevê o n.º 4 do artigo 12.º, a Comissão apresentará um relatório no qual reexaminará o âmbito de aplicação das taxas reduzidas do IVA, terá em conta a situação em matéria de harmonização das taxas e avaliará os efeitos da sua estrutura no funcionamento do Mercado Único. Frisa que esta é uma matéria altamente litigiosa, em que as perspectivas de obter o necessário acordo político não são muito elevadas.

4.7. O Comité aceita que a privatização crescente das actividades que constituíam tradicionalmente o domínio exclusivo do sector público está a conduzir a uma maior distorção da concorrência entre os serviços isentos, não tributáveis e tributáveis; como consequência, está a ser minado o princípio de neutralidade. O Comité concorda com o facto de que o sistema precisa de ser modernizado no que a esses serviços se refere, mas aconselharia a que tal não conduza automaticamente a sujeitar ao IVA as actividades que presentemente estão isentas.

4.7.1. O Comité também concorda com a proposta da Comissão de reexaminar o regime de IVA aplicável às subvenções, para garantir um tratamento mais simples e mais harmonizado na UE. Concorda em que as isenções sem direito à dedução para actividades de carácter social, escolar, cultural, etc. deveriam ser reexaminadas com a finalidade de se verificar se a sua existência ainda se justifica.

4.8. O Comité toma nota de que a Comissão tenciona abordar a questão do tratamento do IVA dos serviços financeiros e dos serviços de seguros. Concorda que nos últimos anos o sector aumentou, tanto em dimensão como em complexidade, e que as suas estruturas e os seus métodos de funcionamento sofreram mudanças consideráveis. É matéria que merece certamente um exame, mas estes factores aumentarão a dificuldade de elaborar um regime de IVA adequado. A Comissão reconhece tacitamente a possibilidade de falhar

⁽¹⁾ COM(1998) 660 final, parecer do CES JO C 116 de 28.4.1999, p. 14.

⁽²⁾ JO C 116 de 20.4.2001, p. 59.

⁽³⁾ JO C 116 de 20.4.2001, p. 67.

quando afirma «mesmo que se constate que esse método não é desejável ou realizável». O Comité gostaria de frisar que um dos critérios mais importantes para qualquer sistema de IVA neste sector é que ele não deve ter por efeito perturbar ou limitar o desenvolvimento dos mercados que contribuem de forma considerável para o crescimento económico e o emprego.

4.9. O Comité aceita a lógica de alteração das disposições da Sexta Directiva que se tornaram ambíguas, incompletas ou obsoletas devido a decisões do Tribunal Europeu de Justiça.

4.10. O Comité concorda que as regras existentes sobre o lugar de entrega das mercadorias deveriam ser uniformizadas sempre que o fornecedor seja responsável pela montagem e instalação no domicílio do cliente.

4.10.1. A Comissão regista que a crescente liberalização dos serviços públicos de distribuição significa que os fornecimentos estão cada vez mais sujeitos à concorrência entre produtores do sector privado de diferentes Estados-Membros, para maior benefício dos consumidores, que poderão dirigir-se aos operadores mais competitivos. A Comissão conclui que devem ser tomadas medidas para assegurar uma concorrência leal neste sector. O Comité gostaria de sublinhar que não cabe aos regimes fiscais assegurar uma concorrência leal; apenas devem ser estruturados de forma a evitar serem eles próprios a criar distorções de concorrência.

4.10.2. O Comité compreende a necessidade de rever os procedimentos que ao abrigo do regime transitório gerem as vendas à distância na Comunidade. Esta venda efectua-se cada vez mais por meios electrónicos e muitas das considerações aplicáveis ao comércio electrónico têm cabimento nesta matéria.

4.11. O Comité tem a firme opinião de que é essencial uma cooperação administrativa muito mais estreita do que a actualmente existente entre as autoridades fiscais dos Estados-Membros para a concretização dos acordos transitórios ou, mesmo, de qualquer sistema fiscal. O Comité regista com satisfação que este problema é abordado pela Comissão e pelo Conselho. Concorda com a afirmação de que os instrumentos jurídicos comunitários existentes em matéria de cooperação administrativa e de assistência mútua devem ser reforçados de modo a tratarem das questões de fraude resultantes do facto de as mercadorias poderem circular livremente na Comunidade sem pagamento de IVA, mas observa que as melhorias dos instrumentos legais serão de pouca utilidade, a menos que haja vontade por parte das administrações fiscais dos Estados-Membros de fazer deles um uso eficaz.

4.12. O Comité aprova a ideia de uma cooperação mais estreita entre autoridades aduaneiras e fiscais e aguarda com interesse os resultados das deliberações do grupo eventual que está a tratar desta matéria.

4.13. O Comité aprova o facto de vir a ser efectuada uma revisão geral e profunda das regras relativas à localização dos serviços, previstas no artigo 9.º Participa do consenso geral que considera que o âmbito de aplicação da tributação no lugar onde se domicilia o cliente (mecanismo de «reverse charge», isto é, mecanismo de imposição a nível do destinatário) deveria ser alargado ou mesmo tornar-se a regra geral de tributação dos serviços. Considera este princípio mais importante do que proteger o sistema dos pagamentos fraccionados. Num parecer anterior⁽¹⁾ o CES sublinhou o facto de que a abolição do sistema de pagamentos fraccionados representaria a única, e mais importante, contribuição possível para a redução dos encargos que o cumprimento significa para as empresas.

4.13.1. O Comité reitera esta posição. Não considera que o abandono do sistema de pagamentos fraccionados possa de qualquer forma reduzir a capacidade de controlar o sistema. Na realidade, é de opinião que, ao reduzir fortemente os custos de cumprimento para as empresas, incentivaria um maior grau de cumprimento voluntário e assim reduziria a incidência de fraude. Muitas pequenas empresas, e particularmente operadores individuais, evadem o registo, não porque pretendam obter vantagens competitivas ou defraudar o fisco, mas porque não possuem recursos para fazer face ao ónus administrativo criado pelas exigências administrativas de preenchimento de declarações.

4.14. O Comité concorda que seria desejável racionalizar as derrogações concedidas aos Estados-Membros com base no artigo 27.º A actual situação é correctamente definida pela Comissão como «um caos». As disparidades entre os regimes dos diferentes Estados-Membros, criadas pelo número e diversidade destas derrogações, desencorajam fortemente a criação de actividades transfronteiriças na Comunidade, especialmente para as PME.

4.15. A necessidade de uma racionalização geral das opções, direitos e derrogações é também imperiosa. Como a Comissão sublinha, mesmo as derrogações transitórias revelaram-se impossíveis de eliminar em consequência da incapacidade de obter um acordo unânime na matéria. Os Estados-Membros que obtiveram derrogações parecem sentir-se obrigados a mantê-las a todo o custo; frequentemente, também se tornaram moeda de troca. Não há dúvida de que muitas delas constituem verdadeiros obstáculos ao bom funcionamento do mercado interno e que a sua supressão asseguraria uma aplicação mais uniforme do IVA. Por isso, o Comité concorda com que uma revisão da Décima Terceira Directiva seria oportuna e pertinente.

⁽¹⁾ JO C 116 de 28.4.1999, p. 14.

4.16. O Comité regista a intenção da Comissão de levar a cabo uma revisão e uma racionalização das regras e derrogações aplicáveis na definição de taxas reduzidas de IVA, uma vez que o actual projecto piloto introduzido pela Directiva 1999/85/CE tenha sido concluído. O Comité observa que, por muito desejável que este passo possa ser, trata-se de uma questão delicada sobre a qual será difícil obter a necessária unanimidade.

4.17. Tem havido reiterados pedidos, a que o Comité se associou, em favor de uma revisão completa dos regimes especiais aplicáveis às pequenas empresas e, nomeadamente, ao destas isenções, que são muito diferentes entre os Estados-Membros. Estes sistemas, que deveriam dar apoio às pequenas empresas, ao criarem diferenças entre os regimes fiscais dos Estados-Membros, muitas vezes agiram contra os interesses das pequenas empresas, desencorajando-as de se lançarem em transacções transfronteiriças. O Comité acolhe favoravelmente o facto de haver planos para lidar com esta questão, mas gostaria que qualquer harmonização se fizesse com base nos sistemas existentes, que são os mais favoráveis às pequenas empresas.

5. Conclusões

5.1. O Comité reitera a sua posição de que as diversas e graves fraquezas do sistema transitório existente só poderão ser finalmente suprimidas com a introdução de um novo sistema definitivo baseado no princípio da tributação no país de origem. Lamenta profundamente a total falta de progressos nesta direcção e, embora acolha favoravelmente a continuada dedicação da Comissão a este assunto, como uma medida a longo prazo, interroga-se sobre quantos mais anos deste sistema transitório serão necessários antes de se poder alcançar tal objectivo.

5.1.1. Insta os Estados-Membros a analisarem as vantagens que adviriam para a União Europeia de um sistema que tornasse o Mercado Único uma realidade, em vez de o pôr em causa, e que conseguisse travar a actual maré de fraude em matéria de IVA.

5.2. Não havendo o consenso político que permitiria realizar este objectivo, o Comité aceita a necessidade de mais alterações ao sistema transitório, de forma a atenuar alguns dos seus piores defeitos, e espera que ao menos este progresso possa ser finalmente efectuado.

5.3. O Comité concorda que os elementos chave para melhorar o sistema transitório são a simplificação e a modernização das regras existentes, uma aplicação mais uniforme das regras e uma cooperação administrativa mais estreita. Aceita a proposta da Comissão de que «modernização e simplificação» e «cooperação administrativa e prevenção da fraude» formam um todo e devem andar a par.

5.4. O Comité aprova totalmente o calendário estabelecido na Nova Estratégia da Comissão para 2000 e no seu Programa de Acção 2000/2001.

5.5. O Comité concorda com a perspectiva maioritária de que o mecanismo de «reverse charge» (ou transferência, para o destinatário dos bens, da obrigação de pagamento do imposto) deveria ser alargado ou tornado no princípio geral da tributação dos serviços. Reitera a sua posição de que a supressão do sistema de pagamentos fraccionados seria mais útil do que qualquer outra medida para reduzir os custos do cumprimento para as empresas, sem por isso favorecer mais a fraude.

Bruxelas, 25 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económica e Social
Göke FRERICHS

ANEXO I

ao parecer do Comité Económico e Social**Reavaliação do programa apresentado em 1996***Definição de uma estratégia viável para melhorar o regime actual*

Em primeiro lugar, convém salientar que o mercado interno pode funcionar e funcionar melhor com um sistema do IVA baseado na tributação no Estado-Membro de origem, tanto em termos de simplicidade administrativa (e, por conseguinte, de redução dos custos para as empresas) como de menor sensibilidade à fraude (o que daria, por conseguinte, uma melhor garantia de estabilidade das receitas fiscais). Todavia, convém igualmente reconhecer que tendo em conta o contexto e as condições actuais (em especial, o facto de não estarem reunidas as condições para avançar rapidamente na via da aproximação intensiva das taxas de tributação e das legislações, assim como a dificuldade de promover um mecanismo de re-atribuição das receitas, reconhecido como sendo perfeitamente fiável), é pouco provável que sejam realizados progressos significativos num futuro próximo nesse sentido.

A Comissão não tem de modo algum a intenção de pôr em questão a ideia de um regime definitivo de tributação no Estado-Membro de origem das operações que dão lugar a um consumo na Comunidade como objectivo a longo prazo da Comunidade. Todavia, com a preocupação de melhorar o funcionamento do mercado interno a curto prazo, é aconselhável reavaliar o programa que a Comissão apresentou em 1996 e definir uma estratégia viável, centrada em quatro objectivos principais, a saber: a simplificação e a modernização das regras existentes, uma aplicação mais uniforme das disposições actuais e uma nova execução da cooperação administrativa.

O objectivo de uma tal reavaliação é dar um novo impulso aos trabalhos do Conselho, a fim de introduzir a curto prazo melhorias concretas e indispensáveis no sistema actual. Todavia, isto apenas será possível se todos os Estados-Membros estiverem dispostos a introduzir modificações no seu sistema nacional do IVA (e, se for caso disso, aceitar a redução do elevado número de regimes especiais, de opções, de derrogações, etc. que existem actualmente), desde que essas modificações sejam de natureza a contribuir para uma melhoria global do funcionamento do sistema comum do IVA. Além disso, a manutenção em vigor do regime transitório do IVA implicará que os Estados-Membros deverão igualmente reconhecer a necessidade de darem maior ênfase ao reforço do controlo e da cooperação administrativa para combater os problemas ligados à fraude, tais como foram evidenciados no relatório apresentado pela Comissão sobre a cooperação administrativa e o controlo do IVA⁽¹⁾. Com efeito, o facto de o regime transitório do IVA implicar a circulação de bens sem pagamento de impostos entre Estados-Membros⁽²⁾ cria inevitavelmente riscos, em especial, de «fraude carrossel», sendo necessárias medidas enérgicas para fazer face a tal situação. Assim, é evidente que o aspecto «modernização e simplificação» é indissociável do aspecto «cooperação administrativa e luta contra a fraude» e que é necessária uma acção em paralelo.

Dar seguimento às propostas já apresentadas ao Conselho: uma necessidade incontornável

Isto não significa que já não é necessário que o Conselho aprove as propostas que a Comissão já apresentou a título do programa de 1996 e no quadro do exercício SLIM (Simplificar a legislação relativa ao mercado interno). Pelo contrário, essas propostas tinham sido concebidas precisamente para simplificar, modernizar, reforçar e assegurar uma aplicação mais uniforme do regime actual do IVA e referem-se a domínios em que é, em todo o caso, indispensável introduzir melhorias relativamente à situação actual.

⁽¹⁾ Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Terceiro relatório nos termos do artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 218/92 do Conselho, de 27 de Janeiro de 1992, sobre a sua aplicação, relativo à cooperação administrativa no domínio dos impostos indirectos (IVA) e Quarto relatório nos termos do artigo 12.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 sobre os procedimentos de cobrança e fiscalização do IVA (COM(2000) 28 final de 28.1.2000).

⁽²⁾ O comércio intracomunitário ascende todos os anos aproximadamente a 930 000 milhões de euros: o IVA representa entre 15 % e 25 %, segundo os Estados-Membros, ou seja cerca 162 750 milhões de euros. A fraude representa, segundo as estimativas da Comissão, 5 % deste último montante, ou seja uma perda à volta de 8 000 milhões de euros por ano em relação às receitas fiscais.

Assim, em especial as propostas que dizem respeito ao direito de dedução e à supressão do procedimento previsto na Oitava Directiva (COM(1998) 377⁽¹⁾) e à determinação do devedor do imposto sobre o valor acrescentado (COM(1998) 660⁽²⁾) são propostas fundamentais para a simplificação dos procedimentos existentes. Estas propostas dizem respeito a domínios, como as dificuldades em obter o reembolso dos impostos de outros Estados-Membros, ou o custo e a complexidade da utilização de representantes fiscais, que foram considerados como a principal fonte de problemas para os operadores activos nos outros Estados-Membros, especialmente para as PME directamente afectadas pela complexidade destes procedimentos. No contexto do seu exame pelo Conselho, estas propostas serão, entretanto, reexaminadas a fim de assegurar que sejam devidamente centradas sobre a alteração das disposições existentes.

Existem duas outras propostas que a Comissão continua a considerar essenciais: a que respeita à alteração do estatuto do comité do IVA (COM(97) 325⁽³⁾) e a relativa à melhoria do funcionamento da assistência mútua em matéria de cobrança de créditos (COM(1998) 364⁽⁴⁾). No que diz respeito ao comité do IVA, é certo que é um instrumento importante para assegurar uma aplicação mais uniforme das disposições existentes mas, para que seja eficaz, é necessário encontrar um meio que lhe permita participar num processo de adopção, pela Comissão, de decisões vinculativas de execução. No que se refere à proposta relativa à cobrança de créditos, esta constitui um elemento essencial para o reforço da cooperação administrativa e seria conveniente aprová-la o mais rapidamente possível. Aliás, esta proposta constituiria um complemento perfeito da supressão da representação fiscal obrigatória (proposta COM(1998) 660 já citada).

Novas medidas a considerar

Além destas propostas já apresentadas ao Conselho, serão consideradas medidas, no âmbito de uma nova estratégia, num determinado número de domínios para os quais a legislação comunitária em vigor já não está adaptada (como, por exemplo, os serviços postais, o comércio electrónico, etc.).

O anexo enumera pormenorizadamente os domínios de acção possível. Esta lista não é de forma alguma restritiva e não exclui a tomada em consideração de novas necessidades que surjam posteriormente. Assim, a Comissão assegurará em permanência que sejam respeitadas as obrigações internacionais da União e as suas eventuais consequências em matéria de IVA.

(1) Proposta de directiva do Conselho que altera a directiva 77/388/CEE no que diz respeito ao regime do direito à dedução do imposto sobre o valor acrescentado — e proposta de regulamento (CE) do Conselho respeitante às medidas de controlo, às medidas relativas ao sistema de restituição e às medidas de cooperação administrativa necessárias para a aplicação da Directiva 98/xxx/CE — apresentada pela Comissão em 17 de Junho de 1998 (98/C 219/11 e 98/C 219/12) COM(1998) 377 final (JO C 219 de 15.7.1998, p. 16 e p. 20).

(2) Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que diz respeito à determinação do devedor do imposto sobre o valor acrescentado — apresentada pela Comissão em 27 de Novembro de 1998 (98/C 409/08) COM(1998) 660 final (JO C 409 de 30.12.1998, p. 10).

(3) Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (Comité do Imposto sobre o Valor Acrescentado) — apresentada pela Comissão em 26 de Junho de 1997 COM(97) 325 final (JO C 278 de 13.9.1997, p. 6).

(4) Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 76/308/CEE, relativa à assistência mútua em matéria de cobrança de créditos resultantes de operações que fazem parte do sistema de financiamento do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, bem como de direitos niveladores agrícolas e de direitos aduaneiros, e créditos relativos ao imposto sobre o valor acrescentado e a certos impostos especiais de consumo — apresentada pela Comissão em 26 de Junho de 1998 (98/C 269/06) COM(98) 364 final (JO C 269 de 28.8.1998, p. 16) e COM (1999) 183 final (JO C 179 de 24.6.1999, p. 6).

ANEXO II

ao parecer do Comité Económico e Social**O Programa de Acção**

A fim de conhecer a opinião dos Estados-Membros sobre uma tal abordagem, realizou-se em 2 de Março de 2000 uma reunião do «Grupo de Política Fiscal» (TPG), consagrada à discussão de uma nova abordagem em matéria de IVA com o objectivo de explorar as possibilidades de se realizarem novos progressos nesta matéria. Os representantes dos Estados-Membros receberam muito favoravelmente esta abordagem, caracterizada pelo pragmatismo e pela vontade de combater sem demora as dificuldades encontradas pelos operadores para lhes dar, na medida do possível, uma resposta adequada que permita tirar o melhor benefício do mercado interno.

Para levar à prática esta nova estratégia em matéria de IVA, a Comissão elaborou um programa de acção baseado nos quatro objectivos seguintes: a simplificação e a modernização das regras existentes, uma aplicação mais uniforme das disposições actuais e uma nova execução da cooperação administrativa.

Primeira etapa: 2000/2001 — Aprovação pelo Conselho das propostas já apresentadas

A primeira etapa deverá consistir na aprovação, o mais breve possível, das seguintes propostas:

- alteração do estatuto do Comité do IVA (COM(97) 325);
- melhoria da assistência mútua em matéria de cobrança (COM(1998) 364);
- proposta relativa ao direito à dedução e à Oitava Directiva (COM(1998) 377);
- proposta relativa ao devedor do imposto (COM(1998) 660).

Segunda etapa: 2000/2001 — Apresentação de novas propostas pela Comissão

A Comissão apresentou, ou tenciona apresentar, propostas de directivas nos seguintes domínios:

- a tributação dos serviços postais;
- o comércio electrónico;
- a facturação, incluindo a facturação electrónica;
- a revisão das regras relativas à cooperação administrativa e à assistência mútua;
- a fixação da taxa normal mínima do IVA;
- a Comissão apresentará igualmente um relatório sobre a aplicação da taxa reduzida.

Terceira etapa: 2001 — Avaliação e definição das prioridades ulteriores

As prioridades ulteriores estarão muito dependentes do avanço dos trabalhos do Conselho com vista à aprovação das propostas. Com esse objectivo, a Comissão apresentará um relatório intercalar em 2001 e, após a discussão desse relatório no Conselho, definirá o seu programa de trabalho, fixando as suas prioridades para as etapas ulteriores, devendo a primeira dizer respeito ao período 2001/2002. Essas prioridades serão determinadas com base nos resultados da reavaliação das questões constantes do anexo, tendo em conta as novas necessidades que surjam posteriormente. A determinação de cada uma das etapas ulteriores está largamente dependente da aprovação pelo Conselho das propostas já em curso, a fim de evitar que fique em fase de espera no Conselho um pacote de propostas.

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE tendo em vista simplificar, modernizar e harmonizar as condições aplicáveis à facturação em matéria de imposto sobre o valor acrescentado»

(2001/C 193/13)

Em 12 de Janeiro de 2001, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social emitiu parecer em 9 de Abril de 2001 (relator: K. Walker).

Na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 26 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A factura — um dos documentos mais importantes nas relações comerciais — está sujeita a diferentes regulamentações contabilísticas, fiscais, comerciais ou mesmo linguísticas. A regulamentação nesta matéria está profundamente relacionada com a legislação relativa ao imposto sobre o valor acrescentado. De resto, a factura é necessária para fins não fiscais e será obrigatória mesmo nos casos em que o imposto sobre o valor acrescentado não lhe é aplicável.

1.1.1. A obrigação de emitir factura constitui um elemento basilar do sistema comunitário do imposto sobre o valor acrescentado, cabendo-lhe três funções:

- contém as informações relativas ao regime de imposto sobre o valor acrescentado aplicável;
- permite à administração fiscal exercer o seu controlo;
- permite ao cliente, se necessário, justificar o seu direito a dedução.

1.1.1.1. A factura encerra ainda um vasto conceito jurídico, decorrente da legislação comercial e fiscal, na base da qual permite recurso para os tribunais pelas partes (sujeitos passivos, activos e administração fiscal) sobretudo na ausência de contrato escrito.

1.2. Todavia, a facturação está sujeita a regras muito diferentes de um Estado-Membro para outro. Com efeito, não existe uma prática consolidada quanto à natureza e ao número das menções que devem figurar obrigatoriamente nas facturas, nem tão-pouco um enquadramento jurídico comunitário em matéria de facturação electrónica ou de autofacturação, oscilando as legislações adoptadas pelos vários Estados-Membros entre a proibição total e uma grande flexibilidade.

1.3. Desta diversidade resulta, por um lado, uma situação de grande complexidade para os operadores e, por outro, uma inadaptação manifesta à recente evolução tecnológica. A ausência de harmonização foi, por isso, considerada pelos representantes dos operadores, durante a segunda fase do

exercício SLIM⁽¹⁾, um entrave ao bom funcionamento do mercado interno. Os resultados destes trabalhos foram integrados no relatório da Comissão sobre a iniciativa SLIM⁽²⁾. Este relatório, cujas conclusões foram aprovadas pelo Conselho «Mercado Interno» em 27 de Novembro de 1997, contém um compromisso «no sentido de estudar as menções necessárias para a elaboração de uma factura para efeitos de imposto sobre o valor acrescentado e de determinar os requisitos jurídicos e técnicos em matéria de facturação electrónica».

1.4. Ademais, no âmbito dos trabalhos em curso para adaptar o sistema comunitário de imposto sobre o valor acrescentado às exigências do comércio electrónico, afigurou-se urgente autorizar a utilização generalizada e sem entraves desnecessários da facturação electrónica. O próprio Conselho «Assuntos Económicos e Financeiros» realçou, em Junho de 1998, a importância de criar um enquadramento jurídico para a utilização da facturação electrónica, salvaguardando simultaneamente as possibilidades de controlo das administrações fiscais. Nessa sequência, a Comissão encomendou, no final de Dezembro de 1998, um estudo à Price Waterhouse Coopers sobre as condições aplicáveis à facturação em matéria de imposto sobre o valor acrescentado.

1.4.1. O relatório final sobre o estudo em causa foi transmitido à Comissão no final de Agosto de 1999, concluindo que:

- a prática da facturação electrónica deveria ser expressamente autorizada pela legislação comunitária e admitida inclusivamente entre operadores de Estados-Membros diferentes;
- as condições aplicáveis deveriam ser neutras do ponto de vista técnico e ter em conta os trabalhos já empreendidos no domínio das assinaturas electrónicas;
- não se deveria admitir a possibilidade de obrigar a uma autorização ou notificação prévia (a administração deveria poder apenas exercer um controlo *ex post*, que, se necessário, daria lugar a uma proibição);
- a armazenagem das facturas num suporte electrónico deveria ser autorizada em condições idênticas;

(1) Simplificar a Legislação no Mercado Interno.

(2) COM(97) 618 final de 24 de Novembro de 1997.

— era necessário definir as condições mínimas a fim de tornar estes novos métodos tão seguros para as administrações fiscais como os tradicionais.

1.4.2. O relatório conclui igualmente que a legislação comunitária deve propor uma lista harmonizada das menções obrigatórias a inscrever nas facturas. Recomenda ainda uma certa flexibilidade quanto à moeda e à língua a utilizar.

1.4.3. Após um exame minucioso daquelas conclusões e de as ter discutido com os operadores e com as administrações nacionais, a Comissão decidiu propor uma alteração do n.º 3 do artigo 22.º da sexta directiva IVA, que trata da obrigação da facturação, tendo em vista, por um lado, harmonizar as menções obrigatórias nas facturas e, por outro, criar um enquadramento jurídico comunitário para a facturação electrónica e a autofacturação. A Comissão procurou encontrar um equilíbrio entre a simplificação das obrigações dos operadores e as necessidades legítimas das administrações em termos de controlo fiscal.

1.5. Ao examinar estas questões, a Comissão não está isolada. A OCDE estuda actualmente a simplificação das obrigações dos operadores a fim de facilitar a evolução do comércio electrónico. Além disso, a indústria de construção automóvel americana, europeia e japonesa, seus fornecedores e peritos em intercâmbio de dados electrónicos (IDE) lançaram no ano passado um projecto global em matéria de facturação destinado a gizir um modelo de factura electrónica harmonizada como norma mundial.

2. As actuais disposições da sexta directiva

2.1. Obrigação de emitir factura

2.1.1. As actuais disposições da sexta directiva relativas à obrigação de facturação (n.º 3 do artigo 22.º) são obtusas e deixam ampla margem para a interpretação dos Estados-Membros. As disposições em causa devem ter sido redigidas numa época em que a factura apenas podia ser concebida sob a forma de documento em papel, pelo que a noção de facturação electrónica lhe é completamente estranha. As obrigações inerentes à facturação baseiam-se, além disso, unicamente nessa noção de factura em papel não sendo facilmente transponíveis para uma factura electrónica. É o caso, por exemplo, da obrigação de conservar uma cópia dos documentos, que é difícil de interpretar quando se refere a uma factura transmitida num suporte imaterial.

2.1.2. Enquanto o n.º 3 do artigo 22.º estabelece que «os sujeitos passivos devem emitir uma factura...», a alínea c) do

mesmo número dispõe que «Os Estados-Membros estabelecerão os critérios segundo os quais um documento pode servir de factura», o que deve ser interpretado como dando a possibilidade de considerar válida uma factura emitida por um terceiro ou uma autofactura, interpretação essa que foi, aliás, confirmada pelo Tribunal de Justiça Europeu⁽¹⁾.

2.1.3. Tais práticas são muito frequentes e desde há algum tempo. A subcontractação das operações de facturação é admitida em quase toda a Europa, apesar de a legislação comunitária não a prever expressamente. Convém, pois, aproveitar a presente ocasião para aclarar este aspecto.

2.1.4. A autofacturação é igualmente uma técnica muito utilizada por vários sectores, já que permite ao cliente — que recebe peças à consignação — emitir ele próprio a factura. Este sistema reveste-se de grande interesse económico para tais sectores, pelo que seria prejudicial proibi-lo à escala comunitária, tanto mais que parece não criar problemas de maior no que se refere a riscos de fraude fiscal. Por conseguinte, a Comissão considera oportuno estabelecer modalidades comuns que permitam, em certas condições, recorrer à prática da autofacturação.

2.1.5. A sexta directiva IVA prevê que os sujeitos passivos devem emitir uma factura em relação a qualquer entrega de bens ou prestação de serviços que efectuem a outro sujeito passivo ou a uma pessoa colectiva que não seja sujeito passivo. Só no caso de certas vendas à distância (referidas no artigo 28.º B, ponto B, n.º 1) ou das entregas de meios de transporte novos (artigo 28.º C, ponto A), é que uma factura é obrigatória para qualquer entrega efectuada a uma entidade que não seja sujeito passivo. Todavia, os Estados-Membros têm a faculdade de prever, por força de outras legislações, outros casos que obriguem a emitir factura. Não tendo a Comissão conhecimento de dificuldades importantes relacionadas com a aplicação destas disposições, não considera que se deva, nesta fase, proceder à respectiva alteração.

2.2. Conteúdo das facturas

2.2.1. O n.º 3 do artigo 22.º limita-se a estabelecer uma lista não exaustiva das menções obrigatórias numa factura, que os Estados-Membros podem eventualmente alargar, incluindo outros elementos que considerem úteis, no respeito do princípio da proporcionalidade (acórdão do Tribunal de Justiça Europeu 14 de Julho de 1998 — processos apensos 123 e 330/87).

2.2.2. Na prática, tal traduz-se numa extrema variedade de menções de um Estado-Membro para outro, o que constitui uma fonte de dificuldades para os operadores que exercem actividades em vários Estados-Membros.

⁽¹⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça Europeu de 17 de Setembro de 1997 (Finanzamt Osnabrück-Land contra Bernhard Langhorst).

2.3. Facturação electrónica

2.3.1. A própria noção de facturação electrónica está totalmente ausente da sexta directiva. No entanto, o n.º 3, alínea c), do artigo 22.º permite, mas não o requer, a aceitação pelos Estados-Membros deste tipo de facturas. Desta situação resulta, pois, não só uma liberdade total para criar ou não esse enquadramento jurídico e, logo, para permitir ou proibir a prática em questão, mas também uma extrema diversidade das condições aplicáveis.

2.3.2. A não harmonização das condições aplicáveis à facturação electrónica constitui um importante entrave à sua utilização em larga escala, nomeadamente para as grandes empresas interessadas em confiar as suas operações de facturação a uma única das suas sucursais (ou a um terceiro), que aja por conta de todas as outras, estabelecidas em vários Estados-Membros e sujeitas a diferentes legislações.

2.3.3. A recente evolução tecnológica torna urgente criar um enquadramento jurídico comunitário na matéria. A facturação electrónica — que durante tanto tempo foi a excepção — deverá passar a ser a regra, graças às economias de escala produzidas. O estudo apresentado à Comissão aponta que o custo de uma factura electrónica oscila, em média, entre 0,28 e 0,47 euros, valores que contrastam com os 1,13 a 1,65 euros necessários a uma factura tradicional.

2.3.4. Por último, importa acentuar que esta revolução nas práticas comerciais não constitui de forma alguma um risco para as administrações fiscais.

2.3.4.1. Estas alterações deverão mesmo contribuir para a eficácia do controlo fiscal, pois com os novos suportes lógicos de controlo fiscal, actualmente disponíveis no mercado, as facturas electrónicas são, com efeito, mais rápidas e mais fáceis de verificar do que os volumosos *dossiers* de facturas em suporte de papel.

2.4. Armazenagem das facturas

2.4.1. A sexta directiva IVA prevê a obrigação de conservação de um duplicado de todos os documentos emitidos, o que não faz sentido no âmbito de um sistema de facturação electrónica. É, pois, necessário modernizar esta obrigação, convertendo-a numa obrigação mais geral de armazenagem das informações, independentemente do suporte utilizado.

3. Proposta da Comissão

3.1. Obrigação de emitir factura (n.º 3, alínea a), do artigo 22.º)

3.1.1. Cabe notar que, a nível comunitário, permanecem invariáveis os critérios que determinam em que casos existe a obrigação de emitir factura. Para efeitos do imposto sobre o valor acrescentado, os casos actualmente previstos na sexta directiva são suficientes, mas não é de excluir que outras legislações possam exigir a obrigação de emissão de uma factura ou de um documento que a substitua noutros casos.

3.1.1.1. As condições impostas à facturação só seriam aplicáveis nos casos em que a própria legislação comunitária impõe uma obrigação de facturação para efeitos de imposto sobre o valor acrescentado. Nos restantes casos, caberá aos próprios Estados-Membros fixar essas condições.

3.1.2. Em contrapartida, passa a prever-se explicitamente que a obrigação de facturação deve poder ser delegada num terceiro (subcontratação) ou no cliente (autofacturação). A Comissão propõe, por conseguinte, que o sujeito passivo que efectua a operação passe a ser responsável por assegurar que as facturas são emitidas e que estas cumprem as obrigações legais, embora não seja obrigado — no sentido estrito — a emitilas ele próprio.

3.1.3. No que respeita à autofacturação, os Estados-Membros poderão eventualmente aplicar outras condições para permitir um controlo eficaz, sem discriminar os operadores estabelecidos noutro Estado-Membro, não sendo, pois, possível aplicar condições mais rigorosas à autofacturação transfronteiriça do que à autofacturação no seio de um mesmo Estado-Membro.

3.1.3.1. Todavia, no caso em que o terceiro ou o cliente emissor da factura por conta do sujeito passivo esteja estabelecido num país terceiro com o qual não exista qualquer instrumento jurídico em matéria de assistência mútua, poderá justificar-se prever condições mais severas, ao critério dos Estados-Membros.

3.1.4. A presente proposta inclui igualmente disposições claras para a facturação periódica e o envio de notas de crédito ou de débito. No que respeita a estas últimas, a Comissão sugere que sejam inteiramente equiparadas às facturas que se destinem a corrigir. O conjunto das disposições que figuram no n.º 3 ser-lhes-ia, pois, igualmente aplicável.

3.2. Conteúdo das facturas (n.º 3, alínea b), do artigo 22.º)

3.2.1. A Comissão crê indispensável harmonizar as menções a figurar nas facturas, propondo uma lista das mesmas. Trata-se de uma lista exaustiva, ao contrário das anteriores, o que significa que as administrações fiscais não deverão poder exigir outras menções para efeitos de imposto sobre o valor acrescentado.

3.2.2. A lista sugerida pela Comissão contém doze menções universais:

- a data de emissão;
- um número único;
- se for caso disso, o número de identificação do sujeito passivo e do seu cliente, para efeitos de imposto sobre o valor acrescentado referido na alínea c) do n.º 1;
- o nome e o endereço completo do sujeito passivo e do seu cliente;
- uma descrição dos bens ou dos serviços;
- a quantidade de bens fornecidos ou, se for caso disso, de serviços prestados;
- o local da entrega de bens (i.e., o país) ou da prestação de serviços;
- a data da entrega de bens ou da prestação de serviços;
- a matéria colectável para cada taxa;
- a taxa aplicável;
- o montante do imposto a pagar;
- o montante total a pagar.

Contém ainda os elementos seguintes:

- em caso de isenção, a referência à disposição da presente directiva que justifica essa isenção;
- em caso de entrega de meios de transporte novos, os dados enumerados no n.º 2 do artigo 28.º A;
- em caso de aplicação do regime da margem de lucro, a referência ao artigo 26.º ou 26.º A;
- em caso de aplicação das disposições previstas no ponto E, n.º 3, do artigo 28.º C, uma referência explícita a essas disposições, assim como o número de identificação para efeitos de imposto sobre o valor acrescentado ao abrigo do qual o sujeito passivo efectua a aquisição intracomunitária e a entrega subsequente dos bens e o número com o qual o destinatário dessa entrega de bens é identificado para efeitos de imposto sobre o valor acrescentado.

3.2.3. Esta lista de menções seria obrigatória para os operadores de cada Estado-Membro. Nenhuma outra menção seria obrigatória para efeitos do imposto sobre o valor acrescentado, o que não exclui, como é óbvio, a possibilidade de os operadores, querendo, inscreverem qualquer outra menção. Os Estados-Membros devem poder interrogar a esta lista obrigatória no caso de facturas de montantes pouco elevados e em certos casos que lhes cabe determinar, quando se trate de suprimir certas menções e não de acrescentar outras. Estas disposições referem-se às transacções realizadas no território de um Estado-Membro e não às transacções intracomunitárias.

3.2.3.1. Cabe recordar que, por força do n.º 9, alínea a), do artigo 22.º e do n.º 4 do artigo 25.º, os Estados-Membros

poderão sempre prever certas medidas de simplificação. Com efeito, tais disposições permitem que os Estados-Membros suprimam certas menções obrigatórias se o sujeito passivo apenas efectuar operações isentas ao abrigo dos artigos 13.º e 15.º, beneficiar do regime de isenção concedido às pequenas e médias empresas, for um agricultor sujeito ao regime forfetário ou não efectuar qualquer operação intracomunitária, o que permanece inalterado.

3.2.4. A proposta prevê explicitamente a possibilidade de, por ocasião do envio simultâneo de facturas por lotes para o mesmo destinatário, essas menções obrigatórias figurarem apenas uma única vez se comuns a todas as facturas. Exclui-se a possibilidade de os Estados-Membros aplicarem condições relativas à assinatura das facturas, com excepção das que visam garantir a segurança técnica da facturação electrónica.

3.2.5. A Comissão não vê qualquer dificuldade especial no facto de qualquer moeda poder ser utilizada, nacional ou não, comunitária ou não, na condição naturalmente de que o montante do imposto a pagar seja convertido na moeda nacional, mediante os mecanismos de conversão previstos no n.º 2, ponto C), do artigo 11.º. No que respeita à língua a utilizar, o princípio da subsidiariedade implica que cabe aos próprios Estados-Membros determinar as eventuais condições linguísticas aplicáveis na facturação, na condição obviamente de que estas condições só sejam aplicáveis às facturas emitidas pelos próprios operadores e não às que eles recebem.

3.3. Facturação electrónica (n.º 3, alínea c), do artigo 22.º)

3.3.1. O n.º 3, alínea c), do artigo 22.º estabelece o princípio geral segundo o qual uma factura pode ser transmitida em qualquer suporte, material ou electrónico, a fim de assegurar a maior neutralidade possível. Esta aceitação de princípio, que dispensa a elaboração de uma lista das tecnologias ou dos métodos aceitáveis, é, no entender da Comissão, o único processo que permite estabelecer um enquadramento jurídico neutro do ponto de vista tecnológico e, portanto, duradouro.

3.3.2. A Comissão prevê no novo dispositivo uma simples notificação prévia, reconhecendo que um sistema deste tipo pode, a princípio, revelar-se necessário para acompanhar o desenvolvimento da facturação electrónica. A prazo, este sistema de notificação prévia deverá revelar-se inútil, razão por que a Comissão propõe que deixe de ser possível recorrer a um sistema deste tipo depois de 31 de Dezembro de 2005, sem qualquer possibilidade de recusa *a priori* nem de imposição de um prazo suspensivo pela administração fiscal.

3.3.3. O dispositivo proposto estabelece essencialmente as condições de base aplicáveis à facturação electrónica, com o objectivo de garantir a segurança técnica e proteger os interesses não só dos operadores, conscientes da necessidade de acautelar a segurança da facturação electrónica, mas também das administrações fiscais, nomeadamente:

- garantia da autenticidade da origem da factura;
- garantia da integridade do conteúdo das facturas.

3.3.3.1. Para preencher estas duas condições, qualquer factura electrónica deverá ser objecto de uma assinatura electrónica avançada, na acepção do n.º 2 do artigo 2.º da Directiva 1999/93/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 1999, relativa a um quadro legal comunitário para as assinaturas electrónicas(*). Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º, por assinatura electrónica avançada entende-se uma assinatura electrónica que obedeça aos seguintes requisitos:

- estar associada inequivocamente ao signatário,
- permitir identificar o signatário,
- ser criada com meios que o signatário possa manter sob o seu controlo exclusivo,
- estar ligada aos dados a que diz respeito, de modo a que se possa detectar qualquer eventual alteração subsequente dos dados.

3.3.3.2. No que diz respeito à aceitação para efeitos do imposto sobre o valor acrescentado de facturas transmitidas por meio electrónico a partir de um país com o qual não exista um instrumento jurídico em matéria de assistência mútua, deverá ser possível aos Estados-Membros aplicar condições suplementares.

3.3.3.3. É óbvio que os operadores, querendo, poderão aplicar condições mais severas, bem como irem mais longe ao nível da segurança do conteúdo da mensagem transmitida, mediante a utilização de técnicas de cifragem. A Comissão considera, todavia, que tal não deve constituir uma obrigação.

3.4. Armazenagem das facturas (n.º 3, alínea a), do artigo 22.º)

3.4.1. A noção de obrigação de «conservação de uma cópia» é substituída por uma obrigação mais geral de «armazenagem» das facturas emitidas e recebidas, a fim de adaptar esta obrigação ao desenvolvimento da facturação electrónica. O período durante o qual a armazenagem das facturas é obrigatória fica ao critério dos Estados-Membros. Quando as facturas forem armazenadas em país diferente daquele em que o operador está localizado, aplica-se a lei do Estado-Membro em que está registado o sujeito passivo.

3.4.1.1. A Comissão considera que cabe ao próprio operador determinar livremente o local de armazenagem das facturas e que este último não precisa de se encontrar no território nacional. Esta liberdade dependeria, todavia, de duas condições:

- o operador deve ter acesso imediato e a todo o momento, nas suas instalações, ao conjunto das informações contidas na factura, a fim de poder satisfazer qualquer eventual pedido das autoridades fiscais do seu país;
- a integridade dos dados e a respectiva legibilidade devem ser asseguradas durante todo o período de armazenagem.

3.4.1.2. Seria também obrigatório que a armazenagem se efectuasse em suporte electrónico e que a assinatura electrónica avançada fosse armazenada ao mesmo tempo que a própria factura.

3.4.2. No caso de o local de armazenagem das informações se encontrar fisicamente localizado num país com o qual não exista qualquer instrumento jurídico que permita a assistência mútua em matéria de imposto sobre o valor acrescentado, os Estados-Membros poderiam aplicar condições suplementares, se o considerassem necessário.

3.5. N.º 2 do artigo 1.º

3.5.1. O n.º 8 do artigo 22.º permite que os Estados-Membros «estabeleçam outras obrigações que considerem necessárias no sentido de assegurar a cobrança correcta do imposto e de evitar a fraude». A Comissão propõe a alteração deste número a fim de indicar que tal faculdade não pode ser utilizada para aplicar obrigações suplementares em matéria de facturação, dado estas últimas passarem a estar harmonizadas.

4. Observações

4.1. O Comité saúda a proposta de actualizar a legislação comunitária reconhecendo o direito dos operadores a emitir facturas electrónicas e subscreve a ideia de harmonizar o conteúdo da factura.

4.2. O Comité tem reiteradamente apoiado o escopo e o intuito da iniciativa SLIM, motivo por que aplaude a presente proposta da Comissão enquanto prossecução dos princípios que defende.

4.2.1. Por outro lado, o Comité tem instantemente chamado a atenção para o facto de a disparidade entre os Estados-Membros em matéria de IVA, no que se refere a legislação, interpretação, doutrina e prática, porquanto fragmenta o território da Comunidade em quinze sistemas fiscais e jurídicos diferentes, suscitar mais problemas aos operadores interessados no comércio intracomunitário do que a diferença no montante das taxas aplicáveis.

(*) N.T.: JO L 13 de 19.1.2000, p. 12.

4.3. O Comité concorda com a Comissão que a diversidade das legislações em matéria de IVA entre os Estados-Membros constitui um entrave ao comércio intracomunitário, em particular para as PME, cria riscos de distorção de concorrência e, logo, obsta ao bom funcionamento do mercado único.

4.4. Toda e qualquer medida tendente a reduzir esta diversidade e a produzir uma situação mais harmoniosa deverá minorar os custos administrativos suportados pelas empresas europeias e, como frisa a Comissão, reforçar a sua competitividade em relação a países terceiros.

4.4.1. O Comité aceita, pois, a tese da Comissão quando afirma que é necessário harmonizar as condições aplicáveis à facturação, independentemente de esta se fazer em suporte de papel ou electrónico, para assegurar o bom funcionamento do mercado único.

4.5. O Comité alia-se à Comissão quanto à importância da remoção dos obstáculos à utilização da facturação electrónica, a fim de acelerar a adaptação das empresas comunitárias às evoluções tecnológicas à escala mundial.

4.5.1. O Comité apoia a Comissão quando diz que o enquadramento jurídico deverá ser neutro do ponto de vista tecnológico e fundar-se em princípios gerais, dispensando, pois, eventuais listas das tecnologias ou dos métodos aceitáveis. A evolução tecnológica tornaria rapidamente tais listas obsoletas e exigiria uma constante actualização da legislação. É de lastimar que a Comissão não tenha adoptado uma posição similar na proposta relativa à tributação do comércio electrónico em vez de enumerar os bens por ela abrangidos.

4.5.2. O Comité assinala que os operadores que utilizam a facturação electrónica e os sistemas de armazenagem deveriam ser alertados para os perigos quanto à confidencialidade de dados sensíveis.

4.6. O Comité regista que algumas administrações fiscais nos Estados-Membros não aceitam a facturação electrónica porque não dispõem da necessária tecnologia que lhes permita exercer um controlo eficaz. É provável que tal situação venha a impor uma derrogação ou dilação na aplicação da proposta da Comissão suficiente para permitir a adaptação de tais administrações. O Comité espera que tais derrogações ou eventuais dilacões se limitem ao estritamente necessário.

4.7. O Comité faz notar que «esta nova lista obrigatória só deverá ser aplicável nos casos em que a facturação seja obrigatória por força da sexta directiva IVA e não em outros casos eventuais que possam ser previstos por certas legislações nacionais». Observa ainda que as administrações fiscais dos Estados-Membros não devem poder exigir outras menções para efeitos do imposto sobre o valor acrescentado. Faz votos por que, na prática, os Estados-Membros não procurem contornar tal limitação, exigindo outras menções obrigatórias, manifestamente para outros efeitos.

4.7.1. A lista dos dados obrigatórios inclui um número específico de facturação que não tem forçosamente de obedecer a uma ordem sequencial. O Comité considera que a possibilidade de fraude seria consideravelmente reduzida se os números em causa fossem sequenciais; o que melhoraria o sistema de controlo, tornando mais fácil a detecção de remoção de uma factura. Os Estados-Membros deveriam dispor, no mínimo, da possibilidade de impor esta condição.

4.8. O Comité identifica-se com a Comissão ao considerar que os sistemas de notificação prévia serão inúteis a longo prazo e aprova a proposta de proibir sistemas desse tipo depois de 31 de Dezembro de 2005.

4.9. Alguns Estados-Membros exigem actualmente facturas a emitir pelos fornecedores, aprovadas pelas administrações fiscais nacionais. O Comité entende que, quando a factura satisfaz o disposto na Directiva, deveria ser permitido ao contribuinte escolher a forma do documento em que a informação está impressa. De qualquer forma, aquela exigência é incompatível com o conceito de facturação electrónica.

4.10. O Comité aplaude o facto de a autofacturação e a subcontratação das operações de facturação serem especificamente reconhecidas na legislação comunitária e subscreve as propostas da Comissão nesse âmbito, frisando, porém, que, se a proposta da Comissão autoriza os operadores a confiar as suas operações de facturação, eles não podem esquivar-se à responsabilidade pela emissão das facturas perante as administrações fiscais quanto às condições que lhes são aplicáveis.

4.10.1. A proposta inclui disposições claras para a facturação periódica. A Comissão confirma que estas não estão subordinadas ao disposto no artigo 10.º, n.º 2, da sexta directiva IVA sobre fornecimento regular.

4.10.2. No atinente ao tratamento proposto para as notas de crédito e débito, o Comité crê que o risco de fraude seria reduzido se os Estados-Membros pudessem exigir que aquelas remetessem para a factura original que se destinam a corrigir.

4.11. O Comité concorda com a Comissão que cabe ao próprio operador determinar livremente o suporte utilizado para as facturas, bem como o seu local de armazenagem e que este último não precisa de se encontrar no território nacional, sob reserva das condições a preencher para proteger a integridade dos dados e assegurar o acesso imediato para efeitos de controlo fiscal. No entanto, preocupa-o que, quando a armazenagem ocorra num país terceiro com o qual o Estado-Membro em causa não tenha celebrado um acordo bilateral, possa haver risco de fraude se as condições impostas não forem suficientemente estritas. Podem igualmente surgir dificuldades quando as facturas são armazenadas num país que tenha celebrado um acordo bilateral com um ou mais Estados-Membros mas não com outros.

4.11.1. A armazenagem dos dados nos países terceiros pode igualmente implicar a protecção dos dados. A directiva relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais proíbe a sua transferência para países que não tenham subscrito os princípios europeus em matéria de protecção dos dados. Tais dados podem incluir nomes, endereços, códigos postais, endereços electrónicos e outras informações que têm de figurar na factura.

4.12. O Comité crê que é de excluir a possibilidade de os Estados-Membros aplicarem condições relativas à assinatura das facturas, com excepção das que visam garantir a segurança técnica da facturação electrónica. Com efeito, entende que, embora o requisito de uma assinatura electrónica avançada, seja desejável para a facturação via Internet, poderia constituir um entrave suplementar para as empresas, principalmente as pequenas empresas, no que toca à tecnologia EDI (*Electronic Data Interchange*). O Comité opina que, sempre que uma empresa utilize um sistema de comunicação que seja seguro e inviolável, com base na tecnologia EDI, haveria que abdicar da dita condição.

4.13. O Comité está preocupado com as importantes perdas de receitas para os Estados-Membros, fruto da fraude em larga escala em matéria de IVA; calcula-se que estas perdas excedam 35 mil milhões de euros por ano em todo território da Comunidade. Uma das principais preocupações de qualquer proposta de alteração ao sistema vigente deverá ser a de não agravar o risco de fraude, contribuindo, de preferência, para a reduzir.

4.13.1. O Comité aceita que as propostas em apreço não constituem de forma alguma um risco para as administrações fiscais. Não obstante, opina que exigirão uma cooperação cada vez mais estreita entre as administrações fiscais — quase inexistente, no passado — fenómeno que estará na origem de grande parte da fraude que priva actualmente os Estados-Membros de receitas legítimas. Enquanto existirem quinze administrações fiscais diferentes, o exercício de um controlo

eficaz terá de se pautar por um elevado grau de cooperação e assistência mútuas, independentemente do regime de IVA aplicado. Tudo leva a crer que as administrações fiscais dos Estados-Membros, não utilizando plenamente os instrumentos de controlo de que dispunham por escassa coordenação de esforços, acabaram por facilitar a fraude. O Comité faz votos pelo reforço futuro da cooperação e assistência mútuas.

4.14. Qualquer modificação do sistema do IVA deveria ter como objectivo reduzir os encargos administrativos das empresas, especialmente as PME, o mais amplamente possível, sem comprometer o efectivo controlo pelas administrações fiscais. O Comité aceita que, embora as presentes propostas aumentem os encargos existentes quanto a empresas em alguns Estados-Membros, haverá redução da carga administrativa quanto a outras, assinalando-se que, globalmente, o objectivo foi, neste aspecto, alcançado.

5. Conclusões

5.1. O Comité saúda a abordagem formulada pela Comissão. Subscree a ideia de um sistema harmonizado, porquanto impõe as mesmas obrigações às facturas em suporte de papel ou electrónico e não estabelece distinções entre as transacções internas e transfronteiriças. O novo regime deverá ser suficientemente flexível para satisfazer as necessidades das empresas, grandes e pequenas, e para acompanhar o desenvolvimento das novas práticas e tecnologias comerciais.

5.2. O Comité concorda com a Comissão que as suas propostas facilitarão a emergência de formatos electrónicos normalizados para a facturação. Preconiza a harmonização deste trabalho com outras iniciativas (por exemplo, o projecto da OCDE) em matéria de simplificação, tendo em vista facilitar o desenvolvimento do comércio electrónico.

5.3. Frisa a necessidade de prevenir a fraude no sistema comunitário do imposto sobre o valor acrescentado. Aceita o ponto de vista da Comissão segundo o qual as propostas dão garantias suficientes às administrações fiscais dos Estados-Membros em matéria de segurança e a facturação electrónica facilitará o processo de controlo já que as facturas electrónicas são mais rápidas e mais fáceis de fiscalizar do que volumosos *dossiers* cheios de facturas em suporte de papel.

5.4. O Comité reconhece que as propostas da Comissão exigirão que alguns Estados-Membros renunciem a uma parte da informação que actualmente figura numa factura e que tornem menos rígidos alguns dos regulamentos vigentes no seu território. Em contrapartida, o conteúdo da factura harmonizada pode obrigar algumas empresas em determinados Estados-Membros a fornecerem novas informações. O Comité crê que tais sacrifícios são necessários para a realização do mercado único e que acabarão por reverter em benefício

tanto das empresas como das próprias administrações fiscais. Exorta os Estados-Membros a aceitarem estas alterações como complemento necessário da harmonização e da coordenação do mercado único.

5.5. O Comité espera que a derrogação concedida aos Estados-Membros no que se refere à aceitação da facturação electrónica se cinja ao período estritamente necessário.

Bruxelas, 26 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Alargamento da UE: o desafio de cumprimento dos critérios económicos para a adesão que os países candidatos têm diante de si»

(2001/C 193/14)

Em 13 de Julho de 2000, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «O alargamento da UE: o desafio de cumprimento dos critérios económicos para a adesão que os países candidatos têm diante de si.»

A Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 13 de Março de 2001 (relator: H. Vever).

Na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

1. Sinopse

1.1. Na década em curso, a União Europeia irá sofrer um alargamento em grande escala, realizando assim a ambição política inédita de unificar, de Oeste a Leste, a maior parte do continente europeu. As linhas directrizes da estratégia de alargamento, actualizadas pela Comissão em Novembro de 2000 e posteriormente aprovadas pelo Conselho, consideram já resolvidas as precondições do lado da UE, no plano financeiro pelo acordo de Berlim de programação da Agenda 2000, no plano institucional pelo acordo de Nice, de reforma do Tratado. Os novos alargamentos dependem essencialmente das «folhas de itinerário» de cada um dos países candidatos, ou seja, do bom andamento da transposição do acervo, julgada bem encaminhada para a grande maioria dos candidatos, e da conclusão das negociações de adesão, considerada possível,

para os mais bem colocados, a partir de 2002. Sem deixar de subscrever as grandes linhas desta avaliação, o Comité salienta também que, no enfrentar o desafio económico do alargamento, as responsabilidades ficam necessariamente partilhadas entre os 15 e os países candidatos — o alargamento é um alvo móvel, que se joga em três tabuleiros: o da transposição efectiva do acervo, o do aumento da eficácia dos métodos de apoio, o da preparação de uma nova coesão na União alargada.

1.2. A transposição efectiva do acervo comunitário torna-se muito exigente, em virtude do alto nível de integração já atingido pela União e que esta vai continuar a construir. Complicam inevitavelmente a perspectiva o elevado número de países candidatos, os diferenciais de desenvolvimento e a diversidade das necessidades de adaptação de cada um. O relatório da Comissão de Novembro de 2000 dá conta de progressos muito animadores nos países candidatos, ilustrados pela intensificação das trocas económicas com a União Europeia. Estes progressos abrem a perspectiva de próxima adesão da grande maioria dos países candidatos. As prioridades

ainda em aberto variam de país para país, devendo visar-se em conformidade. Porém, mais do que a diversidade das «obras em curso», interessa ao Comité realçar um ponto comum — a necessidade de, para levá-las a bom termo, associar plenamente a sociedade civil.

1.3. O êxito do processo de integração requer métodos de apoio mais eficazes. As ajudas comunitárias programadas pela Agenda 2000 em Berlim não bastarão, por si sós, para financiar a recuperação: o Comité vinca que elas se supõem apoios ao quadro de condições para atrair o investimento privado, único capaz de mobilizar todos os recursos necessários. Tal implica intensificar também as acções de formação, em estreita ligação com os agentes socioprofissionais e com apoios comunitários. Os relatórios de avaliação da Comissão devem completar-se com a abertura de uma supervisão conjunta do Conselho Economia-Finanças e com a implicação directa dos representantes socioprofissionais da sociedade civil, bem colocados para avaliar a realidade dos progressos realizados no terreno. O Comité contribuirá com as suas conferências anuais e comités consultivos mistos. Conviria, ainda, associar desde já os países candidatos a certas políticas comunitárias (mercado interno, propriedade intelectual, alfândegas, ambiente, política comercial).

1.4. Importa, por fim, preparar desde já as condições para uma nova coesão económica e social na União alargada, cartada complexa que implica acções inovadoras conjuntas. O Comité realça a necessidade de encetar reformas de organização nos domínios legislativo, administrativo, económico e social. No plano legislativo, uma primeira prioridade é a simplificação da regulamentação comunitária, melhorando a respectiva qualidade e eficácia e reforçando, do mesmo passo, as respectivas disciplinas de aplicação. No plano administrativo, é conveniente associar os Estados ao reforço da fiscalização do mercado único, em condições que responsabilizem todas as administrações nacionais. No plano económico e social, há conveniência em prosseguir o aprofundamento da UEM, preparando os países candidatos, que devem participar no mecanismo de câmbio do SME2 logo após a adesão. É preciso associá-los igualmente, desde já, ao mandato de Lisboa, que convidava todos os Estados-Membros a encetarem ajustamentos estruturais, para reforço da competitividade europeia.

1.5. Para alcançar estes três objectivos, o Comité lança um apelo a principiar um programa global de preparação para o alargamento já em 2001, visando reforçar a eficácia dos métodos de apoio aos países candidatos e criando desde já, entre os 15, as condições necessárias à preservação da coesão

da Europa alargada. Este programa deverá ser levado a cabo antes de findarem os actuais mandatos do Parlamento e da Comissão. Terá que ser um programa que ajude os países candidatos a enfrentar o desafio económico da adesão, estabelecendo uma verdadeira sinergia construtiva entre eles e os 15. Um programa interactivo assim concebido, conduzido em estreita ligação com a sociedade civil, permitirá não só alargar a União Europeia sem comprometer a coesão económica e social, mas também reforçar a sua competitividade, optimizando, graças à unificação, as suas fundações e os seus trunfos.

2. Observações preliminares

2.1. O alargamento em grande escala da União Europeia é o desafio de primeira grandeza da década, e marcá-la profundamente. Mais do que um simples alargamento, do que se trata é de unificar a Europa, e de fazer dessa unificação o seu trunfo para o século XXI, depois de a divisão ter sido a pecha do seu século XX. É um desafio global e complexo, que passa pela finalidade política da União Europeia, pela sua adaptação institucional, métodos de organização interna, dimensão geográfica e regional e capacidade concorrencial no plano mundial. É um desafio interactivo, porque estes vários factores vão actuar uns sobre os outros, num processo dinâmico que é necessário ordenar e controlar. O desafio económico está, evidentemente, no centro desta problemática, tanto quanto às oportunidades que se abrem como às exigências para levar o processo a bom porto ⁽¹⁾.

2.2. As oportunidades económicas do alargamento são inéditas: joga-se a criação de um grande mercado interno que reunirá mais de 500 milhões de europeus, assegurará a irreversibilidade da mutação económica operada nos países candidatos e estabilizará o continente europeu em torno dos princípios e disciplinas da economia de mercado. Este grande mercado permitirá consolidar o desenvolvimento económico e o progresso social do espaço europeu, reforçar a sua competitividade global e intensificar os investimentos e o comércio, valorizando as complementaridades dos Estados-Membros. Reforçará o peso específico da União Europeia no comércio mundial, nos planos bilateral e multilateral, num

⁽¹⁾ Ver também os pareceres do Comité Económico e Social: «O emprego e a situação social nos PECO», «A dimensão setentrional da UE», JO C 139 de 11.5.2001. «Os efeitos do alargamento no mercado único», JO C 329 de 17.11.1999.

momento em que vai ser preciso negociar novas regras para enquadrar a globalização económica.

2.3. As linhas directrizes da estratégia de alargamento, actualizadas pela Comissão em Novembro de 2000 e posteriormente aprovadas pelo Conselho, consideram já resolvidas as precondições do lado da UE, no plano financeiro pelo acordo de Berlim, de Março de 1999, de programação da Agenda 2000, no plano institucional pelo acordo de Nice, de Dezembro de 2000, de reforma do Tratado. Os novos alargamentos já só dependem, pois, do estado de adiantamento das «folhas de itinerário» de cada um dos países candidatos, ou seja, do progresso continuado na transposição do acervo, julgada bem encaminhada para a grande maioria dos candidatos, e da conclusão das negociações de adesão, considerada possível, para os mais bem colocados, a partir de 2002.

2.4. Sem deixar de subscrever as grandes linhas desta avaliação, e apoiando a perspectiva de ver os primeiros alargamentos concretizarem-se proximamente, o Comité salienta que o desafio económico continua, ainda hoje, a ser o coração do processo. As questões postas estão à altura das oportunidades. O número dos países candidatos e os desníveis de desenvolvimento actuais irão criar maior diversidade, que vai colocar em termos novos a questão da coesão da União.

2.5. O objectivo apontado aos países candidatos de integram a economia europeia constitui, em particular, um alvo móvel. Com efeito, a União Europeia está ainda longe de ter atingido a sua plena maturidade política e económica ou de ter finalizado as suas adaptações sociais. A União Económica e Monetária, instituída em 1999 entre 11 Estados-Membros e hoje alargada a 12, está apenas no começo e irá amplificar consideravelmente o processo de integração das economias nacionais. Por outro lado, os 15 acordaram, no Conselho Europeu de Lisboa, em Março de 2000, em acelerar as reformas estruturais para adaptarem as suas economias aos novos desafios da competitividade, confirmando este compromisso no Conselho Europeu de Estocolmo, de Março de 2001.

2.6. O Comité centrou a sua reflexão em três questões essenciais, directamente relacionadas com estas observações preliminares:

- o desafio da transposição efectiva do acervo;
- o desafio de aumentar a eficácia dos métodos de apoio;
- o desafio da preparação de uma nova coesão na União alargada.

2.7. Uma audição de representantes socioprofissionais dos diferentes países candidatos⁽¹⁾ permitiu aprofundar a análise e as recomendações do Comité, que integram, deste modo, as apreciações expandidas por aqueles representantes. Na audição, formou-se amplo consenso em volta das linhas directrizes do parecer.

3. O desafio da transposição efectiva do acervo

3.1. O Conselho Europeu de Copenhaga de 1993 tinha já decretado ser a capacidade dos países candidatos para se dotarem de uma economia de mercado eficaz e fazerem face à concorrência no mercado único condição para a sua adesão. O objectivo das negociações com cada um dos países candidatos é assegurar uma transposição integral efectiva do acervo comunitário, limitando estritamente o âmbito e a duração de eventuais transições pós-adesão. O desafio desta transposição e da sua aplicação efectiva pelos países candidatos corresponde a um nível de exigência elevado. O mercado único europeu atingiu já um forte grau de integração, assente em volumosa regulamentação comum (calculada em cerca de 80 000 páginas), boa parte dela recente. A coordenação europeia tornou-se muito mais exigente com a criação, em 1999, da União Económica e Monetária. Acordou-se em que os países candidatos devessem integrar a UEM, sem possibilidade de «opting out» político, logo que satisfizessem os critérios económicos.

3.2. Medir a exigência dos desafios

3.2.1. A transposição do acervo vai ser complicada pelo número de países candidatos, pela sua diversidade geográfica e desníveis de desenvolvimento e pelas exigências sociais.

3.2.1.1. Número elevado de países candidatos: a União Europeia está hoje em negociação simultânea com doze países candidatos à adesão, tendo-se reconhecido estatuto de país candidato a um décimo terceiro, a Turquia, no Conselho Europeu de Helsínquia, em Dezembro de 1999 (ainda que a abertura de negociações de adesão com este país continue sujeita a condições prévias, relacionadas com os critérios políticos definidos em Copenhaga).

3.2.1.2. Grande diversidade geográfica dos países candidatos: as diferenças de dimensão são muito acentuadas (desde os 400 000 habitantes de Malta aos 38,7 milhões da Polónia e aos 64,3 milhões da Turquia), como o é a diversidade regional: dez países candidatos pertencem à Europa Central e Oriental (Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Estónia, Lituânia, Letónia, Eslovénia, Roménia e Bulgária) e três à bacia mediterrânea (Chipre, Malta e Turquia).

⁽¹⁾ Conferência «Rumo a uma Parceria para o Crescimento Económico e os Direitos Sociais», organizada na sede do Comité Económico e Social de 14 a 17 de Novembro de 2000.

3.2.1.3. Grandes desníveis de desenvolvimento, com um nível de vida que se situa, na média dos países candidatos, em apenas 40 % da média comunitária: se a população dos 13 candidatos (170 milhões de habitantes) representa 45 % da população da União dos 15, o seu PIB, em termos estatísticos, não passa de 6,7 % do PIB da UE, com desníveis comparativos também muito acentuados (diferencial entre os países candidatos superior a 1:3).

3.2.1.4. A adesão tem implicações de sociedade: a integração económica dos candidatos na UE vai ocasionar, nesses países, transformações radicais em matéria de parâmetros económicos fundamentais e regulação da conjuntura, de actores económicos (empresas, assalariados, consumidores) e de instituições administrativas e jurisdicionais. Ora, as negociações em curso, se permitem chegar a acordo sobre as regras e modalidades da sua aplicação, pouco impacto têm sobre as evoluções económicas e sobre as mudanças administrativas, judiciais e de sociedade («institution building») necessárias para que a transposição do acervo comunitário seja bem sucedida. Todas as componentes da sociedade civil devem ser envolvidas nas reformas.

3.2.2. Em contrapartida, outros factores deverão contribuir para facilitar a transposição do acervo comunitário.

3.2.2.1. Os mercados da maior parte dos países candidatos são de dimensão limitada, o que pode facilitar a sua transformação.

3.2.2.2. Os investimentos comunitários, que se têm desenvolvido consideravelmente nestes países, contribuem igualmente para exportar um referencial comum da UE e para o difundir de forma bastante alargada (subcontratantes, etc.).

3.2.2.3. A fiscalização jurídica da transposição do acervo comunitário pode apoiar-se em critérios comunitários claros e mensuráveis, o que facilita a apreciação das situações.

3.3. *Apoiar-se nos progressos em curso*

3.3.1. Desde o arranque do processo de pré-adesão acordado em Essen em 1994, desenvolveu-se já um longo processo de adaptação das economias dos países candidatos, passando pelos acordos europeus, pelas parcerias para a adesão, pelos instrumentos de pré-adesão (programas *Phare* — capacidade institucional e ajuda ao investimento, *ISPA* — infra-estruturas ambientais e de transportes — e *Sapard* — desenvolvimento agrícola e rural) e pela participação dos países candidatos em numerosos programas comunitários. O objectivo era de acelerar o desenvolvimento, naqueles países, de uma economia de mercado apta a enfrentar a concorrência no mercado único e nas trocas externas de uma União Europeia aberta ao mundo. Numa primeira fase, a conversão dos países da Europa Central e Oriental à economia de mercado decorreu em condições que puseram em evidência os atrasos de competitividade

acumulados numa economia de Estado (como já sucedera com a integração da economia este-alemã), gerando, na maior parte deles, fortes pressões inflacionistas, quedas da produtividade e aumento do desemprego.

3.3.1.1. Mas a estes difíceis inícios seguiu-se, nomeadamente nos países que aceleraram o processo de reforma e de reorientação dos fluxos comerciais, uma regeneração económica clara, assim que as reestruturações e investimentos privados puderam desprender os seus efeitos positivos. Um ponto que continua a ser sensível na maior parte dos países candidatos é o desemprego, cujo aumento está inevitavelmente ligado às reestruturações económicas em curso: uma das prioridades é melhorar a reactividade do mercado de trabalho à evolução do crescimento, contribuindo, assim, para reduzir significativamente o desemprego, como já sucede nos países candidatos mais avançados nas reformas, como a Hungria ou a Eslovénia.

3.3.2. O relatório que a Comissão divulgou em 8 de Novembro de 2000 dá conta de numerosos progressos em matéria de melhoramento dos equilíbrios económicos, da produtividade e do emprego no sector privado. Segundo o relatório, Chipre, Malta, a Estónia, a Hungria, a Polónia, a República Checa e a Eslovénia são hoje economias de mercado prontas a aderir à União Europeia num futuro próximo, sem prejuízo de comentários diversos, mas globalmente positivos, sobre a situação de cada um desses países. A Letónia, a Lituânia e a Eslováquia são igualmente consideradas economias de mercado viáveis, devendo ficar prontas a aderir num futuro a médio prazo, sob reserva de se amplificarem as reformas em marcha. Em contrapartida, a Bulgária, a Roménia e a Turquia têm ainda que desenvolver, ou mesmo iniciar, reformas que respondam aos critérios económicos da adesão, num futuro que nesta fase não se pôde qualificar (subsistindo, no caso da Turquia, critérios políticos prévios que condicionam a abertura das negociações). No total, observa-se que os progressos registados pela Comissão abrem perspectivas de adesão próximas a sete, porventura dez, países candidatos, a contar, sem dúvida, de 2004 no caso dos mais bem colocados.

3.3.3. Acrescendo ao crescimento económico, no ano passado avaliado, globalmente, em cerca de 4 % anuais, houve progressos especialmente nítidos em matéria de intensificação das trocas comerciais com a UE, que cresceram a um ritmo de 20 % ao ano desde 1993, e que actualmente representam, em média, 60 % do comércio externo destes países (percentagem equivalente à dos 15 países da UE nas suas trocas intracomunitárias): os países candidatos tornaram-se segundo parceiro da UE, a seguir aos Estados Unidos. Estas trocas continuam hoje a caracterizar-se por um forte excedente comercial a favor da UE, que se elevava, em 1999, a 25 mil milhões de euros, ou seja, a quase um quarto do total das exportações comunitárias para esses países.

3.3.4. As avaliações e recomendações do Comité que se seguem, baseadas, principalmente, nas audições que fez de representantes socioprofissionais dos países candidatos, são apresentadas na globalidade, correspondendo às conclusões dominantes. Não-de, naturalmente, relativizarse em função da diversidade das situações nacionais dos países candidatos.

3.3.5. O Comité observa que a progressão das trocas comerciais assentou em diversas evoluções positivas na maioria dos países candidatos, nomeadamente:

- aceitação do processo de mudança e de adaptação ao mercado único;
- reforço das organizações profissionais, sindicais e de consumidores;
- paralelamente aos ganhos de produtividade, uma nova cultura de empresa e de gestão;
- forte aumento do investimento internacional;
- modernização das infra-estruturas e do aparelho produtivo;
- desenvolvimento do sector de serviços (banca, seguros, comércio, audiovisual);
- maior cooperação no domínio da normalização técnica.

3.4. Resolver os principais problemas

3.4.1. Os questionários e audições do Comité permitiram censurar vários casos de problemas e atrasos nos países candidatos, seguidamente referidos. A adição destes diferentes casos não significa de modo algum que seja reveladora de problemas encontrados em cada um deles: com os progressos realizados ou em marcha nos Estados candidatos, só os países com maior atraso no caminho da adesão acumulam ainda a maioria dos problemas detectados. Corrigida a interpretação dos dados destas considerações, as audições do Comité indicam que os principais problemas, além de às dificuldade e custos gerais do renivelamento, dizem respeito:

3.4.1.1. a atrasos na modernização das estruturas (aparelho produtivo, formação e qualificação da mão-de-obra, sistema financeiro, redes de distribuição, estruturas administrativas e judiciárias, infra-estruturas de transportes e comunicações);

3.4.1.2. a atrasos na adaptação de regulamentação (restrições aos movimentos de capitais, compatibilidade das normas técnicas e contabilísticas, lacunas de propriedade intelectual e industrial, protecção do ambiente, problemas ligados ao desenvolvimento da economia clandestina).

3.4.2. Os problemas mais citados pelos agentes económicos e socioprofissionais dos países candidatos são:

3.4.2.1. de modo geral, atrasos de competitividade perante uma concorrência em aumento, complexidade da aplicação da regulamentação comunitária, a limitação das ajudas comunitárias, dificuldades das empresas em se desenvolverem, designadamente das PME (penúria de capital e de acesso ao crédito);

3.4.2.2. no terreno comercial, défices nas trocas com a UE e, também, restrições no acesso de produtos agrícolas à UE, que permanecem, apesar das aberturas;

3.4.2.3. no domínio social, os ajustamentos de mão-de-obra necessários, sucedendo ela ser excedentária na agricultura, mas insuficiente noutros sectores; preocupação com que a mão-de-obra qualificada se vá embora e, ainda, problemas de estabelecimento, adaptação e bom funcionamento dos sistemas de protecção social.

3.4.3. Os problemas mais citados pelos agentes económicos e socioprofissionais da União Europeia são mais marcados para os exportadores do que para os investidores no terreno. São eles:

3.4.3.1. de modo geral, problemas de insegurança jurídica e de capacidade institucional das administrações dos países candidatos (casos de processos burocráticos e de ausência de recursos, competência e independência das autoridades de tutela, casos de protecção aduaneiro persistente, falta de eficácia de algumas instâncias regulamentares, de normalização e de certificação, dificuldades com os reconhecimentos mútuos, fraude, problemas de corrupção).

3.4.3.2. no domínio económico, a complexidade e nível da fiscalidade, a persistência de obstáculos não pautais e de entraves técnicos e administrativos às trocas, falta de transparência dos programas de privatização, falta de previsibilidade do quadro jurídico e fiscal, alguns — poucos — preços que se mantêm regulamentados;

3.4.3.3. no domínio da política de concorrência, certas limitações à liberdade de estabelecimento, restrições à implantação (licenças de implantação, sucursais), restrições à aquisição de propriedade predial (conquanto se possam ladear, criando filiais), nível das ajudas estatais em certos sectores confrontados com problemas de adaptação e competitividade, falta de abertura de concursos públicos, práticas anómalas (*dumping* de preços, admita-se que em número relativamente limitado em comparação com os processos abertos, não acatamento de exigências governamentais, trabalho ilegal).

3.5. Definir as prioridades de adaptação ainda em aberto

3.5.1. As audições do Comité indicam as seguintes áreas prioritárias a desbravar pelos países candidatos:

3.5.1.1. de modo geral, consolidação dos progressos já averbados (gestão económica, produtividade, qualidade dos bens e serviços, cultura de empresa, educação do consumidor), com directa implicação da sociedade civil;

3.5.1.2. no domínio da política económica, reforço da estabilização macroeconómica, supressão de entraves às trocas de produtos e serviços, continuação e aceleração das privatizações, desenvolvimento da liberalização dos preços, reformas fiscais de apoio à economia de mercado, respeito das disciplinas monetárias, regime fiável de protecção da propriedade intelectual e industrial, apoio às PME, desenvolvimento da transposição das normas europeias, certificações e reconhecimentos mútuos, protecção do ambiente;

3.5.1.3. no domínio das estruturas públicas, reforço da reforma do Estado, das administrações, do aparelho judiciário, da política de concorrência, aceitação das disciplinas da OCDE e do Conselho da Europa na luta contra a corrupção (convenções civil e penal);

3.5.1.4. no domínio das estruturas económicas, reforço de organizações profissionais autónomas e representativas, modernização das estruturas industriais, comerciais, financeiras, também agrícolas (com novas concessões recíprocas no comércio) e adaptação das infra-estruturas de transportes, energia, telecomunicações, nomeadamente as transfronteiriças entre os países candidatos e a UE;

3.5.1.5. no domínio social, transposição do acervo social comunitário, desenvolvimento do diálogo social, luta contra a economia clandestina.

4. O desafio de aumentar a eficácia dos métodos de apoio

4.1. O apoio à revitalização económica dos países candidatos vai impor um esforço de adaptação de métodos, com quatro eixos: recentragem das ajudas comunitárias, intensificação das acções de formação, melhoramento dos relatórios de avaliação e associação antecipada a determinadas políticas comunitárias.

4.2. Optimizar a ajuda comunitária

4.2.1. As ajudas comunitárias, programadas, para o período 2000-2006, na «Agenda 2000», aprovada em Março de 1999 em Berlim, ficaram sujeitas aos tectos orçamentais comunitários, fixados em 1,27 % do PNB. A previsão antecipada para este período é de cerca de vinte mil milhões de euros para os instrumentos de pré-adesão e cerca de cinquenta mil milhões, a contar de 2002, para os novos Estados-Membros. Embora significativa, por si só tal ajuda não bastará, naturalmente, para financiar as necessidades dos países considerados em matéria de desenvolvimento e recuperação de atraso.

4.2.2. A União Europeia não devia considerar-se quite das suas responsabilidades em matéria de apoio financeiro aos países candidatos pelo simples facto de ter adoptado a Agenda 2000; para o Comité, o essencial é agora assestar estas intervenções comunitárias no apoio a uma economia de mercado eficaz, assegurando um efeito de atracção e promoção do investimento privado, único a poder mobilizar os recursos necessários. Para atingir tal objectivo, o Comité destaca várias necessidades:

4.2.2.1. em primeiro lugar, é indispensável desenvolver parcerias com os agentes socioprofissionais, para os programas nacionais de adaptação ao acervo comunitário e para a utilização das ajudas comunitárias, assegurando-se essa concertação aos níveis de concepção, execução, acompanhamento e avaliação;

4.2.2.2. reforce-se a vigilância do impacto das ajudas no desenvolvimento económico, nomeadamente recorrendo à parceria com os agentes socioprofissionais;

4.2.2.3. enquadramento da actividade das empresas, nomeadamente acelerando a reforma da administração pública e assegurando a instituição de jurisdições qualificadas, eficazes e autónomas (justificando o desenvolvimento das operações de geminação de administrações nacionais dos Estados-Membros e dos Estados candidatos já esboçadas);

4.2.2.4. os programas de apoio deviam privilegiar mais a dimensão transnacional, reforçando a cooperação regional dos países candidatos entre si;

4.2.2.5. afigura-se indispensável desenvolver parcerias público/privado, nomeadamente para os projectos de redes transeuropeias de infra-estruturas (sejam transportes, energia, telecomunicações, ambiente);

4.2.2.6. a par da conformidade das ajudas comunitárias com as regras de concorrência, importa cuidar da condicionalidade das ajudas, tendo em conta as disciplinas comuns, a segurança jurídica das pessoas, dos bens, das transacções e dos investimentos, o reforço dos dispositivos de luta contra as irregularidades, fraudes, corrupção e a economia clandestina;

4.2.2.7. por fim, é particularmente necessário assegurar o desenvolvimento de um sistema financeiro e bancário forte e bem supervisionado.

4.2.3. Por outro lado, seria útil facilitar a geminação entre as ajudas comunitárias e as ajudas nacionais dos Estados-Membros, aumentando o impacto de financiamento de determinados projectos, o que constituiria uma maneira de minorar as limitações das ajudas comunitárias e de concentrar ainda mais as ajudas europeias, fossem elas comunitárias ou nacionais, em determinados projectos prioritários.

4.2.4. O Comité salienta, por último, a necessidade de, a prazo, organizar a evolução das ajudas a fundo perdido de modo degressivo, em vez de crescente, o que iria ao encontro da limitação global das ajudas públicas no funcionamento da economia europeia; seria, pois, conveniente fazer acompanhar estas ajudas públicas de empréstimos a taxas reduzidas, regimes de juros bonificados, garantias de crédito ou participações de capital, com melhor coordenação entre as ajudas dos fundos e os empréstimos do Banco Europeu de Investimento, da banca e do sector financeiro.

4.3. Intensificar as acções de formação

4.3.1. A convergência dos países candidatos vai igualmente requerer um grande esforço de formação, de que os actores socioprofissionais dos países membros vão ser os principais protagonistas, desenvolvendo, com os seus homólogos dos países candidatos, acordos de cooperação e assistência mútua, informando-os dos seus direitos e obrigações para com o acervo comunitário e apoiando a sua adaptação em função das suas necessidades específicas.

4.3.2. Estas acções de formação pelos agentes socioprofissionais e pelos parceiros sociais, que começaram já com apoios comunitários, nomeadamente do programa *Phare*, deveriam desenvolver-se ainda mais através de missões de peritos, estágios e intercâmbios. Haveriam de contribuir para integrar todos os factores de adaptação, designadamente:

- apoiar um quadro legislativo e judiciário favorável à iniciativa privada;
- difundir um mesmo referencial de gestão;
- ensinar o bom uso de instrumentos jurídicos europeus como a patente europeia, a marca comunitária, a certificação CE, etc.;
- desenvolver os acordos de reconhecimento mútuo;
- promover o diálogo social.

4.4. Melhorar os relatórios de avaliação

4.4.1. O ponto de situação na transposição do acervo comunitário é objecto de relatórios anuais elaborados pela Comissão Europeia, em ligação directa com as administrações

dos países candidatos, tendo o mais recente sido apresentado em 8 de Novembro de 2000.

4.4.2. O Conselho Economia e Finanças decidiu, em Novembro de 2000, debater igualmente determinados aspectos particularmente significativos da política económica dos países candidatos, nomeadamente os respectivos programas económicos e políticas financeiras, a fim de aproximá-los cada vez mais do praticado na União Europeia (previsões económicas, notificação dos agregados, estabilidade das finanças públicas, etc.). O Comité aprova esta iniciativa, que também permitirá melhor associar os países candidatos ao processo de Cardiff, relativo ao reforço da fluidez económica do mercado único e da adaptação dos mercados de serviços e de capitais.

4.4.3. No mais, o Comité realça que os seus encontros com os representantes socioprofissionais dos países candidatos produzem amiúde apreciações directas, vindas do terreno, que podem diferir bastante dos relatórios oficiais, nomeadamente nos seguintes aspectos: ponto das reformas e progressos, aplicação das novas legislações, atrasos na transposição do acervo, problemas de concorrência e eventuais entraves ao mercado único. O debate sobre a adesão à União Europeia, os seus progressos, modalidades e condições deve ser transportado para o coração da sociedade civil através de um diálogo permanente com os respectivos representantes organizados. O Comité recomenda, portanto, que se passe a assegurar um envolvimento directo dos actores socioprofissionais nestes relatórios, para melhor se avaliar a evolução real no que respeita ao estado das reformas e progressos, à aplicação concreta das novas legislações, aos obstáculos no terreno, etc.

4.4.3.1. No mesmo espírito, a Comissão Europeia devia olhar por integrar nos seus relatórios de avaliação as análises e recomendações saídas tanto das conferências anuais organizadas pelo Comité Económico e Social com os representantes socioprofissionais dos países candidatos como com os comités consultivos mistos (CCM) bilaterais instituídos com vários deles. Os poderes públicos dos países candidatos que ainda não tenham proposto a constituição de um CCM deviam, mais, fazê-lo sem demora.

4.5. Associar desde já os Estados candidatos a determinadas políticas comuns

4.5.1. Seria útil activar a preparação operacional dos países candidatos, associando-os, logo no período de pré-adesão, à execução de políticas comuns, procurando fazer funcionar desde já espaços de adesão, limitados, mas reais. Isso facilitaria a aceleração das negociações e a definição de calendários para cada uma das adesões.

4.5.2. Bom exemplo deste método é a recente assinatura pela Comissão Europeia de acordos de reconhecimento mútuo de produtos industriais (PECA) com a Hungria, a República Checa e a Letónia. Estes acordos deviam estender-se a outros países candidatos.

4.5.3. Pode citar-se também a plena associação dos países candidatos ao espaço europeu de investigação e, nomeadamente, ao 6.º Programa Quadro.

4.5.4. O Comité mais apoia a proposta da Comissão Europeia, por ele próprio já anteriormente formulada em parecer sobre o impacto do alargamento no mercado único, de estender aos países candidatos os centros de coordenação e pontos de contacto «mercado único» já estabelecidos em cada um dos 15 Estados-Membros, contribuindo, assim, para a resolução bilateral dos obstáculos que possam ainda apresentar-se nas trocas mútuas.

4.5.5. Idêntico método cooperativo poderia aplicar-se à política aduaneira comunitária, tendo em conta que a maior parte dos agora candidatos terá, ao integrar-se na União Europeia, fronteira com países terceiros.

4.5.6. O Comité apoia também as propostas feitas pela Comissão em Janeiro de 2001, visando fazer com que os países candidatos adiram à Agência Europeia do Ambiente logo a partir de 2001.

4.5.7. O Comité chama igualmente a atenção para a necessidade de prever a possibilidade de associar os países candidatos à patente comunitária, antes da adesão, logo que adoptada pela União Europeia, (sem que tal associação deva de algum modo complicar a adopção da patente comunitária pelos 15 já em 2001). Com efeito, desbloquear a patente comunitária sem que os Estados candidatos disso pudessem beneficiar impediria de contemplá-los nas novas patentes que se emitissem. Assim, tornar-se-ia impossível incluí-los posteriormente nas patentes comunitárias emitidas antes da adesão, devido às regras limitativas do direito de propriedade intelectual e industrial que proíbem aditamento posterior de outros países àqueles para os quais a patente seja originalmente emitida. Tal situação criaria, para numerosíssimas patentes comunitárias, uma clivagem no seio do mercado único, ao alargar-se este, contradizendo as vantagens legitimamente esperadas desta patente.

4.5.8. O Comité apoia, por último, a associação dos países candidatos aos objectivos prosseguidos pela União Europeia nas negociações comerciais internacionais, que justificam concertação estreita da Comissão com aqueles países, a fim de reforçar o peso da União Europeia na cena internacional.

5. O desafio da preparação de uma nova coesão na Europa alargada

5.1. O alargamento da União Europeia vai alterar muito sensivelmente os dados da sua coesão interna, no preciso momento em que a União está empenhada em continuar com o seu aprofundamento, que está longe de concluído. Esta procura da coesão óptima vai ser dificultada pelos atrasos e desníveis de desenvolvimento dos países candidatos, que, na maior parte dos casos, apenas são susceptíveis de muito parcial reabsorção até à adesão efectiva. Subsistirão ainda grandemente durante os primeiros anos, senão durante os primeiros decénios que se seguirão à adesão. A União alargada deverá, portanto, aprender a viver com uma dispersão muito maior de níveis económicos dos seus Estados-Membros e regiões e encontrar forma já de adaptar-se à situação já de remediá-la gradualmente. Nem a Agenda 2000 adoptada em Berlim em 1999 nem a reforma do Tratado saída do acordo de Nice de Dezembro de 2000 serão suficientes para permitir conciliar alargamento e aprofundamento, se não se inscreverem no quadro de uma reorganização mais global. Há, pois, toda a conveniência em iniciar novas acções, de simplificação da regulamentação comunitária, de coordenação das administrações nacionais para missões comuns, de consolidação da UEM e de reforço conjunto da competitividade do pólo de investimento Europa, a que os países candidatos sejam cabalmente associados.

5.2. Simplificar a regulamentação comunitária

5.2.1. A transposição do acervo comunitário pelos países candidatos é dificultada pela grande complexidade da regulamentação comunitária. Quando devia contribuir para simplificar a regulamentação na Europa, a União Europeia continua, ainda hoje, quantas vezes, a produzir disposições excessivamente complexas para os utilizadores, demasiado dispersas, senão contraditórias, para poderem formar um conjunto verdadeiramente coerente, demasiado coladas às regulamentações nacionais existentes para poderem, verdadeiramente, harmonizá-las.

5.2.2. Por seu lado, os Estados-Membros não mostram suficiente disciplina em relação à regulamentação comum, continuando a somar atrasos de transposição e contenciosos jurídicos com a Comissão e com o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Assim, os 15 dão hoje um mau exemplo aos países candidatos.

5.2.3. É necessário, por conseguinte, aumentar a eficácia da intervenção comunitária, melhorando a pertinência e a qualidade da regulamentação e reforçando a fiscalização e as disciplinas de aplicação. O objectivo é consolidar o funcionamento sustentável do mercado único, facilitando a transposição do acervo pelos países candidatos e descongestionando o contencioso.

5.2.4. O Comité pronunciou-se, portanto, em parecer de Outubro de 2000⁽¹⁾, sobre a necessidade de lançar um programa plurianual de simplificação da regulamentação, incluindo códigos de conduta das instituições — o Comité deu o exemplo, adoptando o seu — e dos próprios Estados-Membros, reforço do diálogo com os representantes dos utilizadores da regulamentação, independência na avaliação de impacto que antecede os projectos da Comissão, exame sistemático de possíveis alternativas a regulamentar, passando por compromissos voluntários, acordos contratuais, auto-regulação ou co-regulação dos parceiros profissionais envolvidos, e métodos eficazes de acompanhamento (painéis de avaliação, relatórios anuais), promovendo a «intercalibração» das melhores práticas.

5.2.5. O Comité preconiza que os Estados candidatos sejam associados a este programa de simplificação da regulamentação, adoptando, eles também, códigos de boa conduta e promovendo o diálogo contratual dos parceiros económicos e sociais.

5.3. Coordenar as administrações nacionais

5.3.1. O Comité salienta que esta simplificação da regulamentação deve acompanhar-se de um reforço das fiscalizações e das transposições, em condições de maior responsabilização dos Estados-Membros. A Comissão Europeia não poderá assegurar sozinha a boa gestão do mercado único alargado, exactamente quando irá ser necessário reforçar as exigências de segurança e a fiscalização.

5.3.2. Por esta razão, o Comité é favorável a um envolvimento directo das administrações dos Estados-Membros no reforço dos diferentes tipos de fiscalização no terreno, adoptando métodos comuns, a certificar pela Comissão. Os Estados candidatos deverão ser convidados a associar-se a este processo, que constituirá para eles a melhor aprendizagem para a sua futura adesão. Tratar-se-á também de, à imagem dos centros de coordenação do mercado único recentemente criados em cada um dos 15 Estados-Membros, desenvolver sinergias entre administrações nacionais actuantes em função dos interesses do mercado único. Este método deve afirmar-se, nomeadamente, na política de concorrência, na protecção do ambiente, na segurança dos produtos e dos alimentos, na saúde e segurança no trabalho e na luta contra a fraude fiscal e comercial.

5.3.3. A Comissão seria chamada a recentrar-se na superintendência desta fiscalização descentralizada. Deve ficar habilitada a intervir directamente para colmatar eventuais falhas de administrações nacionais. Com a perspectiva de uma União de trinta membros dotados de administrações nacionais muito heterogêneas, as intervenções da Comissão poderão justificar

a criação de inspecções comunitárias, especialmente para fiscalização e repressão da fraude de escala europeia.

5.3.4. Em relação às alfândegas, o Comité chama a atenção para o objectivo de assegurar procedimentos idênticos nas fronteiras exteriores da União após a supressão dos controlos intracomunitários. Este objectivo poderá justificar que, a partir do alargamento, se ultrapasse a fase de cooperação reforçada das administrações nacionais e se vise uma verdadeira unificação das alfândegas europeias no quadro de uma só administração comunitária.

5.4. Consolidar a UEM

5.4.1. A União Económica e Monetária, integrando plenamente a economia dos Estados-Membros participantes no euro, vem a talhe de foice para enfrentar o desafio do reforço da coesão económica e social na Europa alargada. Ela deverá consolidar o aprofundamento da integração económica pós-alargamentos e atrair progressivamente para si, de forma inelutável, os novos países aderentes.

5.4.2. O Comité salienta a necessidade de reforçar a coordenação económica no Conselho de Economia e Finanças. O Eurogrupo vai ser chamado a desempenhar um papel motor, pelo que deverá estruturar-se e actuar em conformidade. Além dos ministros da Economia e das Finanças, outras formações do Conselho, nomeadamente a de Assuntos Sociais, deverão igualmente integrar plenamente nos seus debates e decisões todas as consequências inéditas da existência do euro.

5.4.3. O Conselho Economia e Finanças deverá encorajar os países candidatos a criarem as bases jurídicas e económicas da sua futura participação na UEM, efectuando, nomeadamente, reformas estruturais neste sentido (por exemplo, a independência dos bancos centrais, que já progrediu muito). O Comité faz votos por que os países candidatos se comprometam a participar, desde a adesão, no Mecanismo Cambial Europeu (MCE2), sucessor da SME, o que asseguraria bases sólidas para a estabilidade dos câmbios no seio do mercado único alargado e constituiria um primeiro passo, aliás obrigatório, para a posterior participação na UEM.

⁽¹⁾ «Simplificação da Legislação do Mercado Único», JO C 14 de 16.1.2001, p. 1.

5.5. *Reforçar em conjunto a competitividade da Europa*

5.5.1. No Conselho Europeu de Lisboa de Março de 2000, aprovou-se um mandato para reforçar a competitividade da Europa, assegurando, nos diferentes Estados-Membros, adaptações estruturais de primeira grandeza. Este mandato terá que ser conduzido com toda a determinação necessária, a fim de reforçar a capacidade concorrencial das empresas, desenvolver a inovação, ter mão nos custos colectivos e nas despesas públicas, melhorar o funcionamento do mercado do trabalho e o nível de emprego e garantir a sustentabilidade dos regimes de protecção social.

5.5.2. O Comité recomenda que os Estados candidatos sejam associados aos objectivos fixados em Lisboa e aos relatórios anuais de avaliação agendados para os conselhos europeus da primavera, a fim de:

- reforçar a capacidade competitiva das empresas, desenvolver a inovação, ter mão nos custos colectivos e nas despesas públicas, melhorar o funcionamento do mercado do trabalho e o nível de emprego e garantir a modernização dos regimes de protecção social;
- promover a «intercalibração» das melhores práticas.

O Comité congratula-se por o Conselho Europeu de Estocolmo de Março de 2001 ter manifestado expressamente o seu interesse em tal associação.

5.5.3. Ela incentivará estes Estados a acelerar as reformas e irá colocá-los numa situação de sinergia mútua, não apenas uns com os outros, mas também com os 15 Estados-Membros. Aliás, cada Estado candidato terá, mormente nos domínios em que tenha iniciado reformas novas com meios novos e com a vontade firme de vingar, caso da abertura económica e da inovação, todas as hipóteses não só de jogar de igual para igual com os 15 no processo de adaptação competitiva, mas até de se juntar aos melhores de entre eles.

6. **Conclusões**

6.1. Baseando-se nos debates que desenvolveu com os representantes socioprofissionais dos países candidatos, o

Comité salienta a necessidade de reforçar, na perspectiva do alargamento, o esforço de transposição efectiva do acervo comunitário nesses países, métodos de apoio mais eficazes da União Europeia e a preparação de uma nova coesão económica na União alargada.

6.2. O Comité observa que os Estados-Membros e os Estados candidatos passam a estar ligados pelo compromisso de um futuro comum, justificando um apoio permanente e eficaz da União Europeia e seus agentes socioprofissionais aos esforços de todo a ordem que os Estados candidatos vão necessitar de envidar e intensificar para merecerem a adesão, adesão forçosamente exigente, dado o nível de integração entretanto atingido, embora ainda não totalmente consumado, pela União.

6.3. O Comité observa também que seria totalmente errado, após as decisões prévias da União Europeia em matéria de Agenda 2000 e, a seguir, de reforma do Tratado, supor que tal adaptação só compete aos países candidatos, quando a preparação da União alargada irá, bem pelo contrário, exigir da União Europeia uma adaptação profunda às inéditas consequências do alargamento, que em muito transcenderá as reformas orçamentais e institucionais acordadas.

6.4. O Comité considera que este duplo desafio, aos Estados candidatos e aos Estados-Membros, deve ser apreendido como oportunidade única para iniciar uma renovação em profundidade da União Europeia de que todos saiam a ganhar, pois assegura a competitividade económica e o progresso social de uma Europa simultaneamente alargada e reforçada.

6.5. Por isto, o Comité lança um apelo a que a União Europeia principie, já em 2001, um programa plurianual ambicioso e coerente de preparação para o alargamento, visando reforçar a eficácia dos métodos de apoio aos países candidatos e criando desde já, entre os 15, as condições necessárias à preservação da coesão da Europa alargada. Tal programa deverá associar os Estados-Membros e os Estados candidatos e envolver na sua primeira linha os agentes económicos e sociais da sociedade civil. O objectivo deverá ser levá-lo a efeito antes de findarem os actuais mandatos do Parlamento e da Comissão.

Bruxelas, 25 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social»

(2001/C 193/15)

Em 25 de Janeiro de 2001 decidiu o Comité Económico e Social, do abrigo do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o «Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social».

A Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, responsável pela preparação dos trabalhos do Comité sobre a matéria, emitiu parecer em 9 de Abril de 2001 (relator: C. Christie).

Na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 Abril de 2001 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. O «Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social» marca o início da fase de debate sobre o futuro das políticas comunitárias de coesão após 2006. Nessa data, o número de Estados-Membros da UE terá aumentado com até dez novos países da Europa Central. No «Segundo Relatório sobre a Coesão», a Comissão considera a hipótese de uma União de 27 Estados-Membros e aborda os desafios que essa situação coloca no que diz respeito ao esforço de coesão da União.

1.2. Dos elementos referidos no Segundo Relatório resulta evidente que o alargamento é um desafio considerável quanto ao esforço de coesão intra-UE. Com raras excepções, os países da Europa Central e Oriental candidatos à adesão têm actualmente níveis de rendimento *per capita* sensivelmente inferiores (menos de metade) à actual média comunitária. Estes países caracterizam-se, além disso, por possuírem infra-estruturas económicas e sociais que não são adequadas às necessidades de uma moderna economia de mercado. Tendo em conta o compromisso da UE de «a Comunidade procurar reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais» (artigo 158.º do Tratado), o alargamento representa inevitavelmente um desafio enorme para as políticas de coesão.

1.3. Contudo, o Segundo Relatório sobre a Coesão sublinha que o alargamento não é o único desafio com que se confronta o esforço de coesão. Há toda uma série de outras mudanças nos domínios económico, social e territorial que está a afectar os 15 Estados-Membros da União (reformas políticas internas, união económica e monetária, aspectos financeiros, etc.), que suscitem questões essenciais quanto à orientação futura das acções da coesão. Embora as acções da União em matéria de coesão estejam mais ou menos definidas até 2006, a Comissão tem certamente razão quando sugere que o debate acerca das políticas da coesão para depois de 2006 seja lançado com a publicação deste Segundo Relatório sobre a Coesão.

1.4. O Comité Económico e Social subdividiu em duas partes a sua análise do Segundo Relatório sobre a Coesão. A primeira, constituída pelo presente parecer, trata dos princípios

gerais das acções comunitárias em matéria de coesão após 2006 e concentra-se nas questões que, segundo a Comissão, devem ser ponderadas para preparar a política a seguir depois de 2006. Este parecer constituirá a base do contributo do CES para o Fórum sobre a Coesão a realizar pela Comissão em 21 e 22 de Maio de 2001. A segunda parte do trabalho do CES será apresentada mais tarde, num parecer mais pormenorizado, em que serão passadas em revista tanto a informação como a análise apresentadas pela Comissão no Segundo Relatório sobre a Coesão.

2. O papel da política de coesão

2.1. O Segundo Relatório sobre a Coesão enuncia muito claramente os desafios que o alargamento constituirá para o esforço de coesão da União Europeia. Desde a adopção do Acto Único Europeu que a consecução em maior medida da coesão económica e social tem sido um princípio fundamental da União Europeia, tendo sido consagrados recursos consideráveis a essa tarefa. Embora exigente, a concepção de uma política de coesão que vá ao encontro das necessidades da União Europeia com 27 países não deve tornar menor o empenho da União em reforçar a coesão económica e social ou em apoiar os esforços de desenvolvimento económico de todas as regiões menos favorecidas da União, como explicitamente dispõe o artigo 158.º do Tratado. À luz dos novos desafios trazidos pelo alargamento, o Comité considera essencial que o debate que está prestes a iniciar-se sobre o futuro da política de coesão se inscreva no quadro da realização destes objectivos.

2.2. É indubitável que grande parte do debate sobre o futuro das medidas da coesão incidirá nas suas consequências financeiras: quanto virá a custar a política de coesão e como irão ser financiadas as despesas adicionais? Estas são questões económicas e políticas importantes que, todavia, não deveriam esconder as significativas vantagens económicas que resultam — tanto directa, como indirectamente — da melhoria das perspectivas e da produtividade económicas das regiões desfavorecidas da União. Produzindo a política de coesão ganhos

económicos e sociais muito para além das fronteiras das regiões beneficiárias, tem também de estimular a competitividade do conjunto da União. Este objectivo só será atingido se a política de coesão tiver firmemente na mira o desenvolvimento económico e social das zonas em causa, reforçando com isso a capacidade económica da União no seu todo.

2.3. Tal como é demonstrado no Segundo Relatório sobre a Coesão, as acções realizadas desde 1988 atenuaram consideravelmente as disparidades económicas na União Europeia. Nos três Estados-Membros menos prósperos (Grécia, Espanha e Portugal), o rendimento médio *per capita* passou de 68 % da média europeia em 1988, para 79 % em 1999, o que corresponde a uma redução em um terço da diferença inicial. Este facto representa uma melhoria substancial para os Estados-Membros mais pobres e demonstra a importância que as acções de coesão tiveram e continuarão a ter.

2.4. Os fundos estruturais também desempenharam um papel fundamental no estímulo da transformação económica fora das regiões do Objectivo n.º 1 — isto é, nas regiões industriais em declínio e nas regiões rurais e periféricas, bem como no apoio ao desenvolvimento dos recursos humanos, no âmbito do Objectivo n.º 3 (antes Objectivo n.º 4). Embora seja difícil quantificar o impacto exacto de tais medidas, o efeito quantitativo foi considerável. Até porque o processo de desenvolvimento económico regional que tem de ser seguido para a elegibilidade para o apoio comunitário à coesão tem sido, ele próprio, um catalisador primário da melhoria do rendimento económico em muitas regiões. Impôs que os Estados-Membros adoptassem uma abordagem do desenvolvimento económico regional cujo fulcro são a concentração de esforços, a programação da assistência, a parceria e a adicionalidade, uma abordagem que, de outro modo, podia não ter sido posta em prática e que foi fonte de significativos benefícios económicos e sociais. Deste modo, as acções comunitárias de coesão originaram claramente «valor acrescentado» na transformação económica das regiões industriais em declínio e nas regiões rurais e periféricas.

3. Temas específicos

3.1. *O papel da política de coesão numa União Europeia alargada com cerca de 30 Estados-Membros, num mundo em rápida evolução económica e social*

3.1.1. A política de coesão tem sido, desde 1988, um suporte essencial na caminhada da União Europeia para a construção de uma união sempre cada vez mais estreita entre os seus cidadãos. Para o Comité, a convergência económica das regiões da União Europeia mediante intervenções políticas activas é essencial para a preservação do modelo europeu de

sociedade. As acções de coesão reflectem e reforçam esse mesmo modelo de sociedade, em que tanto a igualdade de oportunidades, como as garantias sociais fundamentais oferecidas através da aplicação de políticas públicas a nível nacional e comunitário representam valores sociais e políticos essenciais. Estas acções dirigiram-se principalmente à promoção de oportunidades em regiões menos favorecidas — regiões cuja relativa desvantagem económica poderia acentuar-se à medida que as forças de integração económica se fossem intensificando a nível global e comunitário e que fosse aumentando o ritmo da evolução tecnológica e social. Como a Comissão reconhece no Segundo Relatório sobre a Coesão, estas forças têm em conjunto, tendência a causar uma distribuição territorial desigual da actividade económica, com as regiões mais próximas do «núcleo» do mercado a terem maiores benefícios e as regiões da «periferia» económica e social a tirarem menos benefícios, se é que alguns. Em larga medida, o papel do esforço de coesão da União tem sido ajudar as regiões menos favorecidas a combater as consequências potencialmente prejudiciais a nível económico, e socialmente susceptíveis de provocarem divisões, que acompanham o processo de integração económica.

3.1.2. O alargamento colocará desafios económicos, políticos e de políticas fundamentalmente novos aos esforços de coesão da União. O Segundo Relatório sobre a Coesão põe claramente em evidência que as necessidades dos países candidatos em termos de desenvolvimento económico regional são consideráveis. Para responder a tais desafios, a União deve empreender um conjunto de acções de coesão sustentáveis e certas, adaptadas às necessidades específicas dos países candidatos no domínio do desenvolvimento económico.

3.1.2.1. Além disso, a Comissão deveria estudar novas — e inovadoras — medidas de resposta aos desafios de coesão suscitados pelo alargamento. Por exemplo, pode justificar-se em grande medida que se continuem a estabelecer ligações mais estreitas entre acções no âmbito dos fundos estruturais comunitários, empréstimos para investimento do Banco Europeu de Investimento e o capital disponível do sector privado. Tais ligações podem ter um considerável potencial de sinergia capaz de originar uma maior actividade de investimento produtivo nos países candidatos do que se assim não fosse.

3.1.3. Ao mesmo tempo, as acções de coesão da União devem continuar a tratar dos problemas regionais que continuam a existir na actual Europa dos Quinze. Embora tais acções tenham tido um êxito notável desde 1988, tudo indica que o apoio das políticas de coesão continuará a ser um elemento-chave do desenvolvimento económico das regiões menos favorecidas dos actuais 15 Estados-Membros, após 2006. Contudo, tal como a política de coesão em favor das regiões dos países candidatos deveria ser concebida para responder às suas necessidades específicas em matéria de desenvolvimento, tendo em conta o respectivo contexto económico e social, também o apoio de coesão às regiões menos favorecidas dos 15 Estados-Membros actuais, após 2006 deveria ser adaptado às necessidades e prioridades de cada uma delas nessa altura — necessidades e prioridades que poderão ser diferentes daquelas às quais tentam responder as actuais acções de reforço da coesão.

3.1.4. Desde 1988 muitos ensinamentos têm sido tirados relativamente à eficácia das acções de coesão, pelo que os regulamentos sucessivos foram sendo adaptados em conformidade. No quadro dos desafios com que a União se confronta, é importante que a futura política de coesão tenha em conta as lições do passado, consubstanciando as melhores práticas de acordo com os resultados obtidos e regulamentando a política de coesão em função dessas melhores práticas. Insiste-se, pois, com a Comissão para que, como um elemento mais deste quadro, continue a desenvolver e melhorar as suas técnicas de monitorização da eficácia das intervenções no âmbito dos fundos estruturais.

3.2. *A coesão no contexto de outras políticas comunitárias*

3.2.1. É essencial que os objectivos de todas as políticas comunitárias sejam, tanto quanto possível, coerentes. Caso contrário, haverá que adaptar política a política de forma a corrigir os problemas criados por decisões tomadas no quadro de outras políticas. Impõe-se uma verdadeira coordenação das decisões políticas, sendo, por isso, importante que as acções comunitárias no âmbito da coesão e outras políticas da UE sejam coerentes umas com as outras. Se essa coordenação não existir, é inevitável que surjam tensões entre políticas diferentes. Por exemplo, embora, como frisa o Segundo Relatório, a estabilidade macro-económica contribua para a convergência económica a nível nacional, pode acontecer que certas restrições impostas às políticas fiscais nacionais em nome da estabilidade (por exemplo, devido ao Pacto de Estabilidade e Crescimento) tornem mais difícil aos governos financiar políticas destinadas a alcançar a convergência económica a nível regional. Da mesma forma, embora o mercado interno tenha — e continue a ter — vantagens para o conjunto da União, pode ter contribuído para a emergência, a nível da União, de um padrão «núcleo-periferia» de desenvolvimento económico.

3.2.2. Os conflitos entre os objectivos de diferentes políticas comunitárias podem tornar-se ainda mais agudos. A ansiedade, por exemplo, é grande nas comunidades rurais e piscatórias quanto a que as actuais reformas das políticas agrícola e de pescas venham a provocar problemas económicos e sociais significativos nas comunidades respectivas. Não só essas reformas terão efeitos adversos em determinadas regiões da UE a quinze como, indubitavelmente, contribuirão para o aparecimento de problemas regionais nos países candidatos.

3.2.3. Aceita-se que se imponha uma evolução nestas áreas políticas para conseguir melhorar a competitividade, os padrões ambientais e os níveis de produtividade de que toda a União beneficia. Além disso, são necessárias reformas específicas — por exemplo, da PAC — para que a UE possa cumprir as suas obrigações internacionais. Seria insensato e ineficaz que a UE evitasse tomar certas decisões políticas apenas devido aos seus efeitos na coesão. Ao mesmo tempo, é certamente

judicioso sugerir que quem beneficia directamente das reformas políticas em curso a nível da UE — incluindo o alargamento — deva estar preparado para compensar as regiões que ficam em desvantagem, em termos absolutos ou relativos, devido a essas reformas políticas, aumentando a sua contribuição financeira para o esforço de coesão da UE.

3.3. *A coesão no contexto das políticas económicas nacionais*

3.3.1. As políticas nacionais dos Estados-Membros desempenham um papel essencial na formação do clima geral que influenciará de forma significativa as perspectivas económicas regionais da UE. É, por isso importante que os Estados-Membros reconheçam o impacto regional das suas políticas económicas e se assegurem de que, sempre que possível, as suas políticas nacionais reforcem a convergência económica regional, em vez de a minarem. Um tema recorrente nos estudos da Comissão em matéria regional tem sido a evidência de que tem vindo a ocorrer convergência económica regional a nível da UE, mas a nível regional em cada Estado-Membro tem havido divergência económica. Esta situação deve-se em grande parte ao impacto negativo das políticas económicas nacionais nas regiões. O Comité propõe que, na futura revisão das políticas de coesão, eja dada mais atenção ao impacto regional das políticas económicas nacionais e que sejam elaboradas propostas sobre a forma de introduzir nas políticas económicas nacionais, sempre que tal ainda não aconteça, disposições sobre as suas consequências económicas regionais.

3.4. *A reforma das políticas de coesão em preparação para o alargamento*

3.4.1. Preparar as políticas de coesão para o alargamento é um desafio essencial a enfrentar até 2006. Neste capítulo tratar-se-á de aspectos específicos que a Comissão põe a consideração. Esses pontos serão tratados de maneira mais exaustiva na próxima fase dos trabalhos.

3.4.2. *Princípios fundamentais das acções de coesão*

3.4.2.1. O Comité tem para si que os princípios fundamentais que escoraram a execução de acções de coesão desde 1988 devem continuar a ser a base das acções de coesão após o alargamento — concentração, programação, adicionalidade e parceria. Em cada um dos períodos de programação anteriores esses princípios deram um contributo positivo para o êxito dos Fundos Estruturais em atingirem os seus objectivos. No que diz respeito ao alargamento, insiste-se com a Comissão para que estude medidas que reforcem a eficácia desses princípios.

3.4.3. Implicações financeiras do alargamento

3.4.3.1 Será necessário aumentar os recursos financeiros atribuídos às políticas de coesão da UE para que possam dar resposta às obrigações trazidas por uma União alargada. Embora o Comité reconheça que o aumento da despesa da coesão pode ser um ónus mais pesado para os Estados-Membros mais ricos, o aumento do orçamento para a coesão é uma consequência incontornável do alargamento. No entanto, também é verdade que o alargamento traz benefícios económicos a todos os Estados-Membros, especialmente às economias dinâmicas que estão no centro do mercado interno. Por isso, uma parte do ónus financeiro acrescido que esses países terão de suportar com o alargamento será compensado pelos benefícios económicos que acompanharão esse mesmo alargamento. O Comité concorda com a Comissão quando diz que, para continuar a ser credível, a política regional e de coesão precisa de utilizar recursos condizentes com as necessidades em tais circunstâncias⁽¹⁾.

3.4.4. Ajuda às regiões menos desenvolvidas (Objectivo n.º 1)

3.4.4.1. Um dos principais problemas que o alargamento originará tem que ver com os critérios de elegibilidade para o apoio ao abrigo do Objectivo n.º 1 após 2006, por causa das alterações na elegibilidade para o Objectivo 1 que ocorrerão se os actuais critérios de elegibilidade se mantiverem. O alargamento acarretará uma quebra significativa do rendimento médio *per capita* comunitário e com a aplicação rígida do critério da regra dos 75 % do PIB *per capita* muitas das actuais regiões beneficiárias (UE com 15 Estados-Membros) deixarão de ser elegíveis terminado que for o actual período de programação. Por conseguinte, grande parte do debate sobre o alargamento abordará a questão de como definir uma política de coesão que vá ao encontro das necessidades específicas das regiões mais desfavorecidas dos países candidatos e que ao mesmo tempo, tenha em conta as necessidades, que vão continuar a existir, de desenvolvimento económico das regiões menos favorecidas da actual Europa dos Quinze.

3.4.4.2. O Comité está de acordo com que a prioridade nas acções de coesão continue a ser dada às regiões em que o desenvolvimento seja menor do que a média da União Europeia. Além disso, apoia a utilização de critérios transparentes e à escala comunitária para determinar quais as regiões elegíveis para ajuda ao abrigo do Objectivo n.º 1 e a manutenção do dispositivo actual, em que apenas a Comissão designa as regiões que cumprem os critérios.

3.4.4.3. No relatório, a Comissão apresenta quatro opções para o futuro do financiamento no quadro do Objectivo n.º 1, que representam soluções diferentes para as dificuldades que vão surgir após o alargamento:

- aplicação estrita do limiar de 75 % nos casos em que as regiões que deixam de ser elegíveis mas continuam a necessitar de ajuda possam receber apoio de outros dispositivos extra-Objectivo n.º 1;
- idem, mas são instituídas medidas de transição com duas vertentes para ajudar quem deixe de ser elegível para o Objectivo n.º 1 — uma para as que ultrapassem o limiar de 75 % calculado nos termos actuais e outra para as que ultrapassem aquele mesmo limiar por força do abaixamento do nível médio de rendimento *per capita* induzido pelo alargamento;
- o estabelecimento de um limiar de PIB *per capita* superior a 75 % para estender a elegibilidade a regiões menos desenvolvidas que continuem a estar abaixo do limiar de 75 % calculado nos termos actuais;
- estabelecer dois critérios de elegibilidade, um para as actuais regiões da UE a quinze e outro para os países candidatos.

3.4.4.4. Cada uma das opções tem aspectos específicos que agradam ao Comité, embora nenhuma delas pareça atacar da maneira ideal os problemas que podem vir a surgir. O Comité analisará mais em pormenor estas opções na segunda fase dos trabalhos relacionados com o presente parecer; oferecem-se-lhe, entretanto, as seguintes observações:

- O Comité considera indesejável a existência de uma política de coesão com duas vertentes (opção 4). A preocupação vem de se poderem assim criar tensões políticas e sociais, a evitar, na UE e de se sugerir o aparecimento de duas «classes» de membros da UE.
- Não se considera apropriado que as regiões actualmente elegíveis para a ajuda ao abrigo do Objectivo n.º 1, e que continuarão a necessitar de apoio depois de 2006, percam o direito a ela apenas pelo facto de o alargamento automaticamente baixar o PIB médio *per capita* da UE. A Comissão estima que o efeito de um aplicação estrita do limiar de 75 % nessa fase teria como resultado que aproximadamente metade da população da UE a quinze actualmente elegível para o apoio ao abrigo do Objectivo n.º 1 perdesse tal direito.
- A opção de estabelecer um limiar para elegibilidade superior aos actuais 75 % do PIB *per capita* tem a vantagem da transparência e da objectividade. Além disso, garante que regiões que continuem a ter necessidade do apoio de coesão o recebam até ter início um processo auto-sustentado de desenvolvimento económico, o que é altamente desejável. A dificuldade, contudo, está em definir um novo limiar que não comprometa o princípio da concentração da ajuda de coesão. É importante que os Estados-Membros não utilizem o debate sobre o novo limiar para defenderem que este seja estabelecido a um nível que convenha melhor às suas próprias regiões em vez de ser a tradução de uma apreciação à escala da UE.

⁽¹⁾ Segundo Relatório sobre a Coesão, Conclusões e recomendações, p. XXXVII.

- O Comité considera que a segunda opção — manter o limiar de 75 % mas conceber dispositivos de cessação gradual da ajuda para proteger os interesses das regiões actualmente elegíveis — tem algum merecimento. Garante as regiões em causa contra uma perda súbita da ajuda ao desenvolvimento, com tudo o que tal implicaria para as respectivas economias. No entanto, isso significa que de facto essas regiões acabarão por deixar de ser elegíveis se o seu PIB *per capita* ultrapassar o limiar dos 75 %, ainda que continuem a sofrer de significativas desvantagens de desenvolvimento económico. Considera-se esta solução inapropriada.
- O Comité não vê que seja necessário pôr de parte a possibilidade de instrumentos de ajuda regional específicos e com alvos bem definidos para auxiliar regiões antes elegíveis ao abrigo do Objectivo n.º 1 mas que não tenham necessidade do tipo de apoio geralmente proporcionado naquele quadro — por exemplo, regiões onde os problemas infra-estruturais básicos tenham sido eliminados. Isto poderia conseguir-se com o alargamento da utilização de instrumentos horizontais — por exemplo, aumentando os recursos do Fundo Social Europeu para intensificar o elemento de desenvolvimento dos recursos humanos da ajuda de coesão (políticas educativas, de formação e de actualização da formação) ou desenvolvendo iniciativas comunitárias pertinentes para problemas excepcionais de ordem tecnológica ou de investimento nessas regiões.
- A Comissão pergunta se os critérios de definição da elegibilidade ao abrigo do Objectivo n.º 1 devem incluir a taxa de emprego. Preocupa o Comité o facto de o recurso a tal indicador poder distorcer o quadro regional no seu todo por alguns centros de uma dada região poderem ter (possivelmente temporariamente) uma melhoria da actividade económica. O perigo subjacente é a emergência de economias regionais com um núcleo relativamente pequeno e bem-sucedido rodeado de uma grande periferia com poucas oportunidades de desenvolvimento económico. O espírito do apoio ao abrigo do Objectivo n.º 1 deve continuar a ser melhorar as oportunidades de as regiões gozarem de um crescimento económico auto-sustentado, e a taxa de emprego, embora seja um indicador, pode, enquanto tal, facilmente induzir um quadro incompleto — se não distorcido — da realidade.

3.4.5. Alargamento e transferências financeiras

3.4.5.1. As necessidades de desenvolvimento económico das regiões menos desenvolvidas dos países candidatos são, em muitos aspectos essenciais, muito diferentes das de muitas regiões deprimidas da Europa dos Quinze, regiões que, em 2006, durante cerca de duas décadas terão beneficiado da ajuda da coesão. Além disso, há que considerar tanto a capacidade das regiões dos países candidatos para absorverem a ajuda da coesão proporcionada ao abrigo dos regulamentos em vigor, como as restrições no nível máximo da ajuda da coesão aprovadas no Conselho Europeu de Berlim, o que implica que a actual regulamentação para o Objectivo 1 que é

adequada para a UE a 15 poderá não o ser para os novos Estados-Membros. Importa ter em atenção os seguintes aspectos:

- a política de coesão deve ser adaptada às condições específicas das regiões desfavorecidas dos países candidatos elegíveis para apoio. As condições económicas e sociais nos países candidatos são singulares de muitas e variadas formas, pelo que a Comissão deveria garantir que a política seja elaborada de forma adequada a tais condições;
- é essencial que a experiência adquirida ao longo de 25 anos de acções de coesão se reflecta na política de coesão a definir para dar resposta à nova situação após 2006;
- poder vir a ser necessário modular as percentagens da ajuda económica disponível para as regiões dos países candidatos para ter em conta (a) a capacidade de absorção dessas regiões e b) a disponibilidade de financiamento público e privado equivalente.

3.4.6. Regiões ultraperiféricas, de montanha e insulares

3.4.6.1. As regiões ultraperiféricas, de montanha e insulares da União Europeia — que têm uma infra-estrutura económica e social extremamente frágil — continuarão a precisar de serem tidas em especial consideração no quadro do Objectivo n.º 1 das acções de coesão. Das reformas das acções de coesão na sequência do alargamento não deve resultar uma diminuição do apoio a essas comunidades extremamente vulneráveis.

3.5. Apoio ao abrigo do Objectivo n.º 2

3.5.1. O Comité regista as observações da Comissão sobre os problemas com que se debate na administração das acções de coesão ao abrigo do Objectivo n.º 2, em especial a falta de flexibilidade dos dispositivos actuais e as limitações da informação estatística e outra, o que complica muito a sua participação no processo de definir as regiões elegíveis. O Comité propõe que se passe para um sistema de «zonagem indirecta» para as regiões com problemas estruturais que não sejam os abrangidos pelo Objectivo n.º 1. Nesse sistema, as zonas elegíveis são decididas pelos governos nacionais com base num conjunto de parâmetros estabelecidos pela Comissão (como os que são utilizados em algumas iniciativas comunitárias). O CES faz a este respeito as seguintes observações:

- Embora reconheça o mérito desta abordagem, se ela for aplicada tem de ser enquadrada de forma a os Estados-Membros terem de verificar a observância da regulamentação comunitária — em especial no que diz respeito à parceria e à adicionalidade, em relação às quais são necessárias garantias apropriadas. A não ser assim, há o risco de os recursos atribuídos não traduzirem adequadamente as necessidades e as oportunidades económicas locais ou de não serem suficientes para atacar os problemas estruturais dessas mesmas regiões.

— As políticas de desenvolvimento económico com maior interesse para a União podem requerer um atenção especial porque os benefícios não favorecem apenas um Estado-Membro, como no caso das intervenções transfronteiriças.

3.6. Política de coesão e valor acrescentado a nível comunitário

3.6.1. Como se refere na Introdução e as estatísticas apresentadas pela Comissão deixam claro, as acções comunitárias de coesão trouxeram substanciais benefícios económicos às regiões do Objectivo n.º 1. Os esforços colectivos proporcionaram considerável «valor acrescentado» às regiões menos desenvolvidas.

3.6.2. O Comité defende que também resultou um significativo «valor acrescentado» das acções de coesão nas regiões do Objectivo n.º 2, do Objectivo n.º 3 e do funcionamento das iniciativas comunitárias. A política comunitária de coesão exigiu, indubitavelmente, de muitos Estados-Membros que adoptassem novas práticas de desenvolvimento económico regional que trouxessem significativos ganhos económicos, ajudando com isso o processo de transformação económica. A observância dos princípios da concentração, parceria, programação e adicionalidade foi uma fonte independente de «valor acrescentado» a partir das acções de coesão comunitárias. É imperativo que este aspecto seja mantido futuramente e que as políticas de coesão em geral continuem a ser definidas por regulamentação comum que consubstancie as técnicas de desenvolvimento económico regional que constituam boas práticas.

3.6.3. É também importante ter a consciência de que os esforços de coesão da UE não beneficiam apenas as economias das regiões elegíveis para ajuda. Uma grande parte da ajuda canalizada para as regiões em atraso de desenvolvimento ou em fase de adaptação reverterá para as regiões mais prósperas sob a forma de aquisição de bens e de serviços. Além disso, à medida que as regiões deprimidas se forem tornando mais prósperas, tornar-se-ão importantes mercados adicionais para as empresas localizadas nas regiões mais prósperas. Sob a influência conjunta da realização do mercado interno e da união monetária, o grosso da despesa da UE permanece dentro da União: as importações de países terceiros representam uma percentagem do PIB relativamente baixa. Assim, os esforços bem-sucedidos de coesão da UE representam uma fonte adicional de procura global para o conjunto da UE e constituem, portanto, um elemento importante do processo de crescimento económico em toda a UE.

3.7. Intervenção comunitária: territorialidade versus medidas horizontais

3.7.1. O Segundo Relatório sobre a Coesão lança o debate sobre a alternativa entre territorialidade (ou «zonagem») da ajuda, e uma maior utilização de medidas horizontais dirigidas para objectivos económicos e sociais específicos e assentes nos ensinamentos da experiência colhida nos programas de iniciativas comunitárias («zonagem indirecta»). De há muito que o Comité compreendeu (e vem promovendo) as vantagens

dos instrumentos horizontais, iniciativas comunitárias incluídas, para aplinar as disparidades económicas regionais pela sua flexibilidade inerente e por poderem visar problemas regionais concretos. Por consequência, e em conformidade com as orientações sugeridas no Segundo Relatório, o Comité considera que um sistema de zonagem indirecta seria uma forma de distribuir a ajuda à coesão a regiões fora das consideradas em atraso de desenvolvimento (isto é, regiões do Objectivo 1). Em especial, o Comité considera que a questão do maior fomento do desenvolvimento dos recursos humanos deveria considerar-se uma prioridade fundamental nas regiões que não cumpram os requisitos para poderem ser incluídas no Objectivo 1 depois de 2006 e que a nível da UE se deveriam destinar recursos adicionais com esse objectivo.

3.8. O papel da UE na política económica regional

3.8.1. A responsabilidade pela assistência ao desenvolvimento económico das regiões menos favorecidas da UE está actualmente repartida entre a UE e os governos e administrações nacionais e regionais. O CES continua convicto de que esta é a abordagem correcta e de que as acções de coesão deveriam continuar a reflectir as aspirações da UE no seu conjunto, conforme consagradas no Tratado. As acções de coesão são um domínio político em que o desenvolvimento de uma abordagem uniforme no quadro de uma responsabilidade financeira comum permite um claro valor acrescentado. Embora haja domínios específicos da política de coesão cuja execução pode ser aptamente deixada aos Estados-Membros (no respeito das orientações definidas a nível comunitário), a maior parte do esforço total de coesão deveria continuar a ser da responsabilidade conjunta dos níveis comunitário, nacional e local.

3.8.2. A abordagem do tipo «parceria» tem sido um aspecto determinante do êxito das acções de coesão desde 1998. Consequentemente, o CES insta a que esta abordagem continue a constituir o cerne das acções de coesão após 2006. A parceria reúne as vantagens técnicas de uma abordagem do desenvolvimento regional da «base para o topo» e de uma abordagem que demonstra uma responsabilidade colectiva a nível da UE na melhoria dos níveis de vida materiais dos cidadãos de toda as regiões da UE. Uma parceria efectiva com os parceiros sociais em todas as fases da programação é vital para uma execução correcta das políticas de coesão económica e social. Toda e qualquer tendência para reduzir o papel da parceria nas acções de coesão enfraquecerá as políticas de coesão.

3.8.3. É óbvio que o processo de alargamento e de aprofundamento da União Europeia beneficia economias diferentes de formas diferentes. O alargamento aumentará consideravelmente a dimensão do mercado interno comunitário e, consequentemente, vem oferecer novas oportunidades económicas significativas a todos os Estados-Membros. É essencial que tanto os países candidatos como as regiões economicamente

menos favorecidas dos actuais 15 Estados-Membros tenham a oportunidade de partilhar tais benefícios económicos. Reside aqui o fundamento da responsabilidade financeira comum da UE relativamente às acções de coesão. Qualquer tentativa de enfraquecer esta noção de responsabilidade financeira comum está destinada, do ponto de vista do CES, a enfraquecer a coesão económica e social da UE e deve ser evitada.

3.8.4. Ao mesmo tempo, como é evidente ao abrigo dos regulamentos que regem a aplicação das políticas de coesão, muito na fase de aplicação é — e deveria continuar a ser — deixado ao Estado-Membro interessado. Isto está em conformidade com o princípio mais geral da subsidiariedade, assente em várias disposições do Tratado. Contudo, simultaneamente, este facto não deveria poder comprometer a capacidade de a Comissão assegurar que as melhores práticas de aplicação sejam seguidas em cada Estado-Membro.

4. Conclusões

4.1. O alargamento representa um desafio enorme para a consecução do objectivo de maior coesão económica e social na UE. Para superar esse desafio, será necessário dotar as políticas comunitárias de maiores recursos. Esta é uma consequência incontornável do alargamento.

4.2. O Comité apoia a manutenção do apoio às regiões do Objectivo n.º 1 e a orientação de uma parte substancial dos esforços comunitários de coesão para essas regiões. O princípio da concentração dos esforços não deve ser comprometido.

4.3. O Comité analisou as opções avançadas pela Comissão no que respeita às implicações do alargamento para as regiões actualmente elegíveis para apoio no âmbito do Objectivo n.º 1 das acções de coesão. O Comité sustenta que a revisão dos critérios de elegibilidade para o Objectivo n.º 1 deveria continuar a proteger os interesses das regiões que actualmente beneficiam de apoio e cujo desenvolvimento económico continuará a depender da ajuda destinada à coesão. A melhor maneira de se conseguir isso será definir um limiar de rendimento superior aos 75 % actuais.

4.4. As acções de coesão comunitárias representam um valor acrescentado para as regiões menos favorecidas. Essas

acções não só afectam directamente os níveis de vida e de emprego como trazem igualmente benefícios indirectos através dos princípios de concentração, de programação, de parceria e de adicionalidade que os Estados-Membros têm de seguir ao aplicarem a ajuda destinada à coesão.

4.5. O CES reconhece o peso dos argumentos da Comissão em favor de um regime de «zonagem indirecta», para permitir a concessão dos apoios fora das regiões do Objectivo n.º 1. No entanto, esta alteração, se aplicada, deve ser acompanhada de medidas que assegurem que os Estados-Membros continuarão a cumprir os princípios de concentração, programação, parceria e adicionalidade — se necessário, uma intensificação da fiscalização e da avaliação.

4.6. O Comité recomenda que a Comissão contemple formas de aproveitar as actividades do Banco Europeu de Investimento em conjugação com os capitais do sector privado, de modo a aumentar a sua participação nas acções de coesão comunitárias. Poderão desenvolver-se sinergias consideráveis mediante uma estratégia de desenvolvimento económico regional que envolva esses parceiros.

4.7. As políticas de coesão devem continuar a ser da responsabilidade financeira e do interesse comum de toda a UE. O Comité entende que as políticas dos Estados-Membros devem continuar a orientar-se por objectivos comunitários definidos em conjunto.

4.8. A monitorização e a parceria são essenciais para o êxito continuado das acções de coesão. O Comité considera que são elementos determinantes para o êxito das políticas de coesão quando aplicadas aos países candidatos. Por conseguinte, a Comissão deveria, sempre que tal se justifique, adoptar medidas para auxiliar os países candidatos a desenvolver e a introduzir as reformas institucionais necessárias para facilitar tanto a monitorização como a parceria.

4.9. O Comité concorda que as dez prioridades para a coesão económica e social identificadas pela Comissão deveriam constituir o foco dos futuros esforços de coesão. No contexto do alargamento e dos efeitos das actuais reformas políticas sobre as regiões dos 15 Estados-Membros actuais, essas prioridades devem garantir que as acções de coesão são influenciadas pelos principais desafios à coesão com os quais a União se vê confrontada.

Bruxelas, 25 de Abril de 2001.

O Presidente

Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros»

(2001/C 193/16)

Em 11 de Dezembro de 2000, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que adoptou parecer em 6 de Abril de 2001, sendo relator V. Melícias.

Na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 26 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou por 98 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O Comité Económico e Social (CES) deverá pronunciar-se sobre a proposta de directiva do Conselho relativa a normas mínimas aplicáveis no processo de concessão e revogação do estatuto de refugiado nos Estados-Membros⁽¹⁾.

1.2. Tendo a convicção de que se trata de um passo necessário e positivo para «uma política comum no domínio do asilo, que inclua um sistema de asilo europeu comum» e constitua «parte integrante do objectivo da União Europeia de estabelecer progressivamente um espaço de liberdade, de segurança e de justiça aberto as pessoas que, obrigadas pelas circunstâncias, procuram legitimamente protecção na Comunidade Europeia» (ponto 1 do Preâmbulo).

1.3. Que a presente proposta de directiva prossegue as conclusões de Tampere que «indicaram igualmente que um sistema de asilo comum deveria incluir, a curto prazo, normas comuns relativas a um processo de asilo equitativo e eficaz nos Estados-Membros» (ponto 3 do Preâmbulo).

1.4. E que «as normas mínimas enunciadas na presente (proposta) de directiva devem permitir aos Estados-Membros dispor de um sistema simples e rápido susceptível de tratar de modo célere e correcto os pedidos de asilo, em conformidade com as obrigações internacionais e as disposições constitucionais dos Estados-Membros» (ponto 6 do Preâmbulo).

2. Observações na generalidade

2.1. Consideramos que o texto em apreciação merece especial referência quanto aos pontos seguintes:

2.1.1. A referência explícita na presente proposta de directiva à Convenção de 1951 relativa ao Estatuto de Refugiado (Convenção de Genebra), bem como ao Protocolo de Nova Iorque, de 1967, nomeadamente quanto à definição de refugiado (alínea b, do artigo 2.º da proposta de Directiva) sublinha a relevância humanística e humanitária deste instrumento jurídico internacional. Com efeito, consideramos que a apli-

cação uniforme da política comum de asilo em sede europeia requer uma interpretação harmonizada da Convenção de Genebra.

2.1.1.1. É preciso não esquecer que a Convenção de Genebra constitui um instrumento de Direitos Humanos. As referências, no seu preâmbulo, à Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 reforçam a ideia de que a protecção aos refugiados tem de ser vista como parte integrante da protecção dos Direitos Humanos, pois encontra a sua raiz e fundamento na defesa da dignidade e dos direitos fundamentais de todos os seres humanos.

2.1.2. Para além da Convenção supra referida consideramos que deverá ser incluída na proposta de directiva referência a outras convenções internacionais que se apresentam como relevantes nesta matéria: a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, a Convenção dos Direitos da Criança, e a Convenção Internacional para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

2.1.3. É igualmente de referir, na presente proposta de Directiva, a intervenção do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Remete-se a este respeito para os artigos 13.º alínea b), 7.º alínea c), 15.º número 4 e 17.º alínea a) e alínea b). Acresce, ainda, a importante missão de vigilância, conferida pelo artigo 35.º da Convenção de Genebra, que lhe permitirá apresentar observações junto de qualquer autoridade competente relativamente a qualquer pedido de asilo e em qualquer fase do processo (artigo 17.º, alínea c).

2.2. Sem prejuízo da intervenção específica do ACNUR e de outras organizações especializadas nestas matérias, e constituindo o CES Europeu um órgão consultivo de ampla representação da sociedade civil organizada e desempenhando cada vez mais a englobante função de «expressão da sociedade civil organizada ao nível europeu», ou se se preferir, de «ponte essencial entre a Europa e a sociedade civil», consideramos que o próprio Comité deve assumir-se como agente dinâmico de um maior envolvimento da sociedade civil nesta temática.

(1) COM(2000) 578 final.

2.3. Assim, de acordo com a alínea b) do artigo 13.º os órgãos de decisão deverão ter acesso «às informações precisas e actualizadas provenientes de diversas fontes, incluindo o ACNUR, acerca da situação existente nos países de origem dos requerentes de asilo e nos países de trânsito». Tendo em conta o exposto, consideramos que as informações do país de origem do requerente de asilo, e países de trânsito que tenha atravessado, devem poder ser igualmente fornecidas por organizações de credenciada representatividade na sociedade civil, activas em cada Estado membro que analisa o pedido de asilo. Podemos referir a título meramente exemplificativo, a Amnistia Internacional, a Assistência Médica Internacional (AMI), a Cruz Vermelha e os «Médicos sem Fronteiras», bem como outras organizações humanitárias, que em cada Estado-Membro possam facultar este tipo de informações.

3. Observações na especialidade

3.1. Do mesmo modo, merece comentário a formulação do artigo 2.º, no que respeita às seguintes alíneas:

- Alínea i): De acordo com o artigo 1 A da Convenção de Genebra, o estatuto de refugiado é reconhecido pelos Estados e não concedido por esses mesmos Estados. A este respeito «Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado», ACNUR, Genebra, 1992, parágrafo 28.
- Alínea l): O artigo 33.º, número 2 da Convenção de Genebra, não regula a matéria de «revogação da situação de refugiado» invocada nesta alínea como fundamento, mas refere-se sim a uma excepção relativa à proibição de expulsar ou repelir.

3.2. Julgamos assim que devem ser acautelados no texto da proposta de Directiva os seguintes aspectos:

3.2.1. O artigo 4.º, número 1, constitui uma garantia extremamente importante ao permitir, sem condicionamentos, o acesso ao procedimento de asilo. Com efeito, apesar de no ponto 6 do Preâmbulo se referir que «as normas mínimas enunciadas na presente (proposta) de directiva devem permitir aos Estados-Membros dispor de um sistema simples e rápido» este deverá ser justo, implicando, precisamente que todos os requerentes de asilo tenham acesso ao procedimento,

independentemente do momento ou do prazo e do cumprimento ou incumprimento das formalidades prévias porventura exigidas para a apresentação do pedido.

3.2.2. Pela própria natureza e objectivo humanitário do direito de asilo o acesso, livre e não limitado, ao território e ao procedimento de asilo são garantias fundamentais que os Estados-Membros têm de se esforçar por atingir.

3.2.3. Em função da consagração deste direito como comunitário pareceria oportuno incluir na formulação do artigo 2, alínea b) uma referência ao artigo 3 do Protocolo número 4 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

3.2.3.1. Consideramos igualmente digna de relevo a presunção constante no artigo 2.º, alínea b) *in fine*. Esta presunção é importante, pois atribui a preponderância ao direito de asilo, sem detrimento de outros meios de protecção complementar, mas com prioridade sobre eles. Com efeito, tem-se notado em alguns Estados-Membros a prática de remeter os pedidos de asilo para mecanismos de protecção complementar.

3.2.3.2. No mesmo sentido o número 3, do artigo 3.º e ponto 17 do Preâmbulo. Tal comportamento implicará por parte dos Estados-Membros um esforço a nível da definição dos diferentes casos abrangidos pela protecção subsidiária.

3.2.3.3. É realmente importante que fique claramente enunciado que «qualquer declaração mediante a qual uma pessoa indique que pretende obter protecção contra perseguições, qualquer manifestação ou expressão que seja reflexo do receio dessa pessoa ser reenviada para o seu país, deve portanto ser analisada como um pedido de asilo» (in Exposição de Motivos: artigo 4.º, pag. 13 da presente proposta de directiva).

3.2.4. Artigo 7.º, alínea b): recurso a interpretariado

3.2.4.1. A possibilidade de as autoridades competentes ou os requerentes de asilo poderem recorrer a um intérprete deverá constituir uma das garantias do procedimento de asilo, qualquer que seja a sua natureza ou fase processual. O intérprete deverá ser competente, qualificado e imparcial. Assim sendo, e apesar de alguns comentários por parte de alguns Estados-Membros de que será muito oneroso, propomos que os serviços de um intérprete sejam sempre pagos através de fundos públicos, sempre que solicitados pelas autoridades competentes ou pelo requerente de asilo, uma vez que não será conveniente que aquelas tenham o poder discricionário de decidir a utilização ou não de intérprete. Como meio de financiamento do interpretariado em cada Estado-Membro sugere-se o recurso ao Fundo Europeu para os Refugiados (FER) que foi instituído com o preciso objectivo de apoiar o acolhimento e integração dos requerentes de asilo nos Estados-Membros.

3.2.4.2. Tal prática torna-se necessária, caso contrário, não se alcançará um dos efeitos úteis que se pretende com esta proposta de directiva (estabelecer garantias processuais mínimas). A falta de interpretariado adequado poderá afectar a possibilidade de o requerente de asilo apresentar o seu pedido convenientemente, circunstância fundamental para o cabal conhecimento do caso e correlativa garantia do direito de asilo.

3.2.4.3. No mesmo sentido, se apoiam os artigos 10.º, número 3, alínea b) (caso dos menores não acompanhados), 19.º (responsabilidade de outro Estado-Membro para analisar pedido de asilo) e ainda 8.º, número 7.

3.2.4.4. Relativamente à alínea c) do mesmo artigo 7.º, aqui em análise, consideramos que o texto da proposta deverá ir mais longe. Assim, para além do direito de contactar, em todas as fases do processo, o ACNUR ou outros organismos que actuem em nome deste, o requerente deverá ter o direito de contactar reconhecidas organizações não governamentais (ONG) que tenham como objectivo a defesa e promoção do direito de asilo.

3.2.5. Artigo 8.º, número 2 (entrevista pessoal)

3.2.5.1. Relativamente à parte final deste artigo: de que forma deverá o funcionário solicitar o acordo do requerente? Propomos, pois, que se retire a referida parte final ou, então, que se reformule este número para o seguinte enunciado: «deve ler em voz alta, dando conhecimento ao requerente do conteúdo da transcrição da entrevista e informá-lo de que esta se encontra à sua disposição, incluindo para eventuais utilizações futuras». Mais, deverá igualmente incluir-se na proposta a possibilidade de ao requerente ser entregue uma cópia da transcrição, que será devidamente validada segundo os termos utilizados no país de acolhimento (por exemplo, através da assinatura do requerente em cada página).

3.2.5.2. Na verdade, este número 2 complementa-se com o número 6 do mesmo artigo, que atribui a possibilidade, no processo normal, de cada requerente, num prazo razoável, consultar a transcrição da entrevista pessoal realizada sobre o fundamento do seu pedido de asilo e de apresentar eventuais observações.

3.2.5.3. A respeito deste número 6 do artigo 8.º, consideramos que esta possibilidade de consulta da transcrição da entrevista e de apresentação de eventuais observações deverá estender-se ao processo acelerado, sendo, neste caso, o prazo razoável necessariamente mais curto.

3.2.5.4. Relativamente ao número 7 do mesmo artigo 8.º gostaríamos de ver clarificada uma questão: ao ser aí referido que «os Estados-Membros devem assegurar a participação de um funcionário e de um intérprete do sexo escolhido pelo entrevistado na entrevista pessoal no caso de existir a suspeição de que este apresenta inibições ...», decorre daí que o requerente apenas terá o direito de escolher o sexo do intérprete? Tal

solução não se apresenta como a mais favorável para atingir durante a entrevista o clima de confiança, necessário para derrubar a barreira provocada pelas inibições sentidas pelo requerente de asilo. Com efeito, e tendo em conta este objectivo, o entrevistado deverá poder escolher o sexo dos profissionais, tanto funcionários como intérpretes, que lhe farão a entrevista.

3.2.5.5. Gostaríamos igualmente de sublinhar a este respeito o constante no número 2 do artigo 10 da proposta de directiva que se refere explicitamente à entrevista pessoal a menores não acompanhados, e que propõe que os Estados-Membros assegurem que esta seja realizada por um funcionário qualificado «que tenha recebido formação sobre as necessidades específicas» que aquele grupo vulnerável apresenta, o que está em conformidade com o disposto na alínea c), do número 1, do artigo 14.º da proposta. De igual modo, sugerimos, de acordo com a «Declaração de Boa Prática» (efectuada no âmbito do Programa «Crianças Separadas na Europa», iniciativa conjunta da Aliança Internacional «Save the Children» e do ACNUR, que visa proporcionar uma enunciação clara da política e da prática requeridas para implementação e protecção dos direitos das crianças separadas na Europa) que sempre que crianças separadas sejam entrevistadas ou precisem de aceder a serviços devem-lhes ser proporcionados intérpretes que falem a sua língua preferida.

3.2.5.6. Por uma questão de transparência e de rigor processual consideramos que se deveria permitir igualmente o acesso do requerente à informação disponível, com base na qual a decisão, enquanto pedido, foi tomada, nomeadamente a informação referente ao seu país de origem.

3.2.5.7. Do mesmo modo, propomos que o funcionário previsto no artigo 8, número 1, da proposta faça parte, de preferência, do órgão decisório.

3.2.6. Artigo 9.º (Assistência Jurídica)

3.2.6.1. Consideramos dever pugnar-se pela gratuidade da assistência jurídica em todas as fases processuais (admissibilidade, processo normal e acelerado), e não apenas no caso de o órgão de decisão emitir decisão negativa, nos termos do número 4. Com efeito, os requerentes de asilo são pessoas vulneráveis que desconhecem o procedimento legal, necessitando, por este motivo, de um representante legal.

3.2.6.2. Do mesmo modo, tal como acontece em processo normal (artigo 9.º, número 3), consideramos que seria adequado consagrar a possibilidade de o representante legal do requerente estar presente durante a entrevista pessoal em processo acelerado.

3.2.6.3. Mais, considerando o exposto no artigo 23.º, número 3 e 29.º, número 3 (ou seja, a possibilidade de a autoridade decidir sem efectuar a entrevista pessoal com o requerente em sede de processo normal ou acelerado, respectivamente) consideramos que deverá garantir-se claramente que a autoridade competente efectuará sempre uma entrevista pessoal. Pretende-se assegurar que o pedido de asilo seja instruído de maneira o mais completa possível, por forma a permitir uma decisão justa.

3.2.6.4. O número 2 do artigo 9.º não deverá ser utilizado para excluir o aconselhamento a requerentes de asilo. Advogados especializados em direito de asilo poderão não estar disponíveis em todas as situações ou em todas as fases do procedimento. O aconselhamento complementar prestado, por exemplo, por pessoal de ONGs competentes nesta matéria deverá ser permitido aos requerentes de asilo.

3.2.7. Artigo 10.º (menores não acompanhados)

3.2.7.1. Consideramos que se deverá retirar a expressão «logo que possível» do texto do número 1, alínea a) do supra referido artigo. Com efeito, tendo como base o princípio do superior interesse do menor (artigo 3.º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança) os Estados-Membros deverão assegurar que ao menor seja designado um tutor legal ou um defensor para o assistir e representar no âmbito da análise do pedido, designação essa que deverá ocorrer anteriormente à entrevista pessoal, por forma a atribuir efeito útil à situação descrita na alínea b) do mesmo número.

3.2.7.2. De igual modo, recordando os princípios que sustentam a — «Declaração de Boa Prática», já supra referida no ponto 3.2.5.5 do presente documento, propomos que aos menores não acompanhados não seja recusado o acesso ao procedimento de asilo, devendo, uma vez admitidos, ser encaminhados para o processo normal, com especial garantia de respeito pelo princípio do benefício da dúvida.

3.2.7.3. Propomos, igualmente que se acautelem especificidades referentes à situação de vulnerabilidade dos menores desacompanhados, nomeadamente quanto à entrevista pessoal.

3.2.7.4. Não podemos deixar de referir nesta sede, a falta de referência a outros casos vulneráveis, como os idosos isolados, e, em particular, as mulheres vítimas de abuso.

3.2.7.4.1. O artigo 28, do Capítulo V (Garantias Suplementares para Menores não Acompanhados e para Mulheres) da Resolução sobre Garantias Mínimas nos Processos de Asilo, de Junho de 1995, refere-se especificamente a esta situação.

3.2.7.4.2. As mulheres, bem como as crianças e os jovens, estão particularmente expostas, à violência, nomeadamente, sexual.

3.2.7.4.3. De igual modo, a Conclusão número 39 do Comité Executivo sobre Protecção Internacional de Refugiados da ONU (EXCOM), mantendo toda a actualidade, reconhece a necessidade de se atender a particularidades com elas relacionadas.

3.2.7.4.4. Por esta razão, propomos que de uma forma ampla se inclua na Directiva um artigo reconhecendo como situações particularmente vulneráveis os requerentes de asilo que tenham sofrido traumas em resultado de tortura, violação ou de outros abusos de natureza física e/ou sexual, que deverão beneficiar de especial atenção e acompanhamento, nomeadamente apoio psicológico e/ou psiquiátrico especializado e reforçado respeito pelo princípio do benefício da dúvida.

3.2.7.4.5. Nestes casos, em atenção à sua particular especificidade e à vulnerabilidade dos requerentes, considera-se mais adequada a não utilização do processo acelerado, tratando-se do primeiro pedido apresentado em qualquer dos Estados-Membros.

3.2.8. Artigo 13.º, alínea b) (acesso por parte dos órgãos de decisão a informações precisas e actualizadas acerca da situação nos países de origem dos requerentes de asilo e nos países de trânsito)

3.2.8.1. Conforme foi já supra mencionado, consideramos que aqui deverão incluir-se, para além da menção ao ACNUR, referências a organizações como a Amnistia Internacional, a Assistência Médica Internacional (AMI), a Cruz Vermelha e os «Médicos Sem Fronteiras», bem como outras organizações humanitárias de credenciada representatividade e activas na sociedade civil, que em cada Estado-Membro possam facultar este tipo de informações. O objectivo será fundamentar rigorosamente a decisão dos pedidos de asilo com informações rigorosas, objectivas, independentes e dotadas de sentido humanitário.

3.2.8.2. Em virtude do aumento e especificidade dos pedidos baseados em perseguição de carácter religioso, julgamos oportuno acrescentar à alínea c), do artigo 13.º, a possibilidade de obtenção de um parecer junto das respectivas comunidades religiosas.

3.2.9. Consideramos muito meritória a relevância que a presente proposta de directiva atribui à formação adequada e específica do pessoal responsável pela execução das obrigações decorrentes da directiva (artigos 13.º e 14.º), incluindo-se aqui os oficiais de fronteira.

3.2.9.1. No âmbito de uma formação regular a nível europeu, que se pretende prosseguir a médio prazo, propomos a expressa referência a uma participação mais activa de entidades como o ACNUR e o Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (CERE), bem como de ONGs que reconhecidamente tenham como objectivo a defesa e a promoção do direito de asilo.

3.2.9.2. Como meio de financiamento em cada Estado-Membro da formação regular referida sugere-se o recurso ao Fundo Europeu para os Refugiados (FER) e ao Programa *Odysseus*.

3.2.10. Consideramos igualmente relevante a inclusão e o respeito na presente proposta de directiva dos seguintes princípios:

- Princípio do *non-refoulement* (artigo 5.º). Princípio segundo o qual nenhum refugiado será expulso ou reenviado para um país onde a sua vida ou liberdade estejam ameaçadas. Deverá aplicar-se sempre que um refugiado se encontra no território, ou na fronteira de um país, independentemente de ter sido ou não formalmente reconhecido o seu estatuto de refugiado (artigo 33.º da Convenção de Genebra e artigo 3.º do Protocolo número 4, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, bem como Conclusão número 6, EXCOM);
- Princípio da confidencialidade das informações relativas a cada pedido de asilo (artigo 15.º).

3.2.11. Do mesmo modo, consideramos relevante a garantia de não detenção dos requerentes de asilo pelo simples facto de serem requerentes de asilo. Em casos de detenção, nos termos de um processo previsto no direito nacional e apenas durante o tempo estritamente necessário, existirá a possibilidade de reexames regulares da decisão de colocação em regime de detenção (artigo 11.º).

3.2.11.1. Consideramos que esta possibilidade de reexame não deverá ficar apenas reservada ao poder discricionário das autoridades administrativas e políticas.

3.2.11.2. Caso o requerente de asilo venha a ser detido gostaríamos de sublinhar que as condições de detenção deverão reflectir o estatuto não-criminal de tais detidos. Os detidos deverão ter acesso, como qualquer outro requerente de asilo, a aconselhamento jurídico gratuito, independente e qualificado. O ACNUR, ONGs especializadas nesta temática, bem como os representantes legais deverão ter acesso aos locais de detenção.

3.2.11.3. Gostaríamos igualmente de ver clarificada a utilidade da alínea c) do artigo 11.º da proposta de directiva, uma vez parecer-nos que o seu conteúdo se encontra já previsto na alínea anterior do mesmo artigo.

3.2.12. Artigos 21.º e 22.º (país terceiro seguro)

3.2.12.1. Solução de equilíbrio encontrada entre o anexo I (requisitos de fundo) e listas efectuadas pelos próprios Estados-Membros. Julgamos que constituiria um acréscimo à garantia processual, conseguir o acordo dos Estados-Membros para limitar este conceito aos requisitos constantes do anexo I. Com esta sugestão pretende-se evitar que o conceito de «país terceiro seguro» seja utilizado para restringir o acesso ao procedimento de asilo e garantir a protecção dos requerentes de «*refoulement*».

3.2.12.2. A Directiva deverá, igualmente, garantir que os critérios referidos neste artigo serão analisados caso a caso, independentemente de acordos de readmissão. Não será suficiente garantir que o requerente de asilo será admitido no território desse terceiro Estado, a protecção aí recebida deverá ser efectiva, isto é, o requerente deverá ter acesso ao procedimento de asilo conforme praticado nesse Estado.

3.2.12.3. A noção de país terceiro seguro, definida no anexo I, não poderá justificar por si só a rejeição do pedido de asilo. Consideramos indispensável que todas as razões que motivaram a apresentação do pedido de asilo pelo requerente sejam examinadas e, em caso de rejeição, o requerente deverá beneficiar do direito de recurso efectivo para uma autoridade ou jurisdição imparcial e independente.

3.2.12.4. Recomendamos que a expressão «em geral», constante do ponto I do anexo I, respeitante aos critérios de designação aí mencionados, seja alterada para uma fórmula mais precisa, menos vaga. Assim, e em substituição, propomos a expressão «de maneira geral e contínua» que tem em conta, designadamente situações específicas de excepção, locais, bem como outras possibilidades de interrupção/suspensão da observância habitual das normas e princípios referidos.

3.2.13. Relativamente aos prazos estabelecidos nos artigos 23.º (fase de admissibilidade), 24.º (processo normal) e 29.º (processo acelerado), bem como aos prazos para recurso cumpre afirmar que se nos afiguram razoáveis e realistas.

3.2.13.1. Consideramos igualmente garantia importante o facto de o requerente ter o direito, no processo normal, de solicitar uma decisão ao órgão de recurso, nos casos em que o órgão de decisão não tomar uma decisão dentro do prazo previsto (artigo 24.º). No caso de não cumprimento dos prazos previstos para a fase de admissibilidade e em sede de processo acelerado, o pedido de asilo fica sujeito a processo normal (artigos 23.º e 29.º, respectivamente).

3.2.14. Artigo 25.º (regras de instrução para examinar pedidos de asilo)

3.2.14.1. O texto proposto, que tem o objectivo de garantir um procedimento justo, segue as indicações previstas no «Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar Para Determinar o Estatuto de Refugiado» do ACNUR, Genebra, Janeiro 1992, dando-se, relevância ao princípio do Benefício da Dúvida (número 4), facto que nos merece concordância e apoio.

3.2.14.2. Para garantir um procedimento justo consideramos que eventuais falsas declarações apresentadas pelo requerente não poderão por si só constituir razão para rejeitar o pedido de asilo, uma vez que podem decorrer de condicionalismos que as legitimem. Do mesmo modo, a utilização de documentação falsa não deverá ser prejudicial para o requerente de asilo, desde que este consiga apresentar uma explicação coerente para essa circunstância (interpretação *a contrario* do artigo 28.º, número 1, alínea a).

3.2.14.3. O artigo 25.º, número 2 refere entre os factos relevantes a apresentar pelo requerente às autoridades competentes, informações sobre o seu itinerário. Consideramos que ainda que o itinerário seja elemento importante, não é factor decisivo ou preponderante para a determinação do estatuto de refugiado.

3.2.14.4. A previsão do artigo 25.º não contém qualquer referência ao ónus da prova. A este respeito propomos que seja efectuada uma remissão para o parágrafo 196 do «Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar Para Determinar o Estatuto de Refugiado» do ACNUR.

3.2.15. Artigo 28.º (casos manifestamente infundados)

3.2.15.1. Propomos que ao texto do referido artigo seja aditado «apenas nos termos do artigo 28.º» como garantia de que os Estados-Membros não poderão adoptar arbitrariamente outros motivos para além dos constantes neste artigo.

3.2.15.2. Gostaríamos, igualmente, de ver expressamente incluído na presente proposta de Directiva que os princípios essenciais para um procedimento de asilo justo, descritos na secção I, se aplicam a todos os pedidos de asilo, incluindo os «manifestamente infundados». Com efeito, todos os processos, incluindo o processo acelerado, deveriam respeitar as garantias mínimas previstas na presente directiva.

3.2.16. De sublinhar e aplaudir o constante no artigo 28.º, número 2, alínea a): a alternativa interna de fuga não poderá ser considerada para indeferir um pedido de asilo.

3.2.17. Artigos 30.º e 31.º (países de origem seguros)

3.2.17.1. Solução de equilíbrio encontrada entre o anexo II (requisitos de fundo) e listas elaboradas pelos próprios Estados-Membros. Julgamos que constituiria um acréscimo à garantia processual, conseguir o acordo dos Estados-Membros para limitar este conceito aos requisitos constantes do anexo II. Com esta sugestão pretende-se evitar que o conceito de «país de origem seguro» seja utilizado para restringir o acesso ao procedimento de asilo, podendo inclusivamente gerar situações de discriminação, que se pretendem evitar com o artigo 41.º

3.2.17.2. Temos noção de que se trata de um conceito de difícil definição, pois um país pode ser «seguro» em termos gerais, mas perigoso para um individuo ou para um grupo de pessoas. Como a situação de um país pode mudar de um dia para o outro será necessário estar muito atento à situação internacional, devendo as listas supra referidas ser flexíveis e actuais.

3.2.17.2.1. Reiteramos o facto de o asilo constituir um direito fundamental, que como tal obriga o país onde o pedido de asilo é apresentado. Não se trata, pois, de uma faculdade dependente da boa vontade ou de uma apreciação contingente desse país. Tal facto deverá ser expressamente mencionado no texto da directiva.

3.2.17.3. Relativamente aos requisitos constantes do anexo II, o Comité sublinha que para um país ser considerado país de origem seguro deverá respeitar plenamente os critérios enumerados nos parágrafos A e C do ponto I do anexo referido. Do mesmo modo, os recursos referidos no parágrafo D do mesmo ponto deverão ser efectivos.

3.2.18. Artigo 32.º (processo de recurso)

É de aplaudir a inclusão na presente Directiva do direito de recurso «de qualquer decisão tomada sobre a admissibilidade ou quanto ao fundo do seu pedido de asilo».

3.2.19. Artigo 33.º (processo de recurso)

Regra geral: efeito suspensivo do recurso tanto em processo normal, como em processo acelerado. Em ordem a evitar o «*refoulement*», constituiria um acréscimo à garantia processual conseguir o acordo dos Estados-Membros para limitar as derrogações a esta regra prevista no número 2.

3.2.20. Artigo 41.º (disposição de não-discriminação)

Aplaudimos a sua inclusão na presente proposta de Directiva, que assim tem em conta a obrigação internacional dos Estados-Membros de proteger os refugiados da discriminação.

3.2.21. Artigo 43.º (relatório a apresentar pela Comissão)

Atendendo ao papel que o Comité assume como agente dinâmico de um maior envolvimento da sociedade civil na temática do direito de asilo e com o objectivo de preservar a tradição europeia de protecção dos direitos humanos, na qual esta temática se insere, consideramos que o relatório a apresentar pela Comissão sobre a aplicação da presente directiva pelos Estados-Membros ao Parlamento Europeu e ao Conselho seja igualmente apresentado ao Comité Económico e Social.

4. Conclusões

4.1. O Comité aprova a adopção da presente directiva relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros, considerando-a como um passo positivo e necessário para atingir uma política europeia comum de asilo.

4.2. Neste parecer, são propostos aditamentos que o Comité considera dignos de particular consagração, com o objectivo de:

- clarificar e reforçar os direitos dos requerentes de asilo e dos refugiados,
- assegurar aos requerentes de asilo e refugiados um procedimento justo e, quanto possível, harmonizado,
- aumentar a consciencialização dos requerentes de asilo em relação aos seus direitos, de acordo com a proposta de directiva,
- promover o sentido de co-responsabilidade e o mútuo envolvimento, tanto dos Estados-membros, como da sociedade civil na defesa do direito de asilo.

O Comité acredita que, através das recomendações propostas, a directiva estabelecerá normas mínimas que constituirão a base de uma política de asilo. Todavia, estas normas mínimas deverão ser encaradas como um primeiro nível para atingir um conjunto de normas comuns indispensável no quadro da harmonização de regras, que venha a permitir no futuro a necessária protecção dos refugiados e a sua livre circulação nos países da União.

4.3. Neste sentido, o CES recomenda ao Conselho e ao Parlamento Europeu que, tendo em atenção as propostas de alteração formuladas neste parecer, se esforcem por adoptar as medidas nele preconizadas, incorporando-as ao texto da proposta de Directiva o mais rapidamente possível.

Bruxelas, 26 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 93/7/CEE do Conselho relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro»

(2001/C 193/17)

Em 22 de Janeiro de 2001, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 6 de Abril de 2001, com base no relatório introdutório do relator único M. Sepi.

Na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou por 62 votos a favor e 1 abstenção o seguinte parecer.

1. Síntese da proposta da Comissão

1.1. O Regulamento (CEE) n.º 3911/92 do Conselho, relativo à exportação de bens culturais, e a Directiva 93/7/CEE do Conselho, relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro, constituem medidas de acompanhamento do estabelecimento do mercado interno com o objectivo de conciliar o princípio fundamental da livre circulação dos bens culturais com o da protecção dos patrimónios nacionais. O regulamento instituiu um controlo preventivo uniforme das exportações de bens culturais nas fronteiras externas da Comunidade, que permite às autoridades competentes dos Estados-Membros (Cultura e Alfândegas) a partir dos quais os bens culturais são exportados para um país terceiro ter em conta os interesses dos restantes Estados-Membros. A directiva vem completar este instrumento preventivo, prevendo mecanismos e procedimentos de restituição de bens culturais nacionais quando estes tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro.

1.2. Para delimitar o seu âmbito de aplicação, o Regulamento (CEE) n.º 3911/92 e a Directiva 93/7/CEE enumeram, em anexos de conteúdo idêntico, as categorias de bens culturais. Trata-se de categorias estabelecidas em função de critérios relativos à natureza e antiguidade dos bens em causa, aos quais foi acrescentado um valor económico, expresso em ecus. Estes anexos determinam que 1 de Janeiro de 1993 é a data de conversão em moeda nacional desses valores expressos em ecus.

1.3. Por força do Regulamento (CE) n.º 1103/97 do Conselho, de 17 de Junho de 1997⁽¹⁾, relativo a certas disposições respeitantes à introdução do euro, todas as referências ao ecu nos instrumentos jurídicos se transformaram, em 1 de Janeiro de 1999, em referências ao euro, após a conversão à taxa de 1 para 1. Ora, a não ser que seja introduzida uma alteração na Directiva 93/7/CEE e, logo, na taxa de câmbio fixa correspondente à taxa em vigor em 1 de Janeiro de 1993, os Estados-Membros cuja moeda seja o euro, continuarão a aplicar montantes diferentes convertidos com base nas taxas de câmbio de 1993 e não nas taxas de conversão irrevogavelmente fixadas em 1 de Janeiro de 1999, e esta situação manter-

-se-á enquanto a regra de conversão for parte integrante da directiva.

1.4. É necessário, pois, alterar a nota do ponto B do anexo da Directiva 93/7/CEE de forma a, a partir de 1 de Janeiro de 2002, os Estados-Membros cuja moeda seja o euro, aplicarem directamente os valores em euros previstos na legislação comunitária. Para os restantes Estados-Membros que continuarem a converter esses limiares em moeda nacional, terá que ser estabelecida uma taxa de câmbio em data a fixar oportunamente e anterior a 1 de Janeiro de 2002 e há que prever que esses Estados-Membros procedam a uma adaptação automática e periódica dessa taxa para compensar as variações da taxa de câmbio verificadas entre a moeda nacional e o euro.

1.5. Além disso, entendeu-se que o valor 0 (zero) que figura no ponto B do anexo da Directiva 93/7/CEE, aplicável como limiar financeiro a certas categorias de bens culturais, poderia dar origem a uma interpretação prejudicial à boa aplicação da directiva. Embora esse valor 0 (zero) signifique que os bens pertencentes às categorias referidas, independentemente do seu valor, mesmo que seja negligenciável ou nulo, devem igualmente ser considerados como bens culturais para efeitos da directiva, determinadas autoridades interpretaram-no no sentido de que os bens culturais em questão não possuem qualquer valor, negando a essas categorias de bens a protecção prevista pela directiva.

1.6. A proposta da Comissão visa, assim, introduzir duas alterações técnicas no anexo da Directiva 93/7/CEE:

- Por um lado, a substituição do valor 0 (zero), que figura como um dos valores expressos no ponto B, pelo texto «independentemente do seu valor»;
- Por outro lado, alterar a nota do ponto B, ao fixar, para os Estados-Membros que não participam na UEM, uma data de conversão em moeda nacional dos valores expressos em euros e uma adaptação periódica dos montantes em moeda nacional de dois em dois anos. A data de referência escolhida é o último dia da transição para o euro, ou seja, 31 de Dezembro de 2001. Para a adaptação periódica de dois em dois anos, o sistema escolhido segue o modelo de adaptações periódicas estabelecido pelas directivas sobre contratos públicos.

(1) JO L 162 de 19.6.1997, p. 1.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité Económico e Social acolhe favoravelmente a proposta apresentada pela Comissão.

2.2. Concorde efectivamente com a oportunidade de fixar, para os Estados-Membros que não participam na UEM, 31 de

Dezembro de 2001 como data de conversão em moeda nacional dos valores expressos em euros, com uma adaptação periódica dos montantes em moeda nacional de dois em dois anos.

2.3. Além disso, o Comité considera oportuno, para evitar qualquer confusão a este respeito, substituir o valor 0 (zero) por uma expressão mais clara.

Bruxelas, 25 de Abril de 2001.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 3911/92 do Conselho, relativo à exportação de bens culturais»

(2001/C 193/18)

Em 18 de Janeiro de 2001, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 133.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 6 de Abril de 2001. Foi relator único M. Sepi.

Na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou por 60 votos a favor, 1 votos contra e 2 abstenções o seguinte parecer.

1. Síntese da proposta da Comissão

1.1. O Regulamento (CEE) n.º 3911/92 do Conselho, relativo à exportação de bens culturais, e a Directiva 93/7/CEE do Conselho, relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro, constituem medidas de acompanhamento do estabelecimento do mercado interno com o objectivo de conciliar o princípio fundamental da livre circulação dos bens culturais com o da protecção dos patrimónios nacionais. O regulamento institui um controlo preventivo uniforme das exportações de bens culturais nas fronteiras externas da Comunidade, que permite às autoridades competentes dos Estados-Membros (Cultura e Alfândegas) a partir dos quais os bens culturais são exportados para um país terceiro ter em conta os interesses dos restantes Estados-Membros. A directiva vem completar este instrumento preventivo, prevendo mecanismos e procedimentos de restituição de bens culturais nacionais quando estes tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro.

1.2. Para delimitar o seu âmbito de aplicação, o Regulamento (CEE) n.º 3911/92 e a Directiva 93/7/CEE enumeram,

em anexos de conteúdo idêntico, as categorias de bens culturais. Trata-se de categorias estabelecidas em função de critérios relativos à natureza e antiguidade dos bens em causa, aos quais foi acrescentado um valor económico, expresso em ecus. Estes anexos determinam que 1 de Janeiro de 1993 é a data de conversão em moeda nacional desses valores expressos em ecus.

1.3. Por força do Regulamento (CE) n.º 1103/97 do Conselho, de 17 de Junho de 1997, relativo a certas disposições respeitantes à introdução do euro, todas as referências ao ecu nos instrumentos jurídicos se transformaram, em 1 de Janeiro de 1999, em referências ao euro, mediante a conversão à taxa de 1 para 1. Ora, a não ser que seja introduzida uma alteração no Regulamento (CEE) n.º 3911/92 e, logo, na taxa de câmbio fixa correspondente à taxa em vigor em 1 de Janeiro de 1993, os Estados-Membros cuja moeda seja o euro, continuarão a aplicar montantes diferentes convertidos com base nas taxas de câmbio de 1993 e não nas taxas de conversão irrevogavelmente fixadas em 1 de Janeiro de 1999, e esta situação manter-se-á enquanto a regra de conversão for parte integrante do regulamento.

1.4. É necessário, pois, alterar a nota do ponto B do anexo ao Regulamento (CEE) n.º 3911/92 de forma a, a partir de 1 de Janeiro de 2002, os Estados-Membros cuja moeda seja o euro, aplicarem directamente os valores em euros previstos na legislação comunitária. Para os restantes Estados-Membros que continuarem a converter esses limiares em moeda nacional, terá que ser estabelecida uma taxa de câmbio em data a fixar oportunamente e anterior a 1 de Janeiro de 2002 e há que prever que esses Estados-Membros procedam a uma adaptação automática e periódica dessa taxa para compensar as variações da taxa de câmbio verificadas entre a moeda nacional e o euro.

1.5. Além disso, entendeu-se que o valor 0 (zero) que figura no ponto B do anexo ao Regulamento (CEE) n.º 3911/92, aplicável como limiar financeiro a certas categorias de bens culturais, poderia dar origem a uma interpretação prejudicial à boa aplicação do regulamento. Embora esse valor 0 (zero) signifique que os bens pertencentes às categorias referidas, independentemente do seu valor, mesmo que seja negligenciável ou nulo, devem igualmente ser considerados como bens culturais para efeitos do regulamento, determinadas autoridades interpretaram-no no sentido de que os bens culturais em questão não possuem qualquer valor, negando a essas categorias de bens a protecção prevista pelo regulamento.

1.6. A proposta da Comissão visa, assim, introduzir duas alterações técnicas no anexo ao Regulamento (CEE) n.º 3911/92:

- Por um lado, a substituição do valor 0 (zero), que figura como um dos valores expressos no ponto B, pelo texto «independentemente do seu valor»;

- Por outro lado, alterar a nota do ponto B, ao fixar, para os Estados-Membros que não participam na UEM, uma data de conversão em moeda nacional dos valores expressos em euros e uma adaptação periódica dos montantes em moeda nacional de dois em dois anos. A data de referência escolhida é o último dia da transição para o euro, ou seja, 31 de Dezembro de 2001. Para a adaptação periódica de dois em dois anos, o sistema escolhido segue o modelo de adaptações periódicas estabelecido pelas directivas sobre contratos públicos.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité Económico e Social acolhe favoravelmente a proposta apresentada pela Comissão.

2.2. Concorda efectivamente com a oportunidade de estabelecer, para os Estados-Membros que não participem na UEM, 31 de Dezembro de 2001 como data de conversão em moeda nacional dos valores expressos em euros, com uma adaptação periódica dos montantes em moeda nacional de dois em dois anos.

2.3. Além disso, o Comité considera oportuno, para evitar qualquer confusão a este respeito, substituir o valor 0 (zero) por uma expressão mais clara.

Bruxelas, 25 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre «O emprego e a situação social nos países da Europa Central e Oriental candidatos à adesão»

(2001/C 193/19)

O Comité Económico e Social decidiu, em 2 de Março de 2000, nos termos do artigo 23.º, n.º 3, do seu Regimento, elaborar um parecer sobre o tema: «O emprego e a situação social nos países da Europa Central e Oriental candidatos à adesão».

Incumbida dos correspondentes trabalhos, a Secção de Relações Externas emitiu parecer em 11 de Abril de 2001. Foi relatora Eva Belabed.

Na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. Com o processo de alargamento, a Europa tem uma oportunidade única de concretizar o seu sonho de se tornar uma Europa comum, com inerente melhoria das condições de vida de todos os europeus. No processo de transformação em curso, os países candidatos já registaram fantásticos progressos na adaptação das respectivas economias e sociedades, mas muito há ainda a fazer para materializar esse ideal europeu e atingir a meta de uma melhoria geral das condições de vida e de trabalho.

1.2. Nos seus trabalhos sobre o alargamento, o CES insiste em chamar a atenção para o facto de que, para além dos critérios de Copenhaga, se deverá atender também às consequências sociais do alargamento da UE, por forma a garantir um processo de alargamento da União socialmente sustentável para todos os interessados. Assim, com base no relatório de informação sobre «O Emprego e a situação social nos países candidatos à adesão»⁽¹⁾, o CES decidiu elaborar um parecer de iniciativa que aprofundasse este tema.

1.3. O Conselho Europeu de Helsínquia imprimiu uma nova dinâmica ao alargamento da União. Com base nas conclusões de Helsínquia, foram também iniciadas, durante a Presidência portuguesa, negociações bilaterais com a Bulgária, a Letónia, a Lituânia, a Roménia, a Eslováquia e Malta. Ao mesmo tempo, os países candidatos exprimem abertamente o desejo de uma adesão à União Europeia o mais brevemente possível.

1.4. Transparece do relatório de informação do CES sobre «O Emprego e a situação social nos países candidatos à adesão» (REX/015) que, apesar dos progressos já realizados nos PECO, subsistem ainda problemas consideráveis no mercado de trabalho e em matéria de desenvolvimento social, susceptíveis de se agudizarem ainda mais em muitos domínios (por exemplo, na siderurgia, na agricultura, etc.) à medida que as mudanças estruturais forem ocorrendo, dado o aumento de pressão que se fará sentir nos mercados de bens e de trabalho.

1.5. Tendo em vista um alargamento socialmente compatível, haverá que desenvolver todos os esforços para tornar mais suportáveis todas as dificuldades de ordem social inerentes ao alargamento e assegurar uma maior participação da população nas decisões sobre medidas de acompanhamento. De outro modo, o alargamento correrá o risco de gerar custos económicos e sociais largamente superiores à capacidade de resposta dos países candidatos e da própria UE.

1.6. Na esteira do relatório de informação, devem, por conseguinte, procurar esboçar-se as consequências sociais e os efeitos sobre o emprego da evolução económica que muito provavelmente acompanhará a adesão, recorrendo a estudos científicos porventura disponíveis e aos trabalhos já realizados pelo CES. O parecer de iniciativa tratará assim, também a evolução estrutural e do emprego, assim como os mecanismos de minimização dos problemas económicos e sociais. Cumpre, todavia, salvaguardar desde já que, dada a amplitude do tema, o presente parecer de iniciativa não poderá reproduzir em pormenor a situação nos países candidatos, pelo que o Comité remete para estudos por si realizados sobre os diferentes países, como também para os trabalhos efectuados no âmbito dos comités consultivos mistos.

1.7. Em 16 de Novembro de 2000, o Comité Económico e Social organizou em Bruxelas uma conferência sobre o alargamento, na qual, sob o tema «Rumo a uma parceria para o crescimento económico e os direitos sociais», representantes dos mais diversos grupos de interesses dos países candidatos foram convidados a examinar juntamente com o Comité a situação dos PECO e as consequências esperadas da sua adesão à União. Na ocasião, foram naturalmente também abordados diferentes pontos de vista de diferentes círculos: segundo alguns representantes dos PECO, a UE (e o CES) não dariam o devido valor aos progressos já realizados pelos PECO na via da transformação e da adesão. Por seu lado, participantes do Comité na conferência chamaram a atenção para o facto de ainda haver muito a fazer da parte dos PECO no tocante à transposição do acervo comunitário e à concepção de uma estratégia económica e de emprego que os preparasse para integrarem o mercado único.

⁽¹⁾ «Situação do emprego e situação social nos países candidatos à adesão no que concerne à aplicação do acervo comunitário no âmbito do mercado interno». A sigla PECO refere-se, em todo o documento, exclusivamente aos países candidatos à adesão.

2. Desenvolvimento económico e social nos PECO à data actual

2.1. O desmoronamento do bloco de Leste, em 1989, provocou modificações decisivas em toda a Europa. Os mais atingidos foram, porém, os próprios países que faziam parte desse bloco.

2.2. Os PECO perderam, praticamente «da noite para o dia», o seu parceiro comercial mais importante — a ex-URSS. Tiveram, por isso, que estabelecer novos contactos e rapidamente se voltaram para o Ocidente.

2.3. Além disso, o regime de «socialismo real» com a sua economia planificada foi substituído por um regime de economia de mercado e de legalidade constitucional democrática. Tal desencadeou um processo de transformação sem precedentes e ainda em curso, o qual afecta equitativamente todas as áreas da vida — economia, sociedade e política; um processo que, na opinião de muitos, não trouxe só vantagens,

tendo influenciado negativamente a atitude de vastas camadas da população face à economia de mercado.

2.4. Mercado de trabalho e emprego

2.4.1. Durante o período comunista os problemas do desemprego não eram reconhecidos oficialmente, embora existisse, sem dúvida, um nível elevado de desemprego camuflado.

2.4.2. Desde a viragem, os PECO têm registado consideráveis taxas de desemprego declarado. Particularmente dramática foi a evolução no início dos anos noventa, quando, em todos os países e num curto espaço de tempo, se deu um aumento acentuado do desemprego, cuja percentagem atingiu em quase todos eles os dois dígitos. Esta tendência crescente só foi finalmente travada em meados da década de noventa. Desde então, a evolução do desemprego varia muito de país para país: se alguns países conseguiram reduzir o desemprego a partir de meados dos anos noventa, noutros o desemprego começou novamente a aumentar.

Quadro 1: Evolução da taxa de desemprego nos PECO (em %)

	1990	1993	1995	1996	1997	1998
Bulgária	1,7	16,4	11,1	12,5	13,7	12,2
República Checa	0,8	3,5	2,9	3,5	5,2	7,5
Hungria	2,0	14,6	11,7	11,4	11,0	9,6
Polónia	6,3	16,4	14,9	13,2	10,3	10,4
Roménia	—	10,4	9,5	6,6	8,9	10,3
Eslováquia	1,6	14,4	13,1	12,8	12,5	15,6
Eslovénia	5,8	15,4	14,5	14,4	14,8	14,6

Fonte: WIIW (Instituto de Estudos Económicos Comparados de Viena), *Countries in Transition*, Viena, 1999.

2.4.3. Há que ter em conta, no entanto, que os valores indicados relativos ao desemprego dependem também do modo como são elaboradas as estatísticas. Por exemplo, o decréscimo de desemprego na Hungria desde 1993 que aqui se constata, deve-se, entre outros aspectos, também ao facto de o desemprego de longa duração não ter sido incluído nas estatísticas⁽¹⁾.

2.4.4. A situação do mercado de trabalho caracteriza-se também por enormes discrepâncias regionais. Na Polónia, por

exemplo, em muitas aglomerações urbanas, a situação é quase de pleno emprego, ao passo que na maior parte das zonas rurais ela é exactamente oposta. Especialmente inquietante é o facto de estas disparidades regionais estarem a aumentar em vez de diminuir. Este processo é acelerado pelo assombroso diferencial entre cidade e campo em matéria de formação⁽²⁾.

⁽¹⁾ PE, Documento de trabalho: *The Social Dimension of Enlargement* (A dimensão social do alargamento), p. 85.

⁽²⁾ «A Polónia no caminho da adesão» JO C 51 de 23.2.2000.

Quadro 2: Desemprego regional nos PECO (2.º trimestre de 1999; em %)

Valores mínimos		Valores máximos	
Praga (República Checa)	3,2	Severen Tsentralen (Bulgária)	17,7
Bucaresti (Roménia)	3,4	Severozapaden (Bulgária)	21,2
Nyugat-Dunántúl (Hungria)	4,4	Warminsko-Mazurskie (Polónia)	21,3
Közép-Magyarország (Hungria)	5,2	Východné Slovensko (República Eslovaca)	21,9
Sud-Vest (Roménia)	5,4	Severoiztochen (Bulgária)	23,2
Nord-Vest (Roménia)	5,6	Yugoiztochen (Bulgária)	23,7
Dél-Alföld (Hungria)	5,7	Média PE	10,4

Fonte: Eurostat.

2.4.5. Se se considerarem os sectores económicos individualmente, pode afirmar-se de um modo geral que as reestruturações nos sistemas económicos levaram, sobretudo, a uma diminuição da mão-de-obra em sectores industriais tradicionais pouco competitivos, na construção civil e na agricultura. As medidas governamentais e empresariais afectam de forma particularmente grave a actividade mineira e a indústria siderúrgica. Estes sectores, tal como a indústria química, caracterizam-se ainda por um excesso de capacidade produtiva, que herdaram do tempo da economia planificada. A Polónia, cuja economia acusa um crescimento muito forte graças à rapidez e coerência das reformas levadas a cabo imediatamente após a «viragem», conseguiu reduzir em certa medida o desemprego até 1998. No entanto, em 1999 a taxa voltou a aumentar por causa dos despedimentos em massa decorrentes das reestruturações na indústria carbonífera, bem como na siderurgia e na construção naval.

2.4.6. Em todos os países se verificou uma nítida redução do emprego no sector público. Esta redução deve-se, por um lado, à política coerente de eliminação e de privatização da produção de bens e da prestação de serviços a cargo do Estado, com o propósito de obter resultados económicos conformes com uma economia de mercado, mas, por outro lado, muito simplesmente, à difícil situação orçamental do sector público.

2.4.7. A constituição de numerosas pequenas empresas e a crescente procura de pessoal no sector do comércio, da banca e dos serviços não chegou para compensar a diminuição do emprego. Consequentemente, a taxa de actividade global desceu na primeira metade dos anos noventa. Entretanto, verificou-se uma ligeira desaceleração desta tendência negativa.

Quadro 3: População activa por sectores da economia (em %), 1990 e 1998

	1990					1998				
	Total	Agric.	Indúst.	Const. Civil	Serviços	Total	Agric.	Indúst.	Const. Civil	Serviços
Bulgária	100	18,5	36,6	8,2	36,7	100	25,7	26,4	4,4	43,5
República Checa	100	11,8	37,8	7,5	42,9	100	5,4	32,8	8,2	53,6
Hungria	100	11,3*	29,7*	5,3*	53,7*	100	7,5	28,0	6,2	58,3
Polónia	100	25,8*	25,8*	7,0*	41,4*	100	25,7	23,4	5,8	45,1
Roménia	100	29,0	37,9	5,5	27,6	100	37,5	27,2	4,9	30,4
Eslováquia	100	12,6	32,9	11,2	43,3	100	7,8	28,2	7,4	56,6
Eslovénia	100	8,2	43,2	6,5	42,1	100	6,7	34,5	7,1	51,7

Fonte: WIIW (Instituto de Estudos Económicos Comparados de Viena), *Countries in Transition*, Viena 1999; (*1992).

2.4.8. Em alguns países a situação na agricultura constitui um problema particular. Por exemplo, na Polónia, Bulgária e Roménia, a percentagem da população activa na agricultura é muito superior à média da UE. Enquanto em muitos dos países candidatos à adesão essa percentagem tem vindo a diminuir desde há alguns anos, ela aumentou ainda mais nos países em que era já desproporcionalmente elevada. Uma das razões que explicam este fenómeno é o facto de, devido ao crescente desemprego nas aglomerações urbanas, muitas pessoas voltarem a viver junto das suas famílias, no campo. Nesses países existe, certamente, uma elevada percentagem de desemprego camuflado na agricultura.

2.4.9. Esta evolução suscita preocupação porquanto é lícito supor que —segundo o processo de desenvolvimento característico dos países industrializados— a reestruturação nos PECO levará também a uma redução constante da percentagem de mão-de-obra na agricultura. Esta tendência verifica-se especialmente quando a percentagem de população activa na agricultura é bastante superior à média. Precisamente os países que têm uma elevada quota de população activa na agricultura devem contar com um aumento acentuado do desemprego se não forem tomadas a tempo as medidas adequadas para contrariar essa tendência. (A instabilidade política na Polónia causada pela situação na agricultura demonstra concretamente a gravidade da situação).

2.4.10. Um problema muito menos invocado é o da contratação ilegal de trabalhadores estrangeiros nos PECO. À semelhança do que acontece na UE — estimativas apontam

para um afluxo anual de cerca de 700 000 trabalhadores ilegais provenientes dos PECO⁽¹⁾ — este problema afecta os próprios países candidatos, embora nesse caso se trate predominantemente de trabalhadores oriundos de regiões do Leste Europeu (como Ucrânia, Bielorrússia, etc.).

2.4.11. A fraca situação orçamental dos países em transformação agrava mais as condições do mercado de trabalho. É praticamente impossível financiar uma política de emprego orientada para a procura. Em muitos países, a própria política activa de mercado de trabalho é afectada pelas medidas de contenção de despesas. Por exemplo, na República Checa, apesar do aumento do desemprego, foram feitos mais cortes nas despesas destinadas a promover actividades no âmbito da política do mercado de trabalho e acções de reciclagem. Se bem que em todos os países candidatos tenham sido tomadas iniciativas para instaurar uma política activa de mercado de trabalho e criar uma rede de centros de emprego regionais e locais, de um ponto de vista global, há que prosseguir o processo de criação de instituições modernas que dinamizem o mercado de trabalho e apoiá-lo com medidas de formação e de aperfeiçoamento profissional.

2.5. Rendimentos e poder de compra

2.5.1. Na maioria dos PECO, a situação dos rendimentos (medidas em termos do PIB *per capita* em paridades de poder de compra) regista uma melhoria constante desde 1993. No entanto, a evolução dos rendimentos estagnou a um nível inalteravelmente baixo na Bulgária e na Roménia, como também, desde 1996, na República Checa.

⁽¹⁾ Warsaw Voice de 28 de Maio de 2000, p. 15.

Quadro 4: PIB *per capita* em paridades de poder de compra (em ECU)

	EU = 100									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Bulgária	4 400	4 700	4 900	4 600	4 400	4 600	28	25	23	23
República Checa	9 500	10 300	11 100	12 000	12 300	12 200	63	65	64	60
Estónia	5 100	5 200	5 600	6 100	6 900	7 300	32	33	36	36
Hungria	7 400	7 800	8 100	8 600	9 200	9 800	46	47	47	49
Letónia	4 000	4 200	4 300	4 700	5 200	5 500	24	25	27	27
Lituânia		4 600	4 800	5 300	5 800	6 200	27	29	30	31
Polónia	5 200	5 600	6 100	6 700	7 300	7 800	35	37	38	39
Roménia	4 800	5 200	5 600	6 100	5 800	5 500	32	33	30	27
Eslováquia	6 300	6 700	7 300	8 100	8 800	9 300	41	44	45	46
Eslovénia	9 900	10 700	11 300	12 200	13 000	13 700	64	66	67	68
média	5 800	6 200	6 600	7 200	7 500	7 700	38	39	39	38

Fonte: Eurostat, *Economic Accounts of the European Union*, 1998.

2.5.2. Com excepção da Bulgária, da Roménia e da República Checa, as taxas de crescimento dos PECO situaram-se acima da média comunitária, o que resultou numa convergência gradual dos rendimentos.

2.5.3. Se se comparar o PIB *per capita* dos PECO, expresso em paridades de poder de compra, com a média da UE, alguns

desses países já ultrapassaram a marca dos 50 %, com a Eslovénia à cabeça, tendo já atingido cerca de 70 % da média comunitária. O quadro é completamente diferente se se compararem os rendimentos com as taxas de câmbio. Neste caso, as diferenças entre os PECO e a UE são bastante mais acentuadas do que as obtidas na comparação com as paridades de poder de compra (ver quadro 5).

Quadro 5: PIB *per capita* em relação às taxas de câmbio (em ECU)

	EU = 100									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Bulgária	1 100	1 000	1 200	900	1 100	1 300	7	5	6	7
República Checa	2 800	3 300	3 800	4 400	4 500	4 900	22	24	23	24
Estónia	900	1 300	1 800	2 400	2 800	3 200	10	13	15	16
Hungria	3 200	3 100	3 300	3 500	4 000	4 200	19	19	21	21
Letónia	700	1 200	1 400	1 600	2 000	2 300	8	9	10	12
Lituânia	700	1 000	1 200	1 700	2 300	2 600	7	9	12	12
Polónia	1 900	2 100	2 500	2 900	3 100	3 600	14	16	16	18
Roménia	1 000	1 100	1 100	1 200	1 400	1 500	6	7	7	7
Eslováquia	1 900	2 200	2 500	2 700	3 200	3 400	14	15	16	17
Eslovénia	5 400	6 000	7 200	7 500	8 100	8 800	41	41	42	44
média	1 900	2 100	2 400	2 600	2 900	3 200	13	14	15	16

Fonte: Eurostat, *Economic Accounts of the European Union*, 1998.

2.5.4. A acentuada discrepância entre os níveis de rendimentos e de salários relativamente às taxas de câmbio e às paridades de poder de compra — por exemplo, mais de 1:4 na Bulgária e cerca de 1:2 na República Checa e na Hungria (ver quadro 4) — aponta claramente para a necessidade de um ajustamento na fase preparatória da adesão à UE.

2.5.5. Num mercado comum com um vínculo relativamente estável entre moedas nas vésperas da união monetária, não se poderão manter diferenças desta ordem. Os preços dos bens transaccionáveis terão de se ajustar. Quando os salários reais compensarem este aumento de preços, a vantagem dos PECO em termos de salários ficará comprometida e, com ela, um elemento essencial da competitividade desses países. O dilema entre ter de optar por uma redução dos salários reais ou por uma forte quebra das exportações só poderá ser resolvido com um aumento correspondente da produtividade laboral, que, apesar do aumento dos salários, reduza ou, pelo menos, trave os custos salariais unitários. Os programas comunitários deverão contribuir para apoiar os necessários investimentos em formação, capital fixo e infra-estruturas.

2.6. Segurança social e saúde

2.6.1. Na sequência de elevadas taxas de desemprego e como estratégia de desagravamento orçamental, os Estados viram-se forçados a adaptarem os seus sistemas de segurança social à nova situação. Os regimes de segurança social e de pensões ressentem-se em particular das difíceis condições impostas por uma política orçamental rigorosa. Em todos os países candidatos tenta-se, por isso, completar os sistemas assegurados pelo Estado com modelos de previdência privados ou a cargo das empresas.

2.6.2. Os pensionistas foram também afectados pela subida dos preços dos bens de primeira necessidade. É, contudo, de rejeitar uma regulamentação estatal dos preços com vista à resolução deste problema.

2.6.3. Também no caso do seguro de desemprego se registaram em alguns países alterações radicais. A duração da prestação e o nível de subsídio foram reduzidos, sendo agora mais rígidas as condições que dão direito às prestações.

2.6.4. De um modo geral, mau grado as diligências feitas até à data para reformar os regimes de segurança social, são necessários ainda esforços consideráveis, pois, segundo a Comissão Europeia, «nos países candidatos, os padrões da política social são geralmente pouco elevados»⁽¹⁾. Os países da Europa Central e Oriental debatem-se neste contexto com um problema duplo: a criação de um regime de segurança social que a) possa ser financiado e b) apresente padrões elevados.

2.6.5. Além de afectarem a protecção social, as restrições maciças operadas nos orçamentos públicos também se repercutem na qualidade dos serviços de saúde pública. O número de camas nos hospitais, por exemplo, diminuiu substancialmente em todos os PECO nos últimos anos. Exceptuando a Eslovénia, o único país em que o nível dos cuidados de saúde é comparável ao da UE, todos os restantes países candidatos à adesão terão de se empenhar num esforço acrescido para melhorarem os seus sistemas de saúde.

2.7. Outras evoluções económicas

2.7.1. Os programas de estabilização e de liberalização da economia, como também os processos de privatização, desencadearam uma tendência globalmente positiva nas condições-quadro político-económicas dos países candidatos, permitindo às empresas operar livremente, de acordo com as regras da economia de mercado. Ao contrário do que acontecia há uma década, já não são organismos estatais nem gabinetes de planificação, mas o mercado quem agora decide sobre o que, quanto e para quem deve ser produzido.

2.7.1.1. Em quase todos os países foram rapidamente postas em marcha privatizações em grande escala. Segundo um estudo do Banco Mundial⁽²⁾, os resultados foram muito diversificados, consoante o país, o sector, a dimensão da empresa, o método escolhido e o enquadramento jurídico e institucional.

2.7.1.2. De uma maneira geral, foram melhor conseguidas as privatizações cujo enquadramento jurídico e institucional estava suficientemente desenvolvido e nas quais era reduzido o número de investidores (accionistas de base) e de investidores estrangeiros com participações nas empresas privatizadas. A privatização de pequenas empresas («*small scale privatization*») também funcionou relativamente bem.

2.7.1.3. Resultados bem piores foram os assinalados quando o objectivo visado consistiu sobretudo em privatizar o mais rapidamente possível o maior número possível de empresas, sem se ter na devida conta o necessário enquadramento jurídico e institucional, nem as repercussões macro-económicas da privatização no emprego e na evolução dos rendimentos. Por outro lado, frequentemente as privatizações não beneficiaram os candidatos com a melhor oferta, mas pessoas e empresas próximas dos organismos responsáveis.

2.7.1.4. Assim, se bem que a privatização tenha estado na origem de uma evolução positiva da produtividade em empresas individuais, esse aumento pontual da produtividade processou-se frequentemente à custa de um aumento do desemprego e de crescentes disparidades entre os rendimentos. Nos sectores que prestam serviços públicos (energia, etc.) não raras vezes se descuroou a necessidade de criar condições de enquadramento jurídico e institucional, correndo-se assim o risco de se favorecer a constituição de monopólios. Ambos os casos exigem medidas de acompanhamento que contrariem eventuais evoluções negativas. De uma maneira geral, não pode deixar de se constatar que a privatização constituiu um instrumento essencial da necessária reestruturação.

2.7.2. A reestruturação económica também se repercutiu positivamente na evolução dos preços. Foi, em grande parte, diminuída a grande pressão inflacionista que predominou no início do período de transição devido à supressão dos subsídios atribuídos aos bens de primeira necessidade e à incapacidade de as empresas reagirem suficientemente depressa às alterações na procura, alargando a oferta e renovando ou ampliando as suas instalações produtivas.

2.7.3. Esta evolução positiva foi favorecida pela actuação responsável dos bancos centrais em matéria de taxas de juros e de política monetária. Todos os países acabaram por dar grandes passos na luta contra a inflação, ainda que, como no caso da República Checa, a adopção de uma atitude muito restritiva na segunda metade da década de noventa se tenha feito pagar com uma quebra no crescimento, acompanhada de um aumento acelerado do desemprego.

2.7.4. A estabilização das condições económicas e políticas nos PECO gerou um afluxo constante de investimentos directos estrangeiros (IDE). Os investidores que aplicam o seu capital ou constituem empresas nos países da Europa Central e Oriental perseguem, sobretudo, dois objectivos: na criação de novas filiais há, por um lado, uma preocupação com o mercado (exploração de novos mercados de escoamento) e com a proximidade dos clientes, factor que às empresas se afigura especialmente importante, e, por outro, uma preocupação com os custos (aproveitamento dos custos de produção relativamente baixos), elemento que desempenha um papel dominante sobretudo no sector da produção industrial. Nos PECO, no entanto, ambos os efeitos são igualmente desejados. Tanto o acesso ao mercado, e sua ampliação, como a redução dos custos de produção (devido, sobretudo, à diferença de salários entre o país de origem e o país de destino) comportam repercussões positivas para os PECO em termos de criação de postos de trabalho e de aumento da prosperidade.

2.7.5. A decisão tomada no Conselho Europeu de Helsínquia de encetar negociações de adesão bilaterais com a Eslováquia, os dois outros Estados bálticos, bem como com a Bulgária e a Roménia, reforçou ainda mais o interesse dos investidores estrangeiros, e não apenas nestes países, mas, de forma geral, em todos os PECO candidatos à adesão.

(1) Agenda 2000, Vol. I: Para uma União mais forte e mais ampla, Vol. II: O desafio do alargamento (p. 61 na versão portuguesa) (COM(97) 2000 de 15.7.1997).

(2) John Nellis, *Time to Rethink Privatisation in Transition Economies?*, Banco Mundial, 1999.

2.7.6. As taxas de crescimento dos PECO — com poucas excepções — situam-se acima da média da UE. O crescimento económico global, no entanto, é inferior ao previsto na Agenda 2000. A distância entre os níveis de desempenho económico dos PECO e da UE reduzir-se-á, por conseguinte, muito mais lentamente do que tinha sido prognosticado há apenas alguns anos.

2.8. Igualdade de oportunidades

2.8.1. Se bem que as legislações nos diferentes países candidatos correspondam em larga medida às mais importantes disposições do direito comunitário em matéria de igualdade de tratamento de homens e mulheres, a prática é, infelizmente, amiúde outra. À semelhança do que acontece na União, os principais problemas residem na forma desigual em que mulheres e homens são afectados por dificuldades económicas⁽¹⁾. Além disso, continua a haver relativamente pouca consciência do significado da igualdade de oportunidades para homens e mulheres.

2.8.2. Quando se fala em «igualdade de oportunidades» não se deverá pensar apenas na relação entre homens e mulheres, mas na necessidade de evitar qualquer «discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual» (artigo 13.º do Tratado da UE). Precisamente no que toca à situação das minorias (a etnia romanichel, por exemplo), são consideráveis os problemas existentes nos países candidatos.

3. Oportunidades decorrentes do alargamento da UE e eventuais problemas

3.1. As modificações políticas ocorridas na Europa de Leste nos anos oitenta e o processo de transformação delas decorrentes colocaram os PECO perante importantes desafios. A par dos muitos desenvolvimentos positivos e das reformas frutuosas que se deram até hoje nos PECO, o processo de reforma também se caracteriza, todavia, por um aumento do desemprego e por cortes na protecção social e nos serviços de saúde por razões orçamentais.

3.2. A UE assumiu a sua responsabilidade ao contribuir, antes de mais, para o processo de reforma nos PECO com, nomeadamente, medidas de apoio financeiro (*Phare*) e acordos comerciais (Acordos Europeus). No Conselho Europeu de Copenhaga, em 1993, os chefes de Estado e de governo da UE acordaram também em subordinar a adesão dos PECO à satisfação de determinados critérios. Finalmente, em Março de 1998, foram oficialmente encetadas as negociações de adesão.

⁽¹⁾ Agenda 2000, Vol. II: O desafio do alargamento (estudo de impacto), p. 40 (COM(97) 2000).

3.3. Oportunidades decorrentes do alargamento

3.3.1. A cooperação desenvolvida até à data entre a União e os PECO já trouxe numerosas vantagens para ambas as partes.

3.3.2. Até agora, a UE tem sobretudo beneficiado do comércio com os PECO e regista um significativo excedente comercial com esses países. A parte, aliás ainda reduzida, das trocas comerciais com os PECO em relação à totalidade do comércio externo da UE corresponde ao nível relativamente baixo do produto nacional bruto desses países. Com o crescimento nos PECO e na UE, é de esperar um aumento desse comércio.

3.3.3. Os benefícios para os PECO resultam sobretudo do acesso relativamente desimpedido ao mercado comunitário, das diversas medidas de apoio da UE (auxílio financeiro, diálogo político, etc.) bem como do forte envolvimento de muitas empresas na Europa de Leste. Os investimentos directos estrangeiros têm sobretudo tido repercussões positivas em termos de emprego e do ponto de vista económico. Além disso, empresas da Europa Ocidental a operar nos PECO são responsáveis por uma parte considerável do comércio externo desses países.

3.3.4. A acrescentar a estas vantagens de que ambas as partes têm beneficiado desde a abertura do Leste, o alargamento comporta todo um conjunto de novas oportunidades. Por um lado, o alargamento da UE aos PECO representa um contributo para a segurança e a paz na Europa. Por outro, o alargamento é, tal como o CES o tem reiterado em pareceres anteriores, uma «ocasião histórica» a não perder, a fim de reunir numa verdadeira «casa comum» todos os povos europeus, consolidar a estabilidade e a prosperidade do continente europeu e fortalecer (no sentido mais lato possível) a influência política, económica, social e cultural da Europa no mundo⁽²⁾.

3.4. Problemas

3.4.1. Uma reflexão a longo prazo não deverá, no entanto, ignorar que o desenvolvimento nos PECO deparará ainda com muitos problemas a médio prazo, problemas esses que decorrem do pesado «ónus duplo» com que os países candidatos à adesão se vêem confrontados. Por um lado, têm de prosseguir com êxito o processo de transformação e, por outro, assumiram o compromisso de adoptar o acervo jurídico comunitário.

3.4.2. A gestão deste «ónus duplo» é dificultada ainda mais pela tensa situação orçamental nos PECO, pelas fraquezas das suas administrações públicas e estruturas judiciais⁽³⁾, bem como pela pressão cada vez maior que se faz sentir nos mercados de trabalho. Além disso, a integração dos PECO no mercado interno da UE fará aumentar a concorrência nestes países.

⁽²⁾ JO C 19 de 25.1.1993 e JO C 129 de 10.5.1993 «As relações da CE com os países da Europa Central e Oriental» (Bulgária, Roménia e Estados Bálticos) e JO C 75 de 10.3.1997. «Implicações para a PAC da adesão dos países da Europa Central e Oriental».

⁽³⁾ Cf. vários relatórios periódicos da Comissão Europeia sobre os progressos realizados.

3.4.3. Preocupante é a clivagem operada no mundo económico entre, de um lado, sectores competitivos, claramente orientados para a exportação, que beneficiam do investimento estrangeiro e apresentam níveis de produtividade relativamente elevados e, do outro, sectores orientados para o mercado nacional com reduzida capacidade concorrencial, baixa produtividade e, sobretudo, sem uma tecnologia adequada. A integração imediata num sistema aberto e competitivo é justamente problemática para este último grupo de sectores⁽¹⁾.

3.4.4. A falta de capital — e a fraca capacidade de inovação daí resultante — representam um problema específico para muitas empresas. Isto afecta em especial as PME, que são um pilar do processo de transformação e contribuem consideravelmente para o PIB e para o emprego⁽²⁾.

3.4.5. Estas deficiências podem agravar a situação do comércio e da indústria dadas as tendências de concentração emergentes. Actualmente, o grau de concentração no comércio a retalho é bastante modesto, mas está a aumentar a pressão exercida pelas cadeias retalhistas estrangeiras sobre o mercado de Leste. Assim, tanto no comércio a retalho como em outros sectores, nomeadamente no dos serviços prestados aos consumidores e às empresas, tal significará, para muitas empresas, maior ameaça à sua sobrevivência, maior risco de encerrarem as portas e maior necessidade de reestruturação⁽²⁾.

3.4.6. Não está de todo excluído um novo declínio em monoculturas industriais que deixaram de ser competitivas, o que constitui uma ameaça para o nível de vida de regiões inteiras. Se não for possível criar unidades económicas mais pequenas, capazes de assegurar uma produção contínua de produtos facilmente comercializáveis, aumentarão ainda mais as grandes disparidades locais já existentes.

3.4.7. Em 48 das 50 regiões da Europa de Leste o produto nacional bruto per capita é inferior a 75 % da média de toda a UE. Características desta situação são as enormes diferenças regionais em termos de rendimentos. A região polaca de Swietokryskie ocupa o último lugar da escala de rendimentos, com apenas 24 % da média comunitária. Mas também nas Repúblicas bálticas, na Bulgária e na Roménia o nível económico é relativamente baixo (25 % a 34 % da média da UE). As regiões dos actuais países candidatos à adesão que fazem fronteira com futuros países candidatos estão expostas a problemas específicos que se devem, precisamente, à posição que elas ocupam em termos de geografia política. Na outra extremidade da escala encontram-se sobretudo as aglomerações urbanas dos PECO, entre as quais se destaca a região de Praga, na qual a situação dos rendimentos se situa inclusivamente acima da média comunitária⁽³⁾.

3.4.8. Tal como o CES já havia alertado no relatório de informação, a situação nos PECO comporta diferentes perigos que não devem ser minimizados. O mercado de trabalho nos PECO é duplamente afectado. Por um lado, «dadas as enormes disparidades salariais existentes entre a União e os países candidatos», existe o perigo «de um êxodo de capital humano (*“brain drain”*), o que pode prejudicar o processo da retoma económica destes países. Por outro lado, devido ao processo de transformação em curso, mas também e sobretudo devido ao alargamento, são susceptíveis de surgir dificuldades sociais consideráveis para determinados grupos, pois a pressão sobre os mercados de bens e do trabalho irá aumentar».

3.4.9. Também a Comissão chamou a atenção, na Agenda 2000, para o facto de os países candidatos não irem poder usufruir de um dia para o outro dos benefícios da adesão, ou para o facto de esses mesmos benefícios não irem poder ser distribuídos de maneira uniforme. Após a adesão, estes países sentirão ainda por muito tempo uma forte pressão de adaptação, susceptível de produzir tensões económicas, sociais e políticas.

3.4.10. Estas tensões poderão também fazer-se sentir em alguns Estados-Membros da União, sobretudo nos países vizinhos dos PECO, uma vez que a grande disparidade de rendimentos levará muito provavelmente ao aumento da migração de mão-de-obra e à deslocação de empresas. Tal poderá agravar a pressão no mercado de trabalho. Sem as adequadas disposições transitórias em matéria de liberdade de circulação dos trabalhadores e dos serviços e sem medidas específicas para solucionar o problema, é uma situação susceptível de agravar o desemprego nos Estados-Membros vizinhos daqueles países.

3.4.11. Daí a necessidade de se envidarem esforços no sentido de uma adesão socialmente sustentável, para assim se garantir a paz social na Europa e especialmente nos países candidatos. Uma adesão precipitada sem as estruturas necessárias para atenuar as injustiças sociais poderia pôr em risco a globalidade do processo de integração. Além disso, na ausência de medidas adequadas destinadas a assegurar um desenvolvimento do emprego sustentável nos PECO, aumentaria ainda mais a pressão nos mercados de trabalho dos Estados-Membros.

4. Estruturar o processo de alargamento de forma socialmente sustentável

4.1. A condição prévia fundamental para a adesão à União é o cumprimento dos chamados «critérios de Copenhaga», que incluem (1) a garantia de princípios e estruturas democráticas, (2) o desenvolvimento de uma economia de mercado operacional, bem como (3) a adopção e transposição de todo o acervo jurídico da UE (como, por exemplo, normas sociais e laborais, medidas de protecção do ambiente e de defesa do consumidor).

(1) «A Hungria no caminho da adesão» — JO C 117 de 26.4.2000, p. 38.

(2) *EU-Magazin* 5/2000.

(3) *Eurostat News Release* n.º 48 de 18.4.2000.

4.2. No entanto, a observância dos critérios de Copenhaga não é, só por si, bastante, pois a adesão é muito mais um grande processo sociopolítico do que um processo administrativo⁽¹⁾. Por conseguinte, relações mais estreitas com os Estados vizinhos de Leste e medidas comunitárias de apoio não se devem limitar a questões jurídicas, nem às áreas económica, técnica e financeira. Não se trata, em primeiro lugar, de saber o que significa o alargamento dos pontos de vista económico e jurídico; mais importante é saber o que o alargamento pode proporcionar às pessoas na Europa.

4.3. É opinião geral que processo de alargamento oferece uma oportunidade única de realizar uma Europa comum, com inerente melhoria das condições de vida dos europeus. Mas isso não acontece de forma automática ou espontânea. Assim, na opinião de muitos, o processo de transformação nos países candidatos não trouxe apenas vantagens. E isso não só influenciou a atitude de vastos estratos da população em relação à economia de mercado, mas também se manifesta no considerável cepticismo da população face ao alargamento da UE. O crescente cepticismo nos países candidatos à adesão revela, no fundo, que a população dos PECO, ou não está ainda devidamente informada, ou considera que a adesão trará desvantagens. O mesmo se poderá dizer da opinião dominante nos Estados-Membros, segundo os inquéritos mais recentes⁽²⁾.

4.4. A preocupação com a dimensão social deve, por isso, ocupar um papel importante no processo de integração europeia⁽³⁾. Para que o processo de alargamento decorra sem grandes conflitos políticos é necessário que a UE e os governos tenham em conta as preocupações das pessoas de ambas as partes e lhes proponham um debate político sobre o assunto. Tal inclui um diálogo com os cidadãos, isto é, uma política de informação e de comunicação adequada, atenta aos interesses de ambas as partes. Neste contexto, o Comité saúda a iniciativa de desenvolvimento de uma estratégia de comunicação lançada pela Comissão.

4.5. São notáveis os progressos na construção de democracias estáveis e de economias de mercado eficientes que os PECO têm vindo a realizar desde o desmoronamento do bloco de Leste, em 1989. O CES conclui, no entanto, que muito há ainda a fazer para que o processo de alargamento seja socialmente sustentável, designadamente no que respeita à redução das disparidades económicas regionais (não só entre os próprios países candidatos à adesão e no interior de cada

um, mas também entre a União e esses países), à prevenção de dificuldades de ordem social, a uma maior preocupação com a dimensão social e, finalmente, à criação de estruturas de parceria social eficientes e ao reforço do diálogo social.

4.6. *Promoção da coesão económica e social*

4.6.1. Visto o êxito da prossecução do processo de transformação depender da capacidade de gerir as suas repercussões económicas e sociais, a transição para a economia de mercado terá de ser concebida de forma socialmente sustentável quando forem elaboradas e aplicadas as estratégias de transformação económica. As acções orientadas para o mercado deverão ser sempre acompanhadas de medidas sociais⁽⁴⁾. Uma evolução desvantajosa em termos sociais e de emprego pode suscitar problemas políticos internos nos PECO e fazer perigar a integração.

4.6.2. O próprio Parlamento Europeu salienta a importância dos investimentos no desenvolvimento de melhores estruturas sociais nos países da Europa Central e Oriental⁽⁵⁾. Considera a instauração eficaz de uma dimensão social um requisito essencial para evitar as consequências indesejáveis⁽⁶⁾ resultantes da integração no mercado único⁽⁵⁾.

4.6.3. Consequentemente, as questões respeitantes ao emprego, as quais, de acordo com o Tratado de Amesterdão, assumem doravante um peso muito maior na política comunitária, deviam também elas ser objecto de negociações com os países candidatos. Isto porque, tanto na agricultura como na indústria, há que contar com radicais mudanças estruturais, as quais podem pôr em risco inúmeros postos de trabalho. Haverá pois, — tendo em conta as diferenças no processo de transformação e nas estruturas nos países candidatos — que adoptar medidas macroeconómicas adequadas, bem como medidas de política regional e estrutural por forma a desenvolver novas possibilidades de emprego e a fazer face a um ameaçador aumento do desemprego com todas as suas consequências. Dada a situação orçamental dos países candidatos, dever-se-á, porém, estudar a questão do financiamento de tais medidas.

4.6.4. As regiões fronteiriças serão particularmente afectadas pelas transformações previstas. Poderão superar as dificuldades, sobretudo, pondo em prática um processo de cooperação transfronteiriça (recorrendo também, por exemplo, aos actuais programas da UE). O Comité considera positivo que a Comissão esteja já a preparar uma comunicação sobre o desenvolvimento das regiões transfronteiriças.

(1) JO C 51 de 23.2.2000.

(2) Cf. Eurobarómetro — Relatório n.º 15, de Outubro de 2000 (Comissão Europeia).

(3) Cf. JO C 339 de 31.12.1991 e JO C 129 de 10.5.1993, bem como o doc. A3-0189/92; resolução do Parlamento Europeu sobre a estratégia da União Europeia para a preparação da adesão dos países da Europa Central e Oriental, na perspectiva do Conselho Europeu de Essen (9-10 de Dezembro de 1994); resolução do Parlamento Europeu de 17 de Abril de 1996 sobre o Livro Branco «Preparação dos países associados da Europa Central e Oriental para a sua integração no mercado interno da União» (JO C 141 de 13.5.1996).

(4) JO C 129 de 10.5.1993.

(5) Resolução do Parlamento Europeu de 17 de Abril de 1996 sobre o Livro Branco «Preparação dos países associados da Europa Central e Oriental para a sua integração no mercado interno da União» (JO C 141 de 13.5.1996).

(6) O secretário-geral adjunto da Câmara de Comércio da Hungria, György Farkas, estima que um terço das 600 000 PME húngaras não sobreviveriam a uma adesão rápida (*Wirtschaftswoche*, n.º 13, 25.3.1999, p. 30).

4.6.5. Um sector particularmente problemático nos PECO é o agrícola. Os problemas estruturais da agricultura em muitos dos países candidatos não podem ser resolvidos em poucos anos, por muito que seja o esforço desenvolvido. Pode partir-se do princípio de que, em especial as explorações agrícolas de pequena dimensão (por exemplo, na Polónia) e de extremamente reduzida produtividade não terão, num prazo previsível, condições mínimas para resistir à maciça pressão concorrencial do mercado interno. O necessário ajustamento estrutural e o indispensável fortalecimento da competitividade da agricultura dos PECO ainda precisarão de bastante tempo⁽¹⁾.

4.6.6. Neste contexto, haverá que ter em mente que, enquanto não se conseguirem desenvolver postos de trabalho não agrícolas, alternativos ao sector agrícola, em número suficiente, não se poderá olhar as explorações agrícolas com olhos puramente microeconómicos, cumprindo reconhecer, além da sua importância para a protecção do ambiente e a preservação da paisagem, também o seu efeito exonerador do sector social⁽¹⁾.

4.6.7. O Comité saúda, por isso, a criação de novos instrumentos no âmbito da estratégia de pré-adesão (*Sapard*, ISPA), bem como a decisão, tomada pelos ministros do Emprego e dos Assuntos Sociais em 9 de Março de 1999, de reforçar aspectos de política de emprego e de política social no âmbito do programa *Phare*. São igualmente de destacar os esforços da Comissão em apoiar os países candidatos a elaborarem uma estratégia de emprego em sintonia com o Processo do Luxemburgo. Assim, a Comissão Europeia está presentemente a elaborar com cada um dos países candidatos um «documento comum de avaliação» (*Joint Assessment Paper* — JAP), o qual constitui a base do processo de revisão da política de emprego previsto nas parcerias para a adesão. Tal permitirá ter maximamente em conta as carências individuais e as situações específicas dos países candidatos quando fixadas as metas da política de emprego.

4.6.8. A este propósito, cumpre, porém, assinalar que, quando da conferência do CES sobre o alargamento, muitos participantes dos países candidatos criticaram — apesar dos melhoramentos feitos pela Comissão — a falta de transparência na aplicação dos programas comunitários e a burocracia que dificultava o acesso aos mesmos (por exemplo, no âmbito da geminação). O Comité solicita, por isso, à Comissão, que preste a devida atenção a estas críticas.

4.6.9. Pilar fundamental de qualquer estratégia de emprego nos PECO terá de ser o desenvolvimento do espírito empresarial. Tal como o Comité já indicava no seu relatório de informação sobre o emprego e a situação social nos PECO, «o contributo das empresas é essencial para se poder criar emprego e gerar rendimento, aspectos que são necessários para a continuação do desenvolvimento económico e social. A criação de um espírito empresarial eficaz requer, contudo, medidas adequadas, por exemplo nas áreas da formação profissional e do aperfeiçoamento, das ajudas técnicas, etc.».

4.6.10. Sem essas medidas, corre-se o risco não só de não se criarem suficientes novos empregos, mas também de se fazer perigar os existentes, se não se conseguir preparar as empresas dos PECO para outras mudanças estruturais que a total integração no mercado interno e o conseqüente aumento da pressão concorrencial implicarão.

4.6.11. Um outro aspecto tem a ver com os sistemas de solidariedade social. A este propósito, o CES já fez notar que os sistemas que se empenham de forma mais específica em reforçar a coesão social e atenuar as necessidades dos mais desfavorecidos devem, nos termos do artigo 16.º do Tratado de Amesterdão, ser objecto de atenção reforçada no processo de pré-adesão. Estes organismos não devem, portanto, sucumbir à pressão da privatização. Devem, antes, ser reconhecidos, à luz das exigências actuais, como instituições importantes⁽²⁾.

4.6.12. No atinente ao problema do agravamento da «fuga de cérebros» (*brain drain*), susceptível de se repercutir negativamente no processo de recuperação económica dos PECO, a já referida conferência sobre o alargamento, realizada em 16 de Novembro de 2000, revelou existir opiniões divergentes. Se, por um lado, haja quem advirta para o perigo de fuga de capital humano dos PECO, por outro, verificam-se, em parte, nos Estados-Membros esforços para colmatar o défice de mão-de-obra especializada em certos sectores (tecnologias da informação, por exemplo) com pessoal qualificado proveniente dos países candidatos. Por outro lado ainda, há representantes dos países candidatos que argumentam mesmo que o «êxodo de cérebros» já se consumou em grande parte, pelo que propõem agora realizar com o CES uma conferência para estudar esta problemática específica. Neste contexto, o CES regozija-se com o pedido feito pela Comissão e pelo Conselho aos países candidatos para que forneçam uma avaliação dos movimentos migratórios previstos e das suas conseqüências para os mercados de trabalho e para a economia.

4.6.13. E, finalmente, não poderá deixar de se chamar a atenção para o problema da corrupção e da luta contra a fraude. Como mostram claramente os relatórios periódicos da Comissão sobre os progressos realizados pelos países candidatos na via da adesão, ainda há muito a fazer no combate à corrupção nos PECO.

4.7. Reforço do diálogo social

4.7.1. O CES já por várias vezes fez notar que, sem prejuízo do papel e das responsabilidades do Estado, o desenvolvimento das relações entre empregadores e trabalhadores enquanto parceiros sociais se reveste de importância fundamental para o processo de adesão⁽³⁾.

⁽²⁾ Veja-se a este propósito também a resolução do Parlamento Europeu de 17 de Abril de 1996 sobre o Livro Branco da Comissão sobre a «Preparação dos países associados da Europa Central e Oriental para a sua integração no mercado interno da União» (JO C 141 de 13.5.1996) e ainda CEEP.99/Peco.3: *Written Position on the UE's Enlargement*.

⁽³⁾ JO C 129 de 10.5.1993.

⁽¹⁾ JO C 51 de 23.2.2000.

4.7.2. O alargamento só terá resultados positivos se for secundado por um largo consenso social. Este consenso requer um processo social aceitável mediante a participação dos parceiros sociais e de outros grupos sociais (por exemplo, associações de consumidores e organizações de solidariedade)⁽¹⁾.

4.7.3. Como o revelam os relatórios periódicos da Comissão relativos aos progressos efectuados, o diálogo social desenvolve-se de forma muito variada nos diferentes países candidatos. De acordo com a Comissão, o diálogo social tripartido (governo, empregadores e trabalhadores) desenvolve-se satisfatoriamente na Estónia e na Eslovénia, ao passo que noutros países necessita ainda de ser melhorado.

4.7.4. Nos vários encontros do CES com os parceiros sociais dos PECO (nomeadamente, no âmbito dos comités consultivos mistos), o CES pôde constatar a existência de sérios problemas no diálogo social com os governos e entre os parceiros sociais, em parte devidos a debilidades e problemas estruturais nas próprias organizações dos parceiros sociais.

4.7.5. As conversas tidas permitem afirmar, no geral, que, nalguns países candidatos, não é controlado o respeito pelos direitos dos trabalhadores, não é suficientemente tido em conta o diálogo social, nem os parceiros sociais são devidamente envolvidos na preparação e elaboração dos relatórios destinados à Comissão Europeia. Alguns governos mostram-se bastante relutantes em reconhecer o papel autónomo dos parceiros sociais. Além do mais, em certos PECO existem grandes disparidades quanto ao grau de organização e nível de desenvolvimento das respectivas representações de trabalhadores e de empregadores. Assim, por exemplo, nalguns destes países, os empregadores estão muito menos organizados do que os trabalhadores. Do ponto de vista dos sindicatos organizados, a falta de uma «parte contrária» dificulta a celebração de contratos colectivos de trabalho sectoriais. Por isso, a maioria dos acordos colectivos continua a ser celebrada ao nível da empresa⁽²⁾.

4.7.6. Estes problemas terão de ser solucionados antes de se poder falar de estruturas de parceria social eficazes que estejam à altura dos desafios dos processos de transformação e de alargamento. Tal pressupõe o conhecimento adequado das características e dos problemas de uma economia orientada para o mercado, das políticas de privatização e de reestruturação das empresas, dos princípios básicos e da técnica da negociação colectiva, da organização do mercado de trabalho, da educação e formação profissional, etc.⁽³⁾.

4.7.7. Perante este quadro, para os países candidatos é importante manterem o diálogo com os parceiros da UE, pela já longa experiência destes últimos com a economia de mercado e as políticas comunitárias. Um contributo positivo será, por conseguinte, a comunicação da Comissão Europeia sobre a adaptação e a promoção do diálogo social a nível comunitário, na qual, entre outros aspectos, a Comissão aborda de forma decidida a questão dos países candidatos, sublinha a importância do diálogo social e prevê medidas de apoio⁽⁴⁾. A este propósito, o Comité remete para as conclusões do Conselho Europeu de Nice respeitantes ao «reforço da vertente social do alargamento», lembrando que os chefes de Estado e de governo da UE destacaram o apoio a dar ao diálogo social no contexto do alargamento.

4.7.8. Por outro lado, as empresas dos Estados-Membros que operam nos países candidatos deviam ser as primeiras a fomentar o diálogo social e as relações laborais através do seu bom exemplo, isto é, autorizando a criação de conselhos de empresa ou apoiando a constituição de associações patronais operacionais nos PECO — e nelas participando.

4.7.9. O próprio CES já realizou, nos últimos anos, uma série de actividades no sentido de reforçar o diálogo social com os representantes dos PECO, entre as quais diversas audições (em Bruxelas, Varsóvia, Tallin, etc.) com os representantes dos grupos de interesses económicos e sociais dos PECO, bem como de estabelecer contactos bilaterais com cada um dos países, designadamente no quadro dos comités consultivos paritários, que são constituídos por membros do CES e dos organismos correspondentes dos países candidatos⁽⁵⁾.

4.7.10. Por ocasião da conferência sobre o alargamento, os representantes dos PECO chamaram nomeadamente a atenção para a necessidade de uma melhor coordenação das actividades exercidas por organizações internacionais nos seus países, sugerindo ao Comité uma intervenção activa nessa área.

5. Conclusões e recomendações

5.1. Tal como já referido pelo CES, o alargamento da UE aos países da Europa Central e Oriental constitui uma «ocasião histórica» de reunir numa verdadeira «casa comum» todos os povos europeus com o objectivo de consolidar a estabilidade e a prosperidade do continente europeu.

5.2. As vantagens do alargamento não beneficiarão, todavia, todos os interessados de igual modo. O alargamento fará certamente aumentar a concorrência e dinamizará a transformação estrutural nos PECO, o que acentuará a pressão nos mercados de bens e de trabalho. Para alguns grupos, isto pode acarretar dificuldades sociais a não subestimar. Neste contexto, o cepticismo crescente da população nos países candidatos pode ser visto como um indicador dos receios de muitas pessoas.

(1) Cf., por exemplo, JO C 157 de 25.5.1998, p. 58 — JO C 95 de 30.3.1998.

(2) Parecer do Comité Económico e Social sobre «A Polónia no caminho da adesão», JO C 51 de 23.2.2000.

(3) «As organizações económicas e sociais nos países da Europa Central e Oriental: mecanismos consultivos»: JO C 19 de 23.1.1993.

(4) COM(1998) 322 final. Cf. igualmente o discurso do Comissário Pdraig Flynn, em Varsóvia, em 18 de Março de 1999 (Discurso/99/48).

(5) JO C 157 de 25.5.1998, p. 58.

5.3. O CES salienta, por conseguinte, a importância da dimensão social no processo de alargamento e de integração. Para que o processo de alargamento decorra sem graves conflitos políticos e sociais é necessário ter em conta a dimensão social. Ora isto significa também que os medos dos que se supõem mais fracos, dos putativos perdedores, terão de ser levados muito a sério, talvez muito mais a sério do que tem sido o caso⁽¹⁾.

5.4. A este propósito, o CES congratula-se com a comunicação da Comissão sobre a «Agenda de Política Social», na qual esta fixa o objectivo de «contribuir para a preparação para o alargamento da União em condições de desenvolvimento económico e social equilibrado»⁽²⁾.

5.5. Paralelamente, o Comité considera que, para ter êxito, a adesão exigirá toda uma adaptação prévia dos programas comunitários de acção estrutural e de coesão, bem como da Política Agrícola Comum da UE, para que os países candidatos possam entrar em verdadeiro pé de igualdade na União.

5.6. Para além das acções e dos objectivos definidos na Agenda de Política Social, o Comité Económico e Social exorta a Comissão a insistir nos seguintes temas nas negociações de adesão e examinar as respectivas possibilidades de aplicação:

- necessidade premente de conceber estratégias de desenvolvimento adequadas e sustentáveis em termos sociais e ambientais para sectores problemáticos fundamentais (por exemplo, indústria pesada e agricultura);
- necessidade de acções de qualificação a todos os níveis, mas especialmente as destinadas a regiões economicamente desfavorecidas, de modo a eliminar, a prazo, o fosso entre cidade e campo. A agricultura e a indústria

pesada carecem também de acções deste tipo, que permitam acompanhar as mudanças estruturais e amortecer o impacto negativo em termos de emprego. O Comité considera que nunca é demais sublinhar a importância das acções de qualificação para os PECO, pelo que remete para o seu relatório de informação sobre «A dimensão europeia da educação: natureza, conteúdo e perspectivas», bem como para as conclusões do Conselho Europeu de Lisboa respeitantes a questões de política de educação;

- melhoria das condições-quadro para as PME, através da promoção do espírito empresarial, criação de instalações de transformação e comercialização, fornecimento de assistência técnica e de acções de qualificação e estabelecimento de um ambiente microeconómico adequado que favoreça o crescimento económico e a criação de postos de trabalho duradouros;
- promoção do diálogo social aos vários níveis e consciencialização dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada da responsabilidade de se estruturarem de forma mais eficaz;
- criação de sistemas de solidariedade social que se empenhem em reforçar a coesão social e atenuar as necessidades dos socialmente mais desfavorecidos;
- intensificação do diálogo com a sociedade civil sobre a preparação da adesão à UE e suas consequências.
- fomento da igualdade de oportunidades para todos, em especial entre homens e mulheres, mas também para as minorias;
- maior transparência na aplicação e utilização dos programas da UE e de outros instrumentos de apoio.

⁽¹⁾ JO C 51 de 23.2.2000.

⁽²⁾ COM(2000) 379 final.

Bruxelas, 25 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Desenvolvimento dos recursos humanos nos Balcãs Ocidentais»

(2001/C 193/20)

Na reunião plenária de 12 e 13 de Julho de 2000 decidiu o Comité Económico e Social, ao abrigo do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar parecer sobre o «Desenvolvimento dos recursos humanos nos Balcãs Ocidentais».

A Secção de Relações Externas, responsável pela preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 11 de Abril de 2001 (relator: Georgios Sklavounos).

Na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou o presente parecer por 59 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções.

1. Justificação e objectivos do parecer

1.1. A elaboração do presente parecer deve-se às seguintes considerações:

1.1.1. A importância dos Balcãs para a integração europeia.

1.1.2. A importância do capital humano e social para o desenvolvimento económico na região e para um alargamento sustentável da UE a sul.

1.1.3. A importância dos Balcãs para a integração da bacia do Mediterrâneo nas «estruturas» comunitárias.

1.2. O objectivo do parecer é salientar a importância destas formas de capital e apresentar um leque de propostas que contribuam para a elaboração de uma estratégia integrada para o desenvolvimento do capital humano e social nos Balcãs Ocidentais.

1.3. A indiscutível necessidade, em geral e para os Balcãs em particular, de uma política externa europeia clara, eficaz e resolvida.

O «custo» da guerra e da instabilidade nos Balcãs Ocidentais será insuportável para o processo de integração europeia, pelo que a paz e a estabilidade nos Balcãs Ocidentais não são um problema regional, mas um problema europeu.

A necessidade de reanimar vigorosa e resolutamente o Pacto de Estabilidade, para que ele possa corresponder às expectativas da sociedade europeia em geral e dos parceiros sociais, por um lado e, por outro, os objectivos fixados pela comunidade internacional relativamente ao Pacto de Estabilidade e as necessidades das sociedades locais.

A necessidade de a sociedade civil europeia se implicar no desenvolvimento organizado, bem estruturado e programado do capital humano e social, da cultura participativa e de estruturas de diálogo social nos Balcãs Ocidentais.

Os acordos de associação são um instrumento muito útil para a integração dos países dos Balcãs Ocidentais nas estruturas europeias, mas faz muita falta uma estratégia mais coerente e envolvente para toda a região.

É parecer do Comité Económico e Social europeu que a estratégia regional e todas as políticas sectoriais para os Balcãs Ocidentais integrem um programa de desenvolvimento regional.

2. A importância do capital humano e social para o crescimento da região

2.1. O relatório do Banco Mundial intitulado «The Road to Stability and Prosperity in Southeastern Europe: A Regional Strategy Paper» [A via para a estabilidade e a prosperidade na Europa de Sudeste: uma estratégia regional], de 15 de Março de 2000, confere enorme importância ao desenvolvimento do capital humano e social enquanto factor necessário e/ou premissa do desenvolvimento sustentável na região. Dois capítulos (5 e 6) desse documento têm que ver, sem lhe estarem inteiramente consagrados, com o desenvolvimento do capital humano e social.

2.2. A educação superior, para formar dirigentes e capital humano, assim como para a mudança social.

2.2.1. A formação de elites com educação e horizontes multiculturais e a educação das gerações mais jovens numa base semelhante são considerados investimentos no capital social e na construção de um futuro sustentável e pacífico.

2.2.2. Um capital humano adequadamente formado é encarado como um factor essencial do desenvolvimento económico da região, da luta contra a pobreza e a degradação do ambiente.

2.2.3. De momento, porém, a região debate-se, por um lado, com a deterioração do sistema educativo, com falta de oportunidades para pessoas com boa educação e qualificações e, por outro lado, com uma vasta sangria de massa cinzenta (brain drain). Ao mesmo tempo, todos os quadrantes sentem a urgente necessidade de «modernizar» o sistema educativo.

3. O problema

3.1. A destruição maciça e contínua de recursos humanos, de capital humano e social, assim como o brain drain e a emigração em geral tornam urgente uma estratégia integrada eficaz para a sua reagregação, reconstrução e desenvolvimento, factor crítico e decisivo da reconstrução económica da região.

3.2. Independentemente dos factores que originam os problemas e das diferenças entre os países da região, as consequências da transição e as sequelas da última guerra balcânica deixaram os Balcãs Ocidentais na situação seguinte:

3.2.1. Destruição e depreciação fatal da infra-estrutura necessária à sustentabilidade do capital humano e social. Crise da legitimidade das instituições, da administração pública, do sistema jurídico e da autoridade.

3.2.2. Fragmentação social: desintegração dos vínculos sociais, fragmentação, segregação com base em clãs, filiação religiosa, «aparelhos» partidários, identidades regionais baseadas em filiações políticas ou étnicas.

3.2.3. Solidariedade grupal anti-social, defensiva e, exclusiva. Regressão ao plano da lealdade familiar como única lealdade estável, dada a instabilidade e precariedade crescente das lealdades extrafamiliares.

3.2.4. Desconfiança dos estrangeiros em geral, assim como de todos as pessoas que não pertençam à família.

3.2.5. Dificuldades em cooperar entre si e desconfiança de instituições e organismos colectivos, incluindo sindicatos e partidos políticos.

3.3. Resumindo, os países da região debatem-se com a destruição ou o sério enfraquecimento dos laços sociais gerais, assim como dos sistemas e das estruturas de valores.

3.4. Os conflitos entre as diferentes nacionalidades e as guerras encobriram e criaram uma solidariedade nacional defensiva e exclusiva que disfarçou a insatisfação e a fragmentação internas aos grupos étnicos, a desintegração política e o subdesenvolvimento.

3.5. Uma descrição objectiva e uma compreensão correcta da realidade actual do capital social e humano têm que entrar em conta com as experiências históricas substancialmente diferentes, mas historicamente igualmente trágicas da Albânia e da Ex-Jugoslávia no pós-guerra.

3.6. O objectivo da Albânia (durante o regime de Enver Hoxha) de criar uma identidade albanesa e uma consciência comunista extensiva aos diferentes clãs, grupos étnicos e credos nunca foi alcançado.

3.7. O governo ditatorial, o sistema burocrático de partido único, elitista e excessivamente centralizado, e o esforço titânico para apagar o passado albanês estavam condenados ao fracasso, com consequências desastrosas e persistentes.

3.8. O objectivo, distinto mas paralelo, de Tito era criar uma identidade jugoslava e uma consciência socialista entre as diferentes nacionalidades eslavas meridionais, as minorias não eslavas e outras minorias, numa federação descentralizada e fraca.

3.9. A queda do comunismo, o fim da bipolarização do mundo e a falência dos acordos de Ialta, entre outros factores pertinentes no caso da Jugoslávia e da Albânia, contribuíram para a rápida ruína do regime albanês e para a lenta, mas trágica, desintegração da Federação Jugoslava.

3.10. Os actuais sistemas partidários, cujos quadros têm muitas vezes origens idênticas às dos regimes anteriores, sem verdadeiras tradições nem experiência de participação democrática aberta e transparente, sem financiamento transparente, sem membros propriamente ditos nem eleições democráticas pelas bases, constituem mais mecanismos de controlo social, que se debatem para restabelecer uma ordem socialmente aceite e legitimada, do que partidos na acepção da tradição democrática e parlamentar ocidental.

3.11. Uma das principais dimensões d'«o problema» é a dificuldade dos países dadores, das instituições internacionais e das ONG em compreenderem algo que foi recentemente reconhecido pelo Banco Mundial:

«Um ponto ainda mais importante é a necessidade de reduzir a insistência nas políticas e de dar maior destaque às instituições. Instituições no sentido que lhes deu Douglas North: ideias, ideologias, preconceitos, normas de comportamento, e não organizações ou outras entidades físicas. Para transformar esse tipo de instituições, é necessário mudar a cultura.

Para isso, é preciso muito mais do que simplesmente privatizar empresas do Estado ou adoptar legislação. É preciso mudar a mentalidade dos funcionários públicos, e mesmo a do sector privado.

É óbvio que o governo não pode simplesmente criar e legitimar novas instituições e normas de comportamento e impô-las ao público através de leis e acções políticas. A sociedade civil tem de sentir a necessidade de uma mudança. Por isso, temos de ser capazes de ajudar tanto o público como o governo — as duas faces dessa mudança⁽¹⁾.»

(1) TRANSITION: The Transition Newsletter about reforming economies — Nov. Dec. 2000/Jan. 2001.

4. Sistema municipal

O sistema municipal é fraco e ineficiente (especialmente na Albânia), dado que funcionava como nível administrativo inferior, com administradores nomeados ou funcionários escolhidos pelo partido, em vez de líderes localmente eleitos, responsáveis perante as populações pela gestão dos recursos locais. Durante os períodos de conflito, as barreiras étnicas e religiosas paralisaram o sistema municipal, cujo funcionamento foi ainda complicado pelo surgimento de enclaves étnicos no interior das localidades, ou mesmo de localidades inteiras dominadas por uma etnia.

5. Administração pública e gestão do sector público

5.1. Na Albânia e na Jugoslávia (posto que nesta última num enquadramento federal e étnico), a cultura do partido único e do controlo partidário da administração pública e do sector público levaram à ineficácia do sistema no passado e à sua debilidade presente.

5.2. Os anos de conflitos, guerras e embargos, assim como um mercado negro semi-oficial para satisfazer as necessidades do Estado e da população em geral, multiplicaram e aprofundaram as crises na administração pública e no sector público.

6. A desintegração geral da sociedade

6.1. O sistema judicial e o Estado de direito sofrem as repercussões do colapso do sistema político e dos valores na Albânia e da crise de identidade na Macedónia (antiga república da Jugoslávia), na Croácia, na Sérvia, no Montenegro e na Bósnia-Herzegovina, devida à lenta e trágica desagregação da Federação Jugoslava e do socialismo, à guerra civil, aos embargos e à dramática crise económica.

6.2. As agruras do período de transição, os esquemas das «pirâmides» na Albânia, os processos de privatização nada transparentes na Macedónia e na Croácia, bem como o mercado negro na Sérvia e no Montenegro, culminaram num clima social de desconfiança geral dos cidadãos uns nos outros e nas autoridades.

6.3. Gerou-se uma crise de legitimidade a todos os níveis e em todas as esferas de autoridade, crise essa que tem sido agravada pelo alastrar da corrupção.

6.4. A desintegração dos sistemas de segurança social e a incapacidade do Estado de pagar mesmo as pensões de reforma e os salários de base têm enraizado um círculo vicioso de anomia e contribuído para o crescimento do mercado negro e da economia cinzenta e para a infiltração do crime organizado na sociedade. Na Macedónia, por exemplo, há mais desempre-

gados do que empregados e os despedimentos maciços não são acompanhados por quaisquer perspectivas de formação ou de emprego futuro.

7. Nível de vida

7.1. A deterioração do nível de vida em todos os países da região tem sido a dura realidade durante, pelo menos, a última década. Os salários reais têm baixado e as taxas de desemprego declarado elevavam-se a 36 % na Macedónia, 30 % na Jugoslávia e 55 % na Bósnia-Herzegovina em 1998.

7.2. Na Bulgária, o número de pessoas abaixo do limiar da pobreza aumentou sete vezes entre 1995 e 1997, enquanto na Roménia quintuplicou entre 1989 e 1998.

7.3. Deslocamento de populações. Cerca de 3 milhões de pessoas foram deslocadas só como consequência da guerra em que estiveram implicadas a Sérvia, a Bósnia e a Croácia, sem contar com a crise do Kosovo.

7.3.1. De acordo com fontes sérvias, há presentemente cerca de um milhão de refugiados na Sérvia. A um custo mínimo de um dólar/dia por cabeça, esses refugiados constituem, em termos meramente económicos, um peso devastador para a economia do país.

7.3.2. 13 % da população do Montenegro são refugiados.

7.3.3. Os sistemas de segurança social e de saúde, assim como a assistência social, desfizeram-se, fomentando a insatisfação, o desinteresse e a desintegração social. A degradação do ambiente, a incapacidade governamental e social para tomar eficazes de protecção do ambiente, tudo contribui para agravar o problema e os perigos para a saúde social. A situação das minorias, especialmente a dos romanichéis, tem-se deteriorado desde a última guerra.

8. Educação e juventude

8.1. O investimento público na educação continua baixo em todos os países da região. A respectiva quota do PIB tem diminuído nos últimos anos. Uma vez que o PIB de todos os países da região tem diminuído significativamente, a dotação disponível para a educação de cada estudante tem sofrido um declínio considerável. Em muitos países, a capacidade institucional no sector educativo tem sido enfraquecida pela degradação das infra-estruturas, por um corpo docente mal pago, mal preparado e desmotivado e por materiais educativos, programas e métodos pedagógicos desactualizados. Estes problemas são ainda mais marcados em comunidades compostas de diferentes elementos étnicos, em que as dificuldades de elaborar e aplicar programas educativos multiculturais foram significativas.

8.2. Em praticamente todos os países da Europa de Sudeste há enormes carências de mobiliário, equipamento e material educativo. E, mais importantes ainda, de capacidade de gestão e direcção dos sistemas educativos.

9. Criminalidade e corrupção

A corrupção é considerada muito elevada nos Balcãs em geral e nos Balcãs Ocidentais em particular, contribuindo para a anomia e para o subdesenvolvimento social, económico e político. O Índice de Percepção de Corrupção da Transparency International classifica a Macedónia, num total de 99 países, em 63.º lugar (juntamente com a Roménia), a Croácia em 74.º e a Albânia em 84.º

9.1. Os conflitos incessantes, a insegurança e a extrema pobreza têm alimentado a corrupção e o crime organizado e sido alimentados por eles. O tráfico de mulheres e de crianças, com os seus elevados lucros, é causa do alastramento da corrupção, conforme ficou bem demonstrado na última reunião do MP Network for Southeastern Europe (Rede dos Parlamentares para a Europa de Sudeste), realizada em Skopje (Macedónia), em 26 e 27 de Fevereiro de 2001.

9.2. A corrupção e o crime organizado são factores que perpetuam a desintegração social, económica, política e moral na região. A presença de tropas estrangeiras é considerada como um factor que contribuiu para o tráfico de mulheres, a prostituição e, logo, a corrupção.

9.3. A corrupção é alimentada pela criminalidade e alimenta-a. O tráfico de crianças e mulheres, a venda de órgãos de crianças pobres, o trabalho e a prostituição infantis prosperam na região em resultado da corrupção e como factor da sua perpetuação.

10. A outra face da moeda

10.1. A história dos Balcãs em geral e dos Balcãs Ocidentais em particular não se resume a conflitos contínuos, ódio e morticínio. Como vários historiadores e sociólogos têm documentado, houve períodos e experiências históricos de coexistência e simbiose e de contacto estreito e variado.

10.2. Entre as publicações pertinentes conta-se, o «Estudo clássico da osmose servo-albanesa» de Milan Sufflay no seu livro «*Srbic Arbnas*» de 1925.

10.3. O Montenegro e o norte da Albânia conheceram igualmente, durante séculos, fortes laços entre clãs albaneses e montenegrinos, incluindo casamentos mistos e alianças guerreiras. Muitos clãs montenegrinos podem ser considerados ramificações de famílias albanesas e vice-versa.

10.4. Também na história do Kosovo os conflitos sociais não evoluíram apenas em função das diferenças étnicas, mas em torno da posse da terra, opondo populações pobres, muçulmanas e cristãs, albanesas e sérvias, a terratenentes albaneses. Durante a era de E. Hoxha, os kosovares, mais progressistas, conheciam maiores dificuldades na Albânia do que na Sérvia, demonstrando que as divisões políticas foram igualmente determinantes em certos períodos.

11. Há argumentos históricos e memória social a favor de um novo começo de paz e cooperação

A região dispõe de recursos naturais suficientes, de uma enorme herança cultural e histórica, de importância geopolítica e de uma diáspora bem-sucedida em termos económicos e culturais na Europa do Norte, na Austrália, no Canadá e nos EUA, pelo que, em termos gerais, a integração da região nas estruturas comunitárias e na própria UE trará grande benefício à Europa.

12. Acções, planos e estratégias em curso

Há trabalho muito desenvolvido em matéria de estratégias, acções e planos para os Balcãs.

12.1. O Pacto de Estabilidade continua a constituir um «mecanismo» e plano global para a região, que passa pelo desenvolvimento do capital social e humano. A comunidade internacional, o cidadão europeu médio, os cidadãos dos Balcãs Ocidentais depositam decerto muitas esperanças no Pacto de Estabilidade. A criação do Pacto foi só por si, uma proeza. Se, contudo, o Pacto de Estabilidade não conseguir alcançar os seus objectivos, os efeitos de longo prazo serão catastróficos. Com as mudanças na ex-Jugoslávia, esperamos que deixe de haver razão para adiar a decisiva transformação do Pacto de Estabilidade num pacto para o desenvolvimento coerente.

12.2. Há um número excessivo, e por vezes confuso, de ONG, instituições, organizações internacionais e das NU, organizações europeias e norte-americanas, agências, etc., dedicadas aos Balcãs em geral e aos Balcãs Ocidentais em particular, nomeadamente na Bósnia, no Kosovo e na Albânia.

12.3. Documentos de alta qualidade que se possam citar, além dos relatórios e pareceres do CES:

12.4. O plano do Centro de Estudos de Política Europeia (CEPE) para os Balcãs (2000A.804, Michael Emerson e Daniel Gros, eds.).

12.5. O relatório «Promoting sustainable economies in the Balkans: Report of an international task force sponsored by the Council on Foreign Relations of the USA» («Promover economias sustentáveis nos Balcãs: relatório do grupo de trabalho internacional patrocinado pelo Conselho das Relações Externas dos EUA»).

12.6. «The Road to Stability and Prosperity in Southeastern Europe: A Regional Strategy Paper» («A via para a estabilidade e a prosperidade na Europa de Sudeste: uma estratégia regional»), Banco Mundial, Região da Europa e Ásia Central.

12.7. Um plano de acção e reconstrução grego, muito concreto, está pronto para aplicação na região.

13. Denominadores comuns importantes entre os planos propostos pelas diferentes instituições são indicadores de uma base comum de acção

13.1. Com a vontade política de paz e estabilidade na região expressa por todos os que nela têm interesses.

13.2. Com a existência de centenas de organizações e especialistas já envolvidos e subvencionados para trabalhar na e para a região.

13.3. Com o empenho da UE e das instituições financeiras internacionais (IFI), os países da região e a comunidade internacional esperam resultados.

13.4. Com a alteração da situação política na Jugoslávia, os entraves ao relançamento da abordagem regional, de novas e mais eficazes estratégias para os Balcãs Ocidentais e de uma nova abordagem do alargamento a sul encontram-se naturalmente na ordem do dia da UE.

14. Requisitos para o sucesso das estratégias de desenvolvimento do capital humano e social

O capital humano e social necessita, para o seu desenvolvimento, de um clima adequado, que fomente uma psicologia de esperança e de segurança, de incentivos à participação e de algumas garantias de processos escorregios no funcionamento da economia, na política local e nacional e no sistema e processo judicial.

Para tal, são necessárias medidas da comunidade internacional, dos EUA, dos signatários do pacto de estabilidade e dos governos da região, que deverão incluir:

Compromissos dos signatários do pacto de estabilidade com prazos concretos para cada secção do pacto relativamente a certas prioridades, como a garantia das fronteiras:

- Redução das despesas militares.
- Compromisso com um plano regional concreto e um programa de aplicação do mesmo, incluindo planeamento, coordenação, financiamento, funções.

Identificação de projectos transnacionais prioritários e definição da autoridade responsável por cada projecto prioritário.

Avançar para uma zona de comércio livre nos Balcãs.

«Eurização» das moedas balcânicas.

Criação de instrumentos de política regional a nível comunitário, como, por exemplo:

- Um gabinete «TEN» para a Europa de Sudeste;
- Um gabinete «ISPA» para a Europa de Sudeste;
- Um gabinete «PHARE» para a Europa de Sudeste.
- Um gabinete de desenvolvimento municipal e urbano para a Europa de Sudeste.

Criação de instrumentos de política regional no âmbito de cada um dos governos da região, assim como de funções regionais/sectoriais para os Balcãs.

14.1. *Por um efeito de «bola de neve» positivo e novas responsabilidades dos Estados na região*

14.1.1. A responsabilidade de cada Estado por definir objectivos para a promoção do desenvolvimento do capital social e humano tem sido reiterada em todos os documentos sobre a região. Os sucessivos governos têm vindo a perder credibilidade, incapazes de estabelecer vínculos sociais ou solidariedade inclusiva geral, porque esses «elementos» sociais não podem ser criados por decretos governamentais ou ordens ministeriais.

14.1.1.1. Não pode surgir empenhamento em causas comunitárias, regionais ou estatais se não for possível quebrar o actual círculo vicioso, gerando-se um efeito de «bola de neve» positivo decisivo e mecanismos para uma paz sustentável, para a segurança, a cooperação regional e o desenvolvimento intensivo.

14.1.2. Cada uma das futuras presidências do Conselho terá de dar prioridade à avaliação do andamento do pacto de estabilidade.

14.1.2.1. Compromisso da comunidade internacional pela paz e estabilidade na região.

14.1.2.2. Os principais signatários do pacto de estabilidade devem empenhar-se num programa drástico de emergência que maximize a coordenação e a eficácia da intervenção na região, reduza o número de organismos, instituições e organizações envolvidos ao mínimo necessário e faça a redução dos custos reverter em favor das populações locais.

14.1.2.3. Anunciar a transformação da abordagem regional num programa regional, assegurar o compromisso da UE em racionalizar e coordenar ao máximo a sua intervenção.

14.1.2.4. Harmonizar o processo de alargamento com os processos de estabilidade e de associação para a região.

14.1.3. Estes compromissos funcionariam como catalisador para as sociedades e governos da região.

14.1.3.1. É nesta base que se poderá encorajar os governos da região a lançar iniciativas regionais e nacionais.

14.1.3.2. Nesta base, a comunidade empresarial regional e internacional responderá positivamente se for convidada, a sangria de massa cinzenta cessará, os balcânicos expatriados sentir-se-ão encorajados a regressar, e a diáspora balcânica a empenhar-se na reconstrução da região.

14.2. Criação de instrumentos financeiros regionais

14.2.1. A execução de políticas, de políticas regionais, de projectos, implica recursos financeiros, requer programação e gestão financeiras.

14.2.2. A constituição de autoridades responsáveis pelos projectos regionais, de instrumentos financeiros regionais e de instrumentos de política regional que apoiem um plano regional otimizará as sinergias. As complementaridades terão um efeito multiplicador não só sobre o planeamento e o financiamento, mas igualmente no lançamento de bases para parcerias públicas/privadas e o empenhamento efectivo das instituições financeiras internacionais (IFI).

14.2.3. Este tipo de medidas produzirá efeitos de «bola de neve» positivos e contribuirá para a formação de uma psicologia social positiva nas sociedades locais e nas comunidades empresariais. Ao mesmo tempo, minimizará os riscos de corrupção, uma vez que os projectos serão executados numa escala panbalcânica e sucessivamente sujeitos a fiscalização panbalcânica e comunitária.

14.2.4. Estas medidas (autoridades responsáveis pelos projectos regionais, instrumentos financeiros regionais, planeamento e aplicação regionais) implicarão e encorajarão o reforço das instituições regionais, nomeadamente em termos de investigação e desenvolvimento da protecção e da sustentabilidade ambientais, gestão dos recursos hídricos, protecção das florestas e dos rios, cooperação universitária em matéria de diálogo regional e social, reforma da administração pública, promoção da sociedade da informação, gestão de problemas urbanos e cooperação em estratégias económicas sectoriais, turismo, agricultura, etc.

14.2.5. A partir dessa base concreta será possível revitalizar o interesse da sociedade, a participação dos cidadãos num novo espírito de acção colectiva, numa nova cultura participativa e na construção da sociedade civil. As ONG podem contribuir para atingir esta meta. A grande experiência positiva e a

utilização das melhores práticas, assim como a fuga às insuficiências, permitirão à Europa do Sueste dar a maior utilidade às ONG no desenvolvimento da sociedade civil e da democracia.

14.3. Promoção da participação e da responsabilização locais — através de programas mundiais e comunitários

14.3.1. Entre as condições prévias para o desenvolvimento do capital humano e social nos Balcãs Ocidentais encontra-se a optimização da participação das sociedades locais nos programas mundiais e comunitários de reconstrução económica e social, o estabelecimento de sistemas de microcréditos e microfinanciamento que apoiem a economia local e as PME de raiz familiar, para enfrentar o desemprego juvenil. A experiência de microfinanciamentos em pequena escala nos Balcãs, tal como a experiência mundial deste tipo de programas, tem sido positiva e esperançosa.

14.3.2. Torna-se urgentemente necessário analisar se as actividades do número já elevado de organizações, instituições, sindicatos, ONG, igrejas são bem coordenadas para evitar efeitos contraproducentes. Há uma série de indícios sérios nesse sentido.

14.3.3. Importa comunicar às populações, desde o nível mais elevado ao mais baixo, que não estão a ser alvo de concorrência entre «salvadores», que não lhes oferecem qualquer esperança de sobrevivência. É preciso que os meios de comunicação social expliquem uma visão clara do futuro e mostrem que é possível concretizá-la.

14.3.4. É preciso reclamar uma análise de custos e benefícios, assim como relatórios anuais de todas as organizações financiadas pelas Nações Unidas e pelas IFI.

14.3.5. É necessário que saia da ONU ou dos governos locais e da ONU um apelo à cooperação, à coordenação, à redução dos custos das operações em benefício das populações locais.

14.3.6. Importa recrutar habitantes locais para executar os programas e as acções e substituir a maior parte do pessoal estrangeiro por locais, na Bósnia, no Kosovo e na Albânia, e realizar um esforço para evitar os erros do passado, que continuam a afectar a reconstrução da Sérvia.

14.3.7. É necessário maior cooperação entre as IFI e os parceiros sociais locais e a sociedade civil.

14.3.8. Cooperação clara entre a sociedade civil organizada, as organizações e os parceiros sociais e pelo desenvolvimento de meios de comunicação locais independentes que apoiem os direitos humanos, uma cultura de participação e a igualdade de oportunidades.

14.3.9. Incentive-se um movimento regenerador dos municípios, com a ajuda e o apoio das organizações europeias relevantes.

14.4. *Necessidade de melhorar a coordenação e a eficácia dos esforços de reconstrução, assim como dos respectivos agentes e acções*

14.4.1. Está suficientemente comprovado que é necessária estreita cooperação e coordenação. O gabinete conjunto da UE e do Banco Mundial em Bruxelas não é suficiente para resolver o problema da coordenação.

14.4.1.1. Sobreposições de responsabilidades ocorrem em cada sector e nível de envolvimento nos Balcãs.

14.4.2. No sector privado, há pelo menos três grupos envolvidos.

14.4.2.1. Um que aconselha os governos sobre a aplicação do pacote de investimentos do pacto de estabilidade.

14.4.2.2. Um estabelecido no quadro do diálogo comercial transatlântico.

14.4.2.3. Um que trabalha com a Iniciativa de Cooperação na Europa de Sudeste.

14.4.3. A nível comunitário, a formulação e execução das políticas para os Balcãs é complicada pelo número de níveis envolvidos e pelo seu carácter multipolar:

14.4.3.1. A Comissão Europeia, pelos assuntos económicos externos, as questões políticas externas, as ajudas ao desenvolvimento e os assuntos económicos e financeiros.

14.4.3.2. O Conselho.

14.4.3.3. O nível intergovernamental da UE.

14.4.3.4. Além disso, funcionam grupos de trabalho para a reconstrução, tanto no Kosovo como já antes na Bósnia.

14.4.4. Do lado dos EUA.

14.4.4.1. No que respeita aos EUA, há igualmente uma multiplicidade de centros e actores responsáveis pela formulação e execução das políticas.

14.4.4.2. O Conselho de Segurança Nacional, com o seu gabinete regional especial para os assuntos da Europa de Sudeste. O Conselho Económico Nacional, o Gabinete dos Assuntos Económicos, o Gabinete dos Assuntos Europeus.

14.4.4.3. O Departamento de Estado recorre a uma série de coordenadores: Um coordenador para a aplicação do pacto de estabilidade, um para a assistência à Europa de Sudeste, um para as iniciativas de cooperação na região, um conselheiro especial para o Kosovo.

14.4.4.4. A Agência para o Desenvolvimento Internacional dos EUA.

14.4.4.5. O Departamento de Comércio.

14.4.5. Além da UE e dos EUA, da presença do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Europeu de Investigação e Desenvolvimento (BEID), também estão empenhadas nos Balcãs centenas de ONG, a maior parte das quais (mesmo as financiadas por governos nacionais) perseguem os seus próprios objectivos e servem as suas próprias causas.

15. **Recomendações sobre iniciativas regionais**

15.1. Iniciativas para combater a exclusão social e restaurar a solidariedade e a identidade sociais e regionais.

15.2. Superar as solidariedades sectárias exclusivas é uma tarefa difícil, mas que pode ser realizada mediante um esforço bem organizado para alinhar os grupos de interesses e socioeconómicos além-fronteiras (étnicas, culturais, religiosas, regionais) em função de temas de importância decisiva (para esses grupos), como, por exemplo:

15.3. A iniciativa dos Mares Jónico e Adriático.

15.3.1. Cooperação entre organizações de protecção do ambiente marítimo; incentivos a essa cooperação de programas comunitários, regionais ou nacionais.

15.3.2. Cooperação sectorial, nomeadamente entre proprietários de estabelecimentos hoteleiros na indústria turística.

15.3.3. Cooperação entre as cidades e portos do Adriático.

15.4. Cooperação para erguer a infra-estrutura do diálogo social. Organizações de empregadores e trabalhadores credíveis.

15.4.1. Cooperação para a constituição de um comité das regiões.

15.4.2. Promoção de associações profissionais, académicas ou universitárias regionais.

15.4.3. Cooperação regional para a investigação, designadamente no domínio do desenvolvimento sustentável.

15.4.4. Cooperação regional entre meios de comunicação (jornais, rádio, televisão, publicações científicas).

15.5. Cooperação regional entre partidos políticos de orientação comum.

15.6. Fomento de uma cooperação governamental regular e estruturada sobre questões regionais, começando pelo ambiente.

15.7. Cooperação entre igrejas e paróquias.

15.8. Importa igualmente solucionar a questão das graves e crescentes carências, sobretudo das crianças, das mulheres e dos idosos — em coordenação, ao nível local, regional ou nacional e contando com cooperação e apoio internacionais.

16. Promoção de cooperação a nível infranacional

16.1. Promoção de cooperação a nível infranacional enquanto estratégia entre entidades governamentais organizadas a nível infranacional (como municípios, cidades, regiões, cooperativas, etc.) em dois sentidos, por um lado, entre os Balcãs Ocidentais — e os Balcãs em geral — por outro entre as autoridades infranacionais da UE e dos Balcãs.

16.1.1. Garantir um diálogo estruturado a nível infranacional entre cidades, cidades sustentáveis, cidades acolhedoras para as crianças, cidades seguras e as cidades dos Balcãs. Promover o princípio da «dimensão balcânica» em todas as políticas nacionais.

17. Recomendações de responsabilidades nacionais — Plano de acção para a reconciliação nacional, orientado para o futuro e definindo regras e compromissos claros para o diálogo social e civil para o desenvolvimento

17.1. Definição de normas claras para a inclusão social, a participação das minorias e o funcionamento independente e meritocrático da administração e da justiça.

17.1.1. Financiamento público e completa transparência financeira dos partidos políticos.

17.1.2. Organismos independentes e consensualmente aceites de tutela dos meios de comunicação estatais.

17.1.3. Definição de uma estratégia clara para: um Estado democrático, transparente, responsável, pessoa de bem e executor da lei. Um sector público eficaz, competitivo e bem definido.

17.1.4. Um plano nacional para reorganizar os municípios e as cidades, que devem passar de nível mais baixo da burocracia estatal para centros democráticos e descentralizados de autoridade e desenvolvimento socioeconómico.

17.2. Neste quadro de segurança, estabilidade e esperança, a «mensagem» e a «acção» das ONG pela reconstrução de laços sociais e pela criação de uma sociedade civil poderão ser escutadas e seguidas.

17.2.1. Nesta atmosfera de bola de neve positiva poderá enraizar-se não uma caricatura de diálogo civil, mas um diálogo civil autêntico, e ressurgir a participação e o envolvimento social.

17.3. A ênfase na estabilidade microeconómica, no apoio às PME e num papel forte e verdadeiramente independente dos municípios na estratégia de desenvolvimento local permitirá um desenvolvimento lento mas seguro «de baixo para cima», ao nível socioeconómico e da governação. O papel das PME deve ser considerado como de importância crucial, não apenas para a economia, mas igualmente para a coesão e para o desenvolvimento social, para a reconstrução e reforço dos laços sociais e para o reaparecimento de líderes locais endógenos. O apoio às PME familiares tem de ser reconhecido como factor particularmente crítico na reconstrução da coesão social.

17.4. Estratégias nacionais para regenerar os sistemas educativo e escolar.

17.4.1. Cooperação interuniversitária para a introdução de uma componente europeia na educação.

17.4.2. Harmonização dos currículos para promover o reconhecimento mútuo e a mobilidade de estudantes entre universidades, entre entidades e transeuropeia.

17.4.3. Introdução de sistemas modulares e de sistemas de transferência de créditos.

17.5. Estratégias nacionais para repatriar o capital humano expatriado e repatriar ou envolver os cidadãos da diáspora balcânica nos programas de reconstrução.

17.6. Esforços para restaurar o papel das elites universitárias, académicas e culturais locais na reconstrução do sistema e da estrutura de valores dos países.

18. Recomendações sobre o papel do CES

18.1. O Comité Económico e Social Europeu está, através, nomeadamente, dos planos de acção, a desempenhar um papel decisivo na promoção do diálogo civil e social em todos os países e na região, instrumento essencial para a criação de um efeito de «bola de neve» positivo na reconstrução social. Seria muito útil um esforço de coordenação e um diálogo entre as principais ONG na região.

18.2. O diálogo civil e social, posto que pressuponha um certo nível de desenvolvimento do capital social e humano para funcionar eficazmente, contribui igualmente para o desenvolvimento sustentável desse capital.

18.3. O diálogo civil e social regional pode ser aproveitado para desenvolver:

- Grupos de interesses regionais, acções e cooperação comuns.
- A confraternização, cooperação e confiança mútua entre as elites e governantes regionais.

18.3.1. Cooperação entre as elites regionais para elaborar e apoiar planos de desenvolvimento regional, incentivar o reenvolvimento da juventude e a participação a todos os níveis de decisão.

18.3.2. Promover, em conjunto com o Comité das Regiões e com o Parlamento Europeu, lealdades infra e supranacionais nos Balcãs em geral e nos Balcãs Ocidentais em particular. A recente criação de uma rede de parlamentares para a Europa de Sudeste é um excelente exemplo de uma rede supranacional.

18.3.3. O CES pode prosseguir com iniciativas como: organizar a cooperação regional, o diálogo estrutural, baseando-se nas categorias dos três grupos que funcionam no seu âmbito.

18.3.4. Convidar e encorajar os conselhos económicos e sociais dos Estados-Membros a dar aos seus congéneres dos Balcãs apoios em matéria de formação, científico, de informação.

18.3.5. Proporcionar acesso à informação e às bases de dados.

18.3.6. Emitir parecer sobre questões importantes, como o desenvolvimento sustentável ou os assuntos urbanos.

18.3.7. Organizar conferências em cada um dos países da região para discutir o desenvolvimento do capital humano e social enquanto principal factor para a boa governação e o desenvolvimento da sociedade civil.

18.3.8. Promover o projecto de criar na Europa de Sudeste um fórum de comités económicos e sociais, um comité das regiões e uma liga de cidades, ou pelo menos de capitais.

18.3.9. Encorajar a cooperação entre as universidades dos Balcãs enquanto principais fontes, não apenas de conhecimento, mas igualmente de futuros governantes.

18.3.10. Apoiar a criação e o funcionamento de um fórum para a diáspora dos Balcãs.

Bruxelas, 25 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

ANEXO I

ao parecer do Comité Económico e Social

1. A importância do capital humano e social para o crescimento.

1.1 A experiência de melhores práticas e de gestão e governação comparativas acumulada a nível mundial indica a importância crucial do capital humano e social para o desenvolvimento económico.

1.1.1 Relatórios das Nações Unidas e do Banco Mundial reflectem cada vez mais essa importância e apelam ao reconhecimento do seu carácter prioritário e à aplicação das políticas correspondentes.

1.1.2 Com o apoio de programas das Nações Unidas, têm-se desenvolvido políticas para a formação e gestão do capital humano e social. Essas políticas incluem:

- a formação do capital social,
- a canalização do capital social,
- a interligação do capital social.

1.1.3 A investigação e estudos comparativos realizados em países desenvolvidos demonstram que a importância fundamental do capital social e humano não se limita aos países em vias de desenvolvimento (como forma de combater a pobreza ou acelerar o crescimento), mas é igualmente importante para os países altamente desenvolvidos, para sustentar a sua competitividade.

1.1.4 É geralmente reconhecido que a situação geográfica, os recursos naturais e mesmo o poderio militar já não são factores decisivos. A prosperidade nacional depende antes da forma como cada nação e seus cidadãos organizam e gerem a sua economia, das instituições que criam e dos tipos de investimento que realizam, quer individual quer colectivamente.

1.1.5 A evolução da filosofia e da prática de gestão em direcção a estratégias competitivas intensivas em capital humano e social é indicadora de uma transição: das vantagens comparativas (baixo custo da mão-de-obra ou dos recursos naturais) para as vantagens competitivas, proporcionadas estas por estratégias de produção, exploração e comercialização de produtos e serviços distintas e efectivamente competitivas.

1.2 A produtividade, correctamente entendida, abrange não só o valor (preços) obtido pelos produtos de um país no mercado, mas também a eficiência com que os mesmos são produzidos.

1.2.1 Em termos simples, é evidente que produzir mais unidades de produto por unidade de trabalho ou capital não garante necessariamente maiores lucros (ou salários). Lucros mais elevados implicam que os produtos tenham preços estáveis ou ascendentes.

«A questão central do desenvolvimento económico consiste em como criar as condições para um crescimento rápido e sustentável da produtividade».

1.2.2 A produtividade de um país é a soma das produtividades das suas empresas. É o resultado da gestão do desenvolvimento da acumulação do capital humano e social.

1.2.3 A produtividade, enquanto processo que evolui a nível local, social, colectivo e cultural, é indissociável do desenvolvimento e da gestão do capital humano e social. Estudos comparativos de gestão realizados à escala mundial revelam que:

2. Para que as empresas possam sobreviver à concorrência internacional, ou mesmo tornar-se internacionalmente competitivas, têm de aumentar a sua produtividade, utilizar a produtividade de pólos industriais locais e de empresas inter-relacionadas.

As empresas têm de ser capazes de utilizar a experiência e o conhecimento acumulados, recorrer a instituições de investigação, dispor de pessoal bem formado e preparado, beneficiar de uma administração pública local eficaz, infra-estruturas de qualidade para serviços básicos (tais como comunicações), etc.

2.1 Importa compreender bem que a produtividade não é nem pode ser questão de «uma empresa só». É antes o resultado de processos, de processos colectivos na localização, no ambiente e na região em que está implantada a empresa.

2.1.1 O capital humano e social acumulado localmente, juntamente com o quadro regulamentar, os laços formais e informais de cooperação, a gestão da experiência, acumulada a difusão do capital atrás referido, constitui a base tangível e intangível do desenvolvimento da produtividade e da evolução e manutenção da competitividade.

2.1.2 A competitividade das empresas requer um ambiente comercial fértil e positivo, assim como um enquadramento jurídico, burocrático, científico, de investigação académica e universitária e bancário e práticas e códigos de cultura comercial.

2.2 O ambiente empresarial não pode ser o produto da acção das empresas. Será o resultado do processo global de cooperação efectiva entre a comunidade empresarial, a comunidade científica e académica e o Estado, das relações entre a(s) empresa(s) e os seus trabalhadores. A cultura dominante na maneira de funcionar e de cooperar das elites e dirigentes locais.

ANEXO II

ao parecer do Comité Económico e Social

Principais termos

— *Recursos humanos*

Geralmente, o termo «recursos humanos» refere-se ao tamanho da população, sua estrutura etária e população activa.

— *Capital humano*

Por capital humano entende-se a taxa per capita de:

- educação, conhecimento;
- experiência, conhecimento técnico, especialização;
- profissionalismo, criatividade;
- capacidade e disposição para tomar iniciativas;
- capacidade e empenho em cooperar no processo de dar resposta às necessidades pessoais, sociais ou do grupo.

Por vezes, «capital humano» e «recursos humanos» são empregues na literatura especializada incorporando as duas definições.

— *Capital social*

Como é definido o capital social numa dada sociedade: a hierarquia estabelecida de valores e necessidades. A ética de trabalho dominante.

A existência de solidariedade social e de laços sociais, sensibilidade social, a capacidade de resolver e/ou superar conflitos.

Institucionalizar a cooperação, o diálogo entre elites e grupos dirigentes.

Dar importância, valorizar, respeitar e mesmo estar disposto a servir voluntariamente o bem comum, o interesse comum, o interesse social em todas as suas expressões: usa-se muitas vezes o capital invisível e imaterial no sentido acima. No caso de uma firma, há que diferenciar o significado do capital invisível e imaterial ... e se o «capital» é interno ou externo à firma.

— *Vínculo social*

É um termo claramente social, indicando o que, numa sociedade, liga individualmente e o que constitui uma «comunidade», indica as forças coesivas, mas as que não são legalmente obrigatórias nem impostas de cima. O vínculo social é por vezes interpretado como sentido de pertença a uma certa sociedade.

— *Sociedade civil*⁽¹⁾

Define-se uma sociedade civil por contraste com uma sociedade não civil e uma autoritária. Assim, a característica constitutiva, decisiva de um ou outro tipo de sociedade depende dos processos de decisão, da natureza do grau de inclusão social e da participação na decisão, a eficácia da participação social.

A sociedade civil é uma sociedade em que:

- as funções e políticas estatais são livremente, decisivamente influenciadas/determinadas e avaliadas pelos grupos de interesses sociais, pela própria sociedade organizada;
- os grupos de interesses sociais estão associados, independentemente do Estado e democraticamente, à redefinição e serviço de interesses comuns, interesses públicos ou interesses de grupo, estão ao serviço dos direitos humanos ou de direitos de certos grupos específicos e do desenvolvimento de uma cultura participativa e de estruturas sociais democráticas.

— *Desenvolvimento da sociedade civil*

O desenvolvimento da sociedade civil não se mede pelo número crescente de ONG que competem (a expensas públicas) por patrocínios e pelas categorias sociais dependentes excluídas que servem.

Mede-se pela natureza, papel, funcionamento das organizações da sociedade civil.

Uma sociedade civil está em desenvolvimento na medida em que: as organizações da sociedade civil estejam ao serviço da apropriação do poder pela sociedade e pelo cidadão médio, permitindo-lhes participar, de forma organizada e institucionalizada, crítica e eficazmente, na solução dos problemas sociais, influenciar o governo no processo de decisão, desenvolver a inclusão social e uma cultura e estruturas democráticas e participativas. Não se desenvolve a sociedade civil com um movimento forte de ONG que visem substituir-se ao Estado na provisão de cuidados sociais ou substituir a sociedade ministrando filantropia.

⁽¹⁾ Em Setembro de 1999 emitiu o CES um parecer sobre «O papel e o contributo da sociedade civil organizada na construção europeia» (JO C 329 de 17.11.1999).

ANEXO III

ao parecer do Comité Económico e Social

Estatísticas e material informativo

Table 1: EU Assistance to Balkan Countries 1991-1999 ⁽¹⁾ (millions of dollars) ⁽²⁾

Country	EU	European Investment Bank	EU Members	Total
Albania	842	47	733	1 622
Bosnia	2 124	0	523	2 647
Bulgaria	1 525	778	774	3 077
Croatia	365	0	1 201	1 566
Macedonia	416	62	183	661
Romania	1 867	1 169	3 161	6 197
Total	7 139	2 056	6 575 ⁽³⁾	15 770

⁽¹⁾ Includes assistance for economic programmes, democracy, institution-building, humanitarian aid, balance-of-payments support, and infrastructure.

⁽²⁾ Converted from euro figures at euro 1,000 = \$ 1,03.

⁽³⁾ Total aid for period 1991-1997.

Source: EU press release dated November 19, 1999.

Table 2: US Assistance Funding for Balkan Countries: Economic Restructuring, Institution-Building, and Social Development Programmes, Fiscal Year 1991-1999 ⁽¹⁾ (millions of dollars)

Country	Amount
Albania	217
Bosnia	958
Bulgaria	296
Croatia	99
Macedonia	109
Romania	278
Total	1 957

⁽¹⁾ US assistance provided through SEED Act funding. Does not include substantial humanitarian assistance provided under other programmes.

Source: US State Department.

Table 3: Breakdown of US Aid Commitments to Kosovo, November 1999-December 2000 ⁽¹⁾
(millions of dollars)

Programme	Amount
Economic Reforms	6
Agriculture	4
Human Services Infrastructure	10
Criminal Courts	2
Administration of Justice	5
International Police	48
Police Training	20
KPC	15
Demining	4
UNMIK Budget	5
Media	4
OSCE/Elections	25
Civic Education	9
Total	157

⁽¹⁾ Commitments made at the aid coordination conference in Brussels on 17 November 1999.

Source: US State Department and World Bank/European Commission webpage on Economic Reconstruction and Development in Southeast Europe (www.seerecon.org).

Table 4: Transparency International Corruption Indicators ⁽¹⁾

Country	1999 CPI Score (Index ranges from 1-10)	Country Rank (among 99 countries rated)
Hungary	5,2	31
Bulgaria	3,3	63
FYROM	3,3	63
Romania	3,3	63
Croatia	2,7	74
Albania	2,3	84

⁽¹⁾ The Transparency International Corruption Index for 1999 has been published on 26 October 1999. CPI scores relate to perceptions of the depth of corruption as seen by business people, risk analysts, and the general public and ranges between 10 (highly clean) and 0 (highly corrupt).

Table 5: Currently Displaced Persons (Refugees and IDPs) in SEE Region

Country	Total Population (millions)	Displaced Persons (thousands)	Percentage of Total Population
Croatia	4,6	69,5	1,5
BiH	4,2	878,7	21
FRY	10,6	747,3	7
FYR Macedonia	2,0	21,9	1
Albania	3,4	3,6	Negligible
Total	23,8	1 720,9	7

Source: UNHCR, November 15, 1999.

Table 6: Selected Indicators On Political Process/Accountability/Participatory Institutions

	Albania	BiH	Bulgaria	Croatia	FYROM	Romania	FRY	Hungary
FH Political processes	4,50	5,00	2,75	4,25	3,50	3,25	5,00	1,25
FH Civil society	4,25	5,00	3,75	3,50	3,75	3,75	5,00	1,25
FH Independent media	4,75	4,75	3,50	4,75	4,00	4,00	4,50	1,25
KKZ Voice and Accountability index	- 0,01	- 0,97	0,6	- 0,32	0,09	0,41	NA	1,20

Note: Bigger numbers indicate better governance for KKZ, and worse governance for FH.

Table 7: Selected Corruption Indicators

	Albania	BiH	Bulgaria	Croatia	FYROM	Romania	FRY	Hungary
EBRD bribes as percent of firm revenues	NA	NA	3,50	2,10	NA	4,00	NA	3,50
EBRD percent firms paying bribes frequently	NA	NA	23,90	17,70	NA	50,90	NA	31,3
TI TI index (0-10)	2,30	NA	3,30	2,70	3,30	3,30	NA	5,20
KKZ Graft index	- 0,99	- 0,35	- 0,56	- 0,46	- 0,52	- 0,46	NA	0,61
ICRG Corruption (0-6)	2	NA	4	2	NA	3	NA	5
FH Corruption/3	4	3	3	3	3	3	4	1

Note: Bigger numbers indicate worse governance for FH, EBRD bribery questions — bigger numbers indicate better governance TI, KKZ, and ICRG.

Table 8: Selected Legal/Judicial Indicators

	Albania	BiH	Bulgaria	Croatia	FYROM	Romania	Kosovo	Hungary
FH Rule of law	5,25	6,00	3,75	4,75	4,50	4,25	5,00	1,75
WDR Predictable judiciary	4,66	NA	4,61	NA	4,28	NA	NA	3,65
EBRD Law and order index	NA	NA	1,38	1,43	NA	1,07	NA	2,34
KKZ Rule of law index	- 0,92	- 1,11	- 0,15	0,15	- 0,26	- 0,09	NA	0,71
ICRG Law and order (0-6)	2	NA	4	5	NA	4	NA	6

Note: Bigger numbers indicate worse governance for FH and WDR97. Bigger numbers indicate better governance for EBRD law and order index, TI, KKZ, and ICRG.

Table 9: Summary of Social Indicators for SEE, 1997

Country	HDI score and ranking 1997 ⁽¹⁾	IMR (1997 unless stated)	Life expectancy at birth 1997
Albania ⁽²⁾	0,699/100 th	25,8	72,8
Bosnia and Herzegovina ⁽³⁾	NA	12,7	72,3
Bulgaria	0,758/63 rd	17,5	71,1
Croatia	0,773/55 rd	8,2	72,6
FYROM	0,749/73 rd	15,7	73,1
FY Yugoslavia ⁽⁴⁾	14,3	72,3	NA
Romania	0,752/68 th	22,0	69,6

(1) HDI is composite index of three components: life expectancy at birth; educational attainment (as measured by adult literacy and enrolment rates); and real *per capita* GDP (in \$ PPP).

(2) IMR for Albania is 1996.

(3) FRY life expectancy 1996, and BIH 1995.

(4) FRY life expectancy 1996, and BIH 1995.

Source: WB ECA Social Protection Strategy (1999 draft); UNICEF Transmonee report (1999); UNDP Human Security in SEE (1999).

We have to indicate that the situation is severely deteriorating from 1995-96 up to 2000.

Caixa 1: Características da pobreza na região do Sudeste Europeu

- Há fortes variações regionais nos níveis de pobreza em todos os países: entre as zonas de terras altas/montanhosas e a planície costeira, na Albânia; entre a Republika Srpska (RS) e a Federação na Bósnia-Herzegovina (e internamente a cada entidade); e entre o Norte e o Sul da Roménia. Os diferenciais em termos de consumo são reforçados pela variabilidade do acesso a serviços sociais de qualidade, aumentando a probabilidade de áreas geográficas de pobreza persistente.
- A pobreza rural é pior que a urbana em todos os países. Taxas de pobreza rural: 80 % mais altas na Roménia (1994); 23 % mais altas na Bulgária (1997); cerca de cinco vezes superiores na Albânia rural do que nas áreas urbanas com exclusão de Tirana (1996); e substancialmente superior na Croácia (1998). Além disso, a profundidade (ou seja, a distância média que separa uma pessoa pobre do limiar de pobreza) e a gravidade da pobreza (que considera a desigualdade entre os pobres) são significativamente piores nas zonas rurais.

- O nível de habilitações literárias do chefe de família revela uma forte correlação com a pobreza, sendo mínima a probabilidade de pobreza numa família onde haja habilitações universitárias, e muito superior à média a taxa de pobreza das famílias com nível de educação inferior ao secundário. Cerca de 80% de todos os pobres na ex-República Iugoslava da Macedónia e na Albânia, e mais de 40 % dos da Bósnia-Herzegovina não tinham educação secundária completa.
- As famílias com chefe de família desempregado estão entre as que têm mais altas taxas de pobreza.
- Apesar das elevadas taxas de pobreza entre os desempregados, as famílias com chefes de família empregados constituem uma parte substancial das famílias pobres, dada constituírem parcela substancial da população total. Por exemplo, na Albânia, cerca de 70 % dos pobres trabalham. Na Roménia, em 1994, cerca de 70 % dos pobres ou trabalhavam ou eram reformados.
- As famílias mais numerosas são mais pobres. Na Albânia, os pobres têm famílias mais numerosas, uma média de 3,4 filhos contra uma média geral de 1,5 para a população no seu conjunto. Na ex-República Iugoslava da Macedónia, o número de filhos está em correlação positiva com a pobreza das famílias, sendo a taxa de pobreza das famílias com três ou mais filhos dupla da média nacional e constituindo estas famílias quase metade do número total de pobres. Na Bulgária, as taxas de pobreza também são piores no caso das famílias numerosas, e o risco de pobreza é maior para as crianças do que para os idosos. O único país em que parece não ser assim é a Croácia, onde os idosos — que vivem em famílias numericamente inferiores à média — dominam as estatísticas de pobreza. Resultados preliminares disponíveis para a Bósnia-Herzegovina sugerem padrão idêntico.
- Os ciganos, ou roma, destacam-se pelo grau e persistência de pobreza, conquanto seja difícil quantificá-lo, devido a restrições a perguntas sobre etnia em alguns inquéritos. As famílias ciganas apresentam certas características típicas associadas a elevadas taxas de pobreza, nomeadamente altas taxa de natalidade, baixas habilitações literárias (incluindo um analfabetismo substancial) e elevado desemprego. Na Bulgária, as taxas de pobreza dos ciganos rondavam 85 %, ou quase duas vezes e meia a média nacional. Isto mesmo quadra com resultados respeitantes aos PECO, por exemplo, à Hungria.

Fonte: Estas conclusões baseiam-se numa série de estudos do Banco Mundial: Albania: Growing Out of Poverty (1996), e Albania: Poverty and Social Welfare (Rashid et al., 1999); Poverty in Bosnia and Herzegovina: the Legacy of War (Bisogno, rascunho mimeog., WB, 1999); Bulgaria: Poverty During the Transition (WB, 1999); Croatia: Economic Vulnerability and Social Welfare Study, Issues Paper (mimeo, WB, 1999); FUR of Macedonia: Focusing on the Poor (two vols., WB, 1999); e Romania: Poverty and Social Policy (two vols., WB, 1997).

Caixa 2: Acções contra a corrupção na Albânia

Na Albânia, o Decreto n.º 72 de 30 de Janeiro de 1998 do Governo instituiu uma Comissão Anticorrupção, com os objectivos formais de (i) definir uma estratégia para a organização e direcção da luta contra a corrupção; (ii) realizar uma coordenação eficaz das actividades anticorrupção das instituições estatais e do sector privado; e (iii) assegurar a necessária cooperação com as instituições financeiras internacionais que apoiam as iniciativas anticorrupção do governo.

O Centro Albanês de Investigação Económica, uma organização não governamental, levou a efeito, em colaboração com o Banco Mundial e com a USAID, inquéritos independentes às empresas e famílias, assim como entrevistas com funcionários públicos.

Os inquéritos indicam que:

- mais de metade das empresas admitem subornar funcionários públicos, montando o custo da corrupção, para essas empresas, a aproximadamente 7 % do volume de negócios;
- a incidência do suborno de funcionários públicos por empresas é maior na comércio e na construção do que na indústria e nos serviços; aproximadamente três quartos das empresas do comércio ou da construção admitiram pagar subornos;
- quase metade dos particulares admitiram ter pago subornos desde 1991;
- os funcionários públicos confirmam que a corrupção é endémica: mais de dois terços dos funcionários públicos inquiridos classificaram a prevalência do suborno na Albânia de extrema;
- segundo os funcionários públicos, mais de 50 % dos funcionários aduaneiros «compram» as respectivas posições;
- 1/4 dos particulares que tiveram uma doença grave na família admitiram ter subornado empregados do sector da medicina estatal.

Em 30 de Junho de 1998, desenvolveu-se e discutiu-se abertamente, num seminário realizado em Tirana, um grande programa de reformas institucionais e políticas destinado a reduzir a corrupção. O seminário deu ao primeiro-ministro ensejo de demonstrar o seu significativo empenhamento no programa. Foi objecto de intenso debate durante o seminário um plano de acção governamental em matéria de corrupção. Os resultados e conclusões do seminário ocuparam as primeiras páginas de todos os jornais e estações de TV, abrindo forte debate público.

O êxito do seminário teve por base o extenso trabalho de planeamento e análise que o precedera e a iniludível evidência em matéria de corrupção trazida à luz pelos inquéritos.

As reformas mais emblemáticas propostas pelo seminário foram:

- 1) Apoio à remodelação radical do sistema judiciário.
- 2) Remodelação radical do sistema fiscal e aduaneiro.
- 3) Transparência orçamental das escolas, hospitais e outros serviços públicos, tornando as reclamações mais fáceis para o público.
- 4) Melhoramentos nas empreitadas e fornecimentos públicos, na inspecção de contas e no profissionalismo do funcionalismo público.

A coroar estas reformas emblemáticas, o governo está empenhado na publicação dos resultados de inquéritos recentes, em empreender inquéritos regulares no futuro e em trabalhar com ONG para fazer balanço do plano de acção acordado.

Parecer do Comité Económico e Social sobre «A sociedade civil organizada e a governação europeia — contributo do Comité para a elaboração do Livro Branco»

(2001/C 193/21)

Na sua reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o n.º 3 do artigo 23.º do seu Regimento, elaborar um parecer sobre o tema «A sociedade civil organizada e a governação europeia — contributo do Comité para a elaboração do Livro Branco» bem como, em conformidade com o n.º 4 do artigo 11.º e com o n.º 1 do artigo 19.º do seu Regimento, de constituir um Subcomité para preparação dos correspondentes trabalhos.

O Subcomité adoptou o seu projecto de parecer em 4 de Abril de 2001. Foi relatora A.-M. Sigmund e co-relator J. I. Rodríguez García-Caro.

Na 381.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2001 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou por 84 votos a favor, 2 contra e 5 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O processo de unificação europeia foi iniciado há mais de 50 anos por Robert Schuman como iniciativa de paz, envolvendo em primeiro lugar medidas prioritariamente económicas, mais tardes alargadas à vertente social. Mas a integração europeia sempre esteve marcada por uma dimensão política. Ora essa dimensão requer — com as acrescidas exigências de adaptação impostas pelo próximo alargamento da União — o desenvolvimento das estruturas de decisão europeias, ou mesmo a criação de novas. No quadro das suas prioridades estratégicas para 2000-2005, a Comissão reage a esse desafio através da elaboração do Livro Branco sobre a «governação» da União Europeia. Para este Livro Branco foi elaborado um documento de trabalho⁽¹⁾, que visava «enquadrar um processo dinâmico de troca de pontos de vista, aberto e interactivo».

1.1.1. Em 28 de Março último, o Colégio dos Comissários debateu sobre um documento intitulado «Possíveis orientações para a governação europeia», documento preparatório do Livro Branco «Para uma governação democrática».

O Comité constata que este documento contribui para uma clarificação e racionalização das temáticas tratadas no documento de trabalho, que agora se concretizam em quatro grandes orientações:

- compreender o sentido da Europa;
- o desafio da participação e da eficácia;
- a tensão entre a descentralização e a unidade europeia;
- selectividade, subsidiariedade e proporcionalidade.

1.2. O presente parecer constitui o contributo do Comité para a elaboração do futuro Livro Branco da Comissão. O Comité já anteriormente assinalou que um dos grandes desafios

que se colocam à governação europeia é o de garantir a participação efectiva da sociedade civil organizada. Por isso se concentra neste tema, que constitui o fio condutor tanto do documento de trabalho da Comissão como do debate actual. O Comité entende que nesta fase dos trabalhos, na qual questões de princípio e de procedimento se encontram em primeiro plano, é justamente com as suas análises e propostas neste domínio que melhor poderá contribuir para esta iniciativa da Comissão. A adopção da versão definitiva do Livro Branco está prevista para Julho de 2001, documento sobre o qual o Comité também tenciona emitir parecer.

1.2.1. O Comité está convencido de que, enquanto representante da sociedade civil organizada⁽²⁾ no sistema político-institucional da União e graças à sua experiência e método de trabalho, pode fornecer um valor acrescentado aos trabalhos da Comissão.

1.2.2. O Comité está convencido de que a implantação efectiva de um novo modelo de governação e administração da Europa terá de ser acompanhada da correspondente reforma institucional. Daí se esforçar, no seu próprio âmbito, por avançar nas reformas necessárias para adaptar o seu funcionamento às exigências actuais e o flexibilizar: no início do seu mandato, o presidente do Comité fixou oito objectivos fundamentais para este período; uma comissão está actualmente a rever o Regimento; um grupo eventual elaborou uma estratégia de comunicação; outro grupo eventual prepara propostas concretas sobre como poderá o Comité cumprir melhor a sua missão de representante institucional da sociedade civil organizada a nível europeu.

⁽¹⁾ SEC(2000) 1547/7 final de 11.10.2000.

⁽²⁾ Cf. artigo 257.º do TCE, tal como alterado no Tratado de Nice: «É instituído um Comité Económico e Social, de natureza consultiva. O Comité é composto por representantes dos diferentes sectores da sociedade civil organizada, designadamente dos produtores, agricultores, transportadores, trabalhadores, comerciantes e artífices, das profissões liberais, dos consumidores e do interesse geral.»

1.3. Antecipando-se ao debate sobre a futura governação da União, nos pareceres emitidos ao longo dos últimos dois anos, o Comité tem aprofundado questões como «o papel e o contributo da sociedade civil organizada na construção europeia»⁽¹⁾, «a Conferência Intergovernamental 2000 — o papel do comité Económico e Social»⁽²⁾, «a Comissão e as organizações não governamentais — o reforço da parceria»⁽³⁾, ou os «objectivos estratégicos 2000-2005»⁽⁴⁾.

1.4. Um exemplo prático de como o Comité, enquanto representante institucional da sociedade civil, contribui para a reforma da governação europeia são as suas propostas de «simplificação da regulamentação no mercado único»⁽⁴⁾ e o seu código de conduta para lograr essa simplificação.

2. Observações na generalidade sobre o conceito de «governação»

2.1. Se bem que o conceito de «governação» esteja a conquistar um lugar de destaque no vocabulário político contemporâneo, afigura-se útil conferir-lhe uma definição mais precisa. Calame e Talmant definem-no como segue: «A governação é a capacidade de as sociedades humanas se dotarem de sistemas de representação, de instituições, de processos e de órgãos sociais para se administrarem a si mesmas num movimento voluntário. Essa capacidade de tomada de consciência (o movimento voluntário), de organização (instituições, órgãos sociais), de conceptualização (os sistemas de representação) e de adaptação a novas situações é uma característica das sociedades humanas.»⁽⁵⁾

2.1.1. O documento de trabalho da Comissão entende por «governação» o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, especialmente no que se refere à responsabilidade, legibilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia».

2.1.2. Num discurso proferido em 18 de Setembro de 2000, em Santander, o Comissário Philippe Busquin encontrou uma definição mais concisa e acurada: «Governação significa administração pública através da interacção dos órgãos políticos tradicionais e da “sociedade civil”: grupos de interesses particulares, organismos públicos, cidadãos.»⁽⁶⁾

(1) JO C 329 de 17.11.1999.

(2) JO C 117 de 26.4.2000.

(3) JO C 268 de 19.9.2000.

(4) JO C 14 de 16.1.2001.

(5) Pierre Calame et André Talmant, «*L'État au cœur, le Meccano de la gouvernance*», Desclée de Brouwer, Paris 1997, p. 19, extraído do documento da Célula de Prospectiva da Comissão «*Développer de nouveaux modes de gouvernance*» (Desenvolver novas formas de governação) (Documento de Trabalho 2000). N.T.: citação traduzida livremente por inexistência de versão em português.

(6) Extraído de SPEECH/OO/313 «*Science, Technology and Society in the 21st century*». N.T.: citação traduzida livremente por inexistência de versão em português.

2.2. O título do documento de trabalho «Aprofundar a democracia na União Europeia» descreve simultaneamente o fim e os meios da iniciativa e só alude implicitamente ao facto de a actuação pública da União Europeia ser frequentemente acusada de gerar um «défice democrático».

2.2.1. O Comité não pretende abordar no presente parecer a questão do «défice democrático» que podia dever-se a um desequilíbrio a nível comunitário entre os poderes legislativo e executivo ou à dificuldade em estruturar a participação da sociedade civil organizada na formação das decisões e das políticas — problemática que será tratada posteriormente no parecer. Em contrapartida, pretende insistir no facto de a democracia se referir sempre a um sujeito colectivo que se assume como tal⁽⁷⁾. Mas poderá falar-se de tal identidade colectiva a nível europeu? No contexto nacional, o que se entende por essa entidade é o «demos», o povo, ao passo que no contexto europeu se trata antes da soma (ou síntese) de uma série de critérios de identidade que, no seu conjunto, assentam em valores comuns⁽⁸⁾. Também se poderia dizer que a identidade colectiva europeia resulta de uma comunidade assente na comunicação, na experiência ou na memória. Mas não: a União Europeia não é uma comunidade fundada pela comunicação, praticamente não é pela memória e só muito limitadamente o será pela experiência⁽⁷⁾. Daí que, neste contexto, fosse mais próprio falar de um défice de consciência europeia comum⁽⁹⁾.

2.2.2. A consciência europeia será certamente reforçada quando, com a chegada do euro, os cidadãos dos actuais 12 Estados-Membros forem unidos no quotidiano por uma moeda única. Outro instrumento não menos importante para a formação da identidade europeia seria uma Carta europeia dos direitos fundamentais, com carácter vinculativo, tal como descrita no parecer do Comité⁽¹⁰⁾.

2.2.3. O Comité pretende assim sublinhar que a distância entre os cidadãos europeus e Bruxelas não é apenas um problema quantitativo de afastamento físico, mas sobretudo um problema qualitativo de experiências vividas que cumpre enfrentar mediante, por um lado, um trabalho concreto de persuasão e, por outro, a criação de possibilidades reais de participação. A informação não pode continuar a seguir numa via de sentido único, mas terá de se converter em comunicação, na qual o cidadão deixa de ser o destinatário passivo de informações para ele incompreensíveis. Enquanto o indivíduo pensar que as decisões que o afectam são tomadas longe dele e para ele impenetráveis é de esperar que o seu interesse

(7) Kielmannsegg in Jachtenfuchs/Kohler: «*Europäische Integration*», Leske + Budrich, 1996, p. 54.

(8) JO C 329 de 17.11.1999: «O papel e o contributo da sociedade civil organizada na construção europeia».

(9) «*Accroître l'efficacité et la légitimité de la gouvernance de l'Union européenne*» (Aumentar a eficácia e a legitimidade da governação da União Europeia) (Célula de Prospectiva — CP (99) 750).

(10) JO C 367 de 20.12.2000, p. 26 — «Para uma Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia».

continue a decrescer e se transforme mesmo em rejeição. O cidadão terá de ter possibilidades de interagir, de participar de forma adequada. Tal aplica-se tanto ao nível europeu como ao nível dos Estados-Membros. Em suma: a «proximidade do cidadão» terá de tornar uma característica essencial da actuação europeia. E isso implica também um controlo constante da coerência das políticas comunitárias e a sua valorização.

2.2.4. Nesse sentido, o método de coordenação aberta que vem sendo utilizado desde a Cimeira de Lisboa na aplicação de certas políticas comunitárias abre perspectivas interessantes em termos de um maior envolvimento da sociedade civil organizada. Assim, por exemplo, a utilização deste método no quadro do programa de luta contra a exclusão social pressupõe a participação activa quer das administrações dos Estados-Membros quer das organizações da sociedade civil organizada e dos demais actores interessados a nível local e europeu. O Comité irá examinar cuidadosamente em que medida, no quadro do novo método de coordenação, as organizações da sociedade civil são realmente implicadas nos domínios políticos em causa.

3. Orientações para uma reforma das formas de governação europeia

3.1. O projecto de «governança» lançado pela Comissão implica um grande desafio: fortalecer e desenvolver a consciência europeia e velar assim por maior proximidade dos cidadãos nas actividades e decisões das instituições europeias. A ideia oferece a oportunidade de, graças a medidas harmonizadas ou complementares, envolver — através de informação, cooperação e participação — mais e melhor os cidadãos europeus no projecto de construção comum e contribuir assim para que esta consciência europeia se desenvolva desde a raiz, isto é, nos próprios cidadãos. O Comité, enquanto «ponte entre os cidadãos e a Europa», está, em todo o caso, disposto a desempenhar um papel central na concretização desta ideia.

3.2. A «governança» é também definida — a justo título — como «cultura do governo e da administração», pressupondo consenso quanto a determinados conceitos, princípios, normas e procedimentos. O Comité considera, pois, oportuno, no quadro do mandato para a elaboração do presente parecer, abordar brevemente de quatro conceitos-chave a que se faz constantemente alusão no contexto das novas formas de governação:

3.3. Legitimação: a acção legitimada, isto é, autorizada no âmbito de um mandato, tem sempre vários pontos de referência: o do mandante, o do mandato e o do objectivo do mandato. Se o mandato incluir a aprovação de leis, o meio adequado para a legitimação é o sufrágio, no sentido da democracia representativa⁽¹⁾. Mas se, no âmbito de um processo político, o que se trata é de intervir, no quadro da representação de interesses e graças a um saber específico, no processo de formação da opinião, então a designação constitui uma base de legitimação adequada. Assim, os membros do

Comité, em virtude do processo da sua designação, do seu saber específico e do seu enraizamento na sociedade civil organizada dos Estados-Membros, podem exercer legitimamente direitos de participação no sistema europeu a vários níveis.

3.3.1. O «modelo democrático europeu» terá muitas características da democracia participativa, mas sem excluir outras. É concebido como modelo de cooperação, com margem para novas formas de participação, mas conserva uma série de características da democracia representativa. Este sistema político europeu assenta em estruturas relativamente recentes, pelo que é, no seu conjunto, mais moderno e acessível do que a maioria dos sistemas dos Estados-Membros. Neste contexto, a governação europeia terá antes de mais de assegurar a representação eficaz dos interesses dos cidadãos concedendo direitos concretos de participação aos seus representantes e melhorando e, se necessário, modificando a cooperação das instituições existentes a nível comunitário com vista a alcançar maior transparência, maior eficiência e maior responsabilidade (obrigação de prestação de contas).

3.4. Participação significa a possibilidade de intervir activamente num processo de formação da opinião e de decisão que se processe de acordo com princípios democráticos. Esta possibilidade já terá de existir ao se identificar o problema ou a necessidade de o resolver. A condição fundamental e a base de legitimação do direito de participação é a suficiente representatividade dos representantes da sociedade civil organizada. O Comité já se ocupou anteriormente desta questão⁽²⁾ e repete que a representatividade deve ser tanto quantitativa como qualitativa, sendo esta última entendida como a capacidade — garantida por uma estrutura organizativa e por um saber específico — de participar de modo competente e construtivo no processo e formação da opinião e das decisões.

3.4.1. Entende o Comité que as instituições europeias devem verificar a representatividade das organizações da sociedade civil quando as consultam. A Comissão já tratou a questão dos critérios de representatividade⁽³⁾. Estas experiências demonstraram que a aplicação destes critérios também terá de ter em conta as diferenças entre Estados-Membros. Para uma organização poder ser reconhecida como detentora do direito de participação a nível europeu haverá que atender a certos critérios. O Comité propõe os seguintes critérios de representatividade:

⁽²⁾ JO C 268 de 19.9.2000: «A Comissão e as organizações não governamentais: reforço da parceria».

⁽³⁾ Comunicação da Comissão «Um diálogo aberto e estruturado entre a Comissão e os grupos de interesse» (SEC/92/2272 final); «Comunicação relativa à aplicação do protocolo sobre a política social apresentada pela Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu» (COM(93)600 final); «Estudo sobre a representatividade das organizações europeias de actores sociais — Procedimento aberto» (JO C 228 de 7.8.1996, pp. 24-25); «Comunicação da Comissão sobre a promoção do papel das associações e das fundações na Europa» (COM(97) 241 final).

⁽¹⁾ Sem prejuízo das competências conferidas aos parceiros sociais pelos artigos 137.º e 138.º do TCE.

A organização terá de:

- estar organizada de modo estável a nível comunitário;
- ter acesso directo ao saber pericial dos seus membros e garantir assim consultas rápidas e construtivas;
- representar interesses gerais que correspondam aos interesses da sociedade europeia;
- ser composta por organizações representativas que sejam reconhecidas a nível dos respectivos Estados-Membros como representativas dos interesses por elas representados;
- dispor de organizações de membros na grande maioria dos Estados-Membros da UE;
- prever a obrigação de prestação de contas ao membros da organização;
- dispor de um mandato de representação e de actuação a nível europeu;
- ser independente e não sujeita a instruções de fora.

3.5. Consulta: O Comité apoia todas as medidas que permitam às entidades afectadas por uma medida manifestarem-se o mais depressa possível. O documento de trabalho não refere, porém, a prática, largamente difundida na Comissão, de instalação de comités, sobretudo de comités consultivos e de grupos de peritos, cujo número não cessa de aumentar⁽¹⁾.

3.5.1. A instalação desses comités consultivos e grupos de peritos deverá ser apreciada à luz do objectivo de eficiência que a própria Comissão fixou, sendo a eficiência institucional a capacidade de cumprir cada missão com os meios apropriados, no prazo adequado e com uma boa relação custo/eficácia⁽²⁾. Tal objectivo parece tanto mais importante se se considerar (apesar de os dados disponíveis serem incompletos) que o número desses comités e grupos é estimado em 600⁽³⁾.

3.5.2. O Comité constata que, por muito legítimo que possa ser o recurso a peritos, a legitimidade das decisões e das opções não é por isso maior, mesmo que esse saber pericial específico contribua para fundamentar melhor tais decisões e opções. O Comité reconhece, pois, a necessidade do recurso a peritos externos para certas actividades da Comissão, mas faz notar que, nesses casos, a importante etapa da «formação da política» se processa fora de qualquer controlo e sem participação legítima. O Comité sugere, por conseguinte, que se

reconsidere o recurso a outros comités, no interesse dos princípios de transparência e de eficiência e do dever de prestação de contas preconizados pela própria Comissão. Na sua forma actual, estes comités colocam problemas em termos de eficácia da gestão, de transparência e de legitimidade.

3.5.3. Além disso, no seu documento de trabalho, a Comissão assinala que o facto de se efectuarem consultas precoces e amplas não pode sobrecarregar nem complicar o processo decisório, indicando noutras passagens que as consultas devem chegar ao nível mais baixo, isto é, ao nível local, e processar-se inclusivamente para além do limiar inferior da organização da sociedade civil, isto é, ao nível do cidadão. Resta saber se o uso das novas tecnologias da informação que a Comissão anuncia como solução poderá resolver o problema e se tal «democracia electrónica» é realmente funcional.

3.6. Subsidiariedade significa, em termos simplificados, que o nível de decisão mais apto a resolver um problema é o que devia ter competência para o fazer. A subsidiariedade é frequentemente equiparada a proximidade dos cidadãos. Os conceitos «nível e decisão» e «proximidade dos cidadãos» levam todavia a supor erradamente que a subsidiariedade assenta unicamente em critérios verticais, isto é, hierárquicos e territoriais. A ideia fundamental aí subentendida é a eficiência resultante de uma proximidade especial do problema. Determinantes para a proximidade do problema não são, porém, só critérios territoriais, mas também critérios funcionais. Quanto à escolha dos protagonistas da participação, tal significa que também haverá que ter em conta a subsidiariedade funcional definida com base no saber pericial na acepção do ponto 3.4. As noções de subsidiariedade funcional e de subsidiariedade territorial são complementares uma da outra e — cada uma por si — garantem de maior proximidade do cidadão e de maior eficácia. Com efeito, o princípio da subsidiariedade não significa apenas uma redistribuição do poder de decisão, mas também — e talvez sobretudo — a redistribuição de uma responsabilidade partilhada entre as instituições e os actores da sociedade civil organizada a todos os níveis. Aliás, a ideia de rede interactiva inerente ao conceito de governação corresponde plenamente a este aspecto duplo da subsidiariedade.

4. O Comité Económico e Social no quadro da governação europeia

4.1. O Comité é simultaneamente um fórum de diálogo e uma plataforma institucional permitindo aos representantes das organizações da sociedade civil e dos cidadãos dos Estados-Membros ser parte integrante do processo decisório comunitário. Por força do papel que lhe foi atribuído pelos Tratados, bem como que pela sua composição e pelo saber pericial dos seus membros, o Comité é um lugar privilegiado de representação, de informação e de expressão da sociedade civil organizada na estrutura institucional da Comunidade. Em complemento do Parlamento Europeu, que garante a representação política dos cidadãos, e do Comité Regiões, que representa o poder local e regional, o Comité constitui uma ponte imprescindível entre a Europa os cidadãos.

(1) Já em 1987, Delbrück descrevia esta situação como uma «hipertrofia de comités». Wessel: «*Verwaltung im Mehrebenensystem*» in Jachtenfuchs/Kohler-Koch, Leske + Budrich, 1996, p. 176.

(2) Roland Bieber: «*Die Demokratie und Entscheidungsfähigkeit in der EU*» (A democracia e a capacidade de decisão na UE) in: *Direkte Demokratie und EU* (Democracia directa e UE).

(3) Wessel: «*Verwaltung im Mehrebenensystem*» in Jachtenfuchs/Kohler-Koch, Leske + Budrich, 1996, p. 176.

4.1.1. Se bem que a sua missão prioritária seja emitir pareceres, o Comité tem vindo a diversificar progressivamente as suas actividades com vista a garantir a participação eficaz da sociedade civil organizada na formação da opinião e na tomada de decisão e a promover uma Europa mais próxima dos cidadãos.

4.1.2. Com a entrada em vigor do Tratado de Nice o Comité verá reforçada a sua posição de representante institucional, a nível comunitário, das forças vivas da sociedade civil organizada. Este Tratado proporcionará ao Comité mais uma oportunidade de exercer plenamente o seu papel de elo de união entre a Europa e a sociedade civil organizada e de fórum permanente e estruturado de diálogo e concertação a nível comunitário. O Comité constitui assim um «elemento indispensável» da governação europeia⁽¹⁾.

4.2. É dessa posição que o Comité insiste na necessidade de fazer a sociedade civil participar mais concreta e globalmente na vida política. Tal aplica-se — tanto no sentido territorial como funcional da subsidiariedade — aos diferentes níveis territoriais, nomeadamente Estado, região e nível local, mas também aos diferentes segmentos funcionais da sociedade civil, tal como estão representados no Comité. Neste contexto, o Comité examinará como os seus membros poderão aumentar a aceitação da União nos Estados-Membros mediante actividades no terreno e com o apoio das suas organizações.

4.3. Os pareceres do Comité são elaborados num processo assente no consenso, de acordo com o discurso da sociedade civil. Os métodos de trabalho do Comité prevêem um procedimento «da base para o topo», no qual a tomada de decisões se processa num círculo de participantes cada vez mais amplo. A votação em plenária reflecte a síntese de opiniões a princípio eventualmente opostas, decorrentes dos diferentes interesses das organizações da sociedade civil representadas no Comité. Ao longo deste processo de decisão, os membros têm a ocasião de obter níveis óptimos de informação, o que leva frequentemente a uma evolução das próprias opiniões no intercâmbio de ideias. O valor acrescentado deste processo de elaboração de pareceres reside no facto de cada membro do Comité poder tentar chegar a um consenso sobre a sua posição e avaliar até que ponto essa posição pode realmente evoluir. Os pareceres do Comité reflectem, por isso, uma imagem fiel da opinião da sociedade civil organizada.

4.3.1. No interesse da transparência que ele próprio advoga, o Comité examinará se será possível — e, em caso afirmativo, de que forma — documentar as diferentes posições de partida dos seus membros.

4.3.2. O Comité considera que a sua função consultiva não se limita à elaboração de pareceres, mas engloba o reconhecimento do problema até à fase final que precede a tomada de decisão. Esta concepção alargada da participação, que inclui a avaliação e a supervisão, aplica-se em especial a certas problemáticas específicas (por exemplo, mercado único, euro, alargamento, etc.).

4.3.3. Um exemplo desta abordagem integrada é a recente avaliação do novo método aberto de coordenação introduzido na Cimeira de Lisboa⁽²⁾. O Comité constata neste contexto que este novo método implica a participação de toda a sociedade civil organizada na aplicação da estratégia. Alerta, além disso, para a necessidade de envolver quanto antes os países candidatos e, em especial, os representantes da sociedade civil organizada, neste processo.

4.3.4. O êxito do Observatório do Mercado Único (OMU), criado em 1994 a pedido dos órgãos comunitários, com a finalidade de acompanhar e avaliar o funcionamento do mercado único e de, caso necessário, propor melhorias, prova claramente o valor acrescentado da acção do Comité neste domínio e a utilidade de desenvolver este tipo de iniciativas. Graças à rede interactiva de informação que recolhe os dados transmitidos pelos «utilizadores» do mercado único (PRISM — *Progress Report on Initiatives in the Single Market*), o OMU está em condições não só de detectar obstáculos à realização do mercado único, mas também de divulgar práticas a seguir, de facilitar a transmissão da informação e de fomentar as parcerias⁽³⁾.

4.4. O Comité como sismógrafo da evolução sociopolítica: A designação dos membros do CES pelos Estados-Membros garante que estes se mantenham ligados à realidade dos seus países, nomeadamente através da continuação do exercício da sua profissão. Estão, pois, especialmente vocacionados para avaliar a aceitação das medidas comunitárias nos seus países, mas também para fazer compreender tais medidas e para explicar aos cidadãos a pertinência da União para a sua vida quotidiana.

4.4.1. Para que as suas propostas legislativas correspondam melhor aos interesses dos cidadãos, a Comissão pode aproveitar este acervo de experiências do Comité, solicitando-lhe a elaboração de pareceres exploratórios antes de tomar medidas. O Comité também pode prestar informações úteis quando as posições da União na cena internacional devem alicerçar-se na vasta base da sociedade civil. Em termos muito gerais, o Comité pode servir de sistema de alerta de tendências sociopolíticas e auxiliar precocemente a adopção de medidas adequadas antes do aparecimento ou do agravamento de conflitos.

4.5. Concretamente, o Comité actua através de:

— pareceres emitidos mediante consulta, nos termos do TCE: de uma maneira geral, este tipo de consultas processa-se, porém, demasiado tarde, isto é, em muitos dos casos, quando a Comissão já procedeu a consultas prévias de grupos de interesses e já encerrou, assim, um primeiro processo de formação da opinião. Há uma

⁽¹⁾ Cf. discurso de abertura da reunião plenária proferido pelo Presidente do CES, Göke Frerichs, em 29.11.2000.

⁽²⁾ JO C 139 de 11.5.2001: «Revisão intercalar dos três processos que presidem à Estratégia Europeia de Emprego».

⁽³⁾ Iniciativa PRISM (*Progress Report on Initiatives in the Single Market* — *Relatório dos Progressos da Iniciativas do Mercado Único*) do Observatório do Mercado Único (www.esc.eu/omu_smo/prism).

relação de causalidade entre o momento da consulta do Comité pela Comissão e a eficácia do trabalho do Comité: quanto mais cedo este é consultado, mais eficaz será a sua acção para a Comissão. Normalmente, o Comité deveria ser consultado pela Comissão logo que é pela primeira vez identificada a necessidade de acção ou de adopção de legislação. O Comité poderia então contribuir adequadamente para a análise e solução do problema e proporcionar à Comissão um valor acrescentado óptimo para o seu trabalho. Para além disso, não deveria deixar de ser novamente consultado numa fase posterior do processo decisório, por exemplo, ao se debaterem novas posições no processo de co-decisão e ao se afigurar útil recorrer a saber pericial suplementar.

- pareceres exploratórios: são aqueles, nos quais, a pedido de um órgão, o Comité efectua análises prospectivas e elabora propostas sobre um tema específico. A Comissão recorreu recentemente, por duas vezes, à proposta do Comité de o consultar precocemente, no caso dos pareceres exploratórios «Direitos humanos no trabalho»⁽¹⁾ e «Para uma estratégia comunitária em matéria de saúde e segurança no trabalho», actualmente em elaboração.
- pareceres de iniciativa: permitem ao Comité tratar — sem consulta prévia — temas específicos, manifestar-se sobre questões de alcance geral e dar o seu parecer sobre questões actuais e politicamente importantes.

4.5.1. O Comité alarga cada vez mais o círculo de participantes nos seus trabalhos, para além dos seus membros, o que contribui igualmente para a sua valorização enquanto lugar de diálogo e de concertação:

- manifestações públicas: através destes eventos, o Comité contribui para a criação de um espaço público na Europa com o fim de se dedicar não só a questões europeias fundamentais com ampla participação da sociedade civil organizada (por exemplo, a «Primeira Convenção da Sociedade Civil Organizada a Nível Europeu»), mas também a temas muito concretos (por exemplo, o Dia do Consumidor, celebrado anualmente em 15 de Março).
- audições: as audições tornaram-se um instrumento cada vez mais utilizado pelo Comité, de modo a permitir a participação na elaboração de pareceres a um leque tão amplo quanto possível de actores da sociedade civil organizada (e, de facto, não só em Bruxelas, mas em todos os Estados-Membros), e de levar assim em também conta a opinião das organizações da sociedade civil não representadas no Comité.

4.6. O Comité e as relações externas da UE: Uma das prioridades do Comité consiste em promover o desenvolvimento de um modelo de democracia pluralista e participativa

nos países candidatos à adesão à UE e noutras áreas geográficas com as quais a União Europeia mantém relações estruturadas, bem como criar estruturas adequadas à consulta da sociedade civil nesses países e territórios⁽²⁾.

4.6.1. No quadro do alargamento, o Comité considera que não basta os países candidatos à adesão integrarem o acervo comunitário, mas que igualmente importante será criarem estruturas que permitam a aplicação e o controlo desse acervo («acervo social»). Assim:

- o Comité apoia os países candidatos na sua tarefa de criação de instituições («*institution building*») através da instalação de comités consultivos mistos⁽³⁾ e esforça-se por incentivar a criação de estruturas da sociedade civil análogas às existentes nos Estados-Membros;
- o Comité envolve progressivamente a sociedade civil dos países candidatos à adesão nos seus trabalhos.

4.7. O Comité como «ponto de encontro da sociedade civil organizada»: no âmbito da sua «Primeira Convenção da Sociedade Civil Organizada a Nível Europeu», de Outubro de 1999, o Comité reflectiu sobre as possibilidades de integrar no seu processo de comunicação os segmentos da sociedade civil organizada actualmente não representados no Comité, tendo formulado as primeiras propostas nesse sentido no seu parecer «A Comissão e as organizações não governamentais: reforço da parceria»⁽⁴⁾. Um grupo eventual prepara actualmente propostas para aplicação concreta.

4.8. Em diversos pareceres e declarações, o Comité esforçou-se por deixar claro que ele não é o lugar em que deverá ocorrer o diálogo social. O diálogo social tem a sua própria base jurídica bem definida e consagrada no Tratado⁽⁵⁾, e constitui, em função das competências específicas dos parceiros sociais (em especial de poderem celebrar acordos vinculativos) e do seu objectivo concreto, uma forma específica, altamente qualificada, de governação. A par disso, ao aumentar o envolvimento da sociedade civil organizada em iniciativas, foram surgindo formas de discurso público que, no entender do Comité, deviam ser estruturadas. Esse diálogo civil é também uma expressão da governação, pelo que — na perspectiva do Comité — devia ser analisado e melhor definido quanto aos objectivos, estruturas, procedimentos e critérios para os interlocutores. O parecer «A Comissão e as organizações não governamentais: reforço da parceria»⁽⁴⁾ contém já uma primeira análise e esboços de definições. Segundo esse parecer, o diálogo civil deve, no entender do Comité, possuir as seguintes características:

⁽²⁾ Cf. o encontro dos representantes da sociedade civil Europa-América Latina-Caraíbas, Junho de 1999, ou a mesa redonda da sociedade civil UE/Índia.

⁽³⁾ Actualmente existem comités mistos com a Polónia, a Hungria, a Bulgária e proximamente também com a Eslováquia.

⁽⁴⁾ JO C 268 de 19.9.2000.

⁽⁵⁾ Artigos 137.º e 138.º do TCE.

⁽¹⁾ Adopção prevista para Julho de 2001.

- em princípio, o diálogo civil deve estar aberto a todos os actores da sociedade civil organizada (e, portanto, também os parceiros sociais);
- o diálogo civil não substitui nem faz concorrência ao diálogo social, mas serve-lhe de complemento indispensável;
- o diálogo civil pode ser conduzido unicamente entre os representantes da sociedade civil organizada, ou entre eles e um órgão ou instituição comunitária; pode versar sobre temas horizontais ou verticais, ou seja, tomar a forma de um diálogo geral ou sectorial;
- o diálogo civil deve dispor das estruturas necessárias ao seu funcionamento; o seu principal âmbito de competência são as questões económicas e sociais, com excepção dos aspectos abrangidos pelo diálogo social⁽¹⁾, mas também o ambiente, a protecção dos consumidores, o desenvolvimento, os direitos do Homem, a cultura e todas as outras matérias importantes para a sociedade civil em todas as suas formas organizativas⁽²⁾;
- os participantes no diálogo civil são também responsáveis por darem a conhecer aos Estados que não pertencem à UE, mas mais particularmente aos países candidatos à adesão, as estruturas organizativas e as formas de comunicação da sociedade civil organizada. Esses países devem igualmente beneficiar de ajuda à criação e à ampliação de estruturas análogas.

O Comité também já efectuou um vasto trabalho de fundo para definição da sociedade civil organizada participante no diálogo civil⁽³⁾.

4.8.1. O diálogo civil podia ser o instrumento-chave da participação no quadro do modelo democrático europeu. Segue o modelo do discurso da sociedade civil que permite a integração de conteúdos normativos no seu processo. Não obstante, será essencial reter que a consulta e a participação são mecanismos diferentes de participação, sujeitos a diferentes condições.

4.9. Conferência anual: o Comité aprova a Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de Dezembro de 1996⁽⁴⁾, na qual se prevê a realização, no âmbito de uma sessão plenária especial do Parlamento Europeu, de um debate sobre as orientações da política económica, contando com a participação dos representantes do Conselho e da Comissão, debate que seria precedido de uma conferência preparatória do Parlamento Europeu com representantes do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões. O Comité considera que esta abordagem pragmática de cooperação interinstitucional devia ampliada a outros domínios.

(1) Isto é: as áreas abrangidas pela negociação social consagrada nos artigos 137.º e 138.º do Tratado.

(2) Uma forma estruturada de diálogo civil consistiria, por exemplo, na participação do Comité em encontros ministeriais nestes domínios.

(3) JO C 329 de 17.11.1999: «O papel e o contributo da sociedade civil organizada na construção europeia».

(4) «Resolução sobre a participação dos cidadãos e dos actores sociais no sistema institucional da União Europeia», ver ponto 11.

4.10. O futuro da Europa: a equipa «governança» da Comissão iniciou os seus trabalhos no Verão do ano passado, pelo que teve de se basear na situação de facto e de direito existente antes da Cimeira de Nice. Os resultados desta cimeira impuseram novos debates, que, a par dos temas propriamente ditos, tornam também necessária a decisão sobre novas estruturas decisórias antes da próxima Conferência Intergovernamental prevista para 2004. O Comité é da opinião de isso não afecta em nada a actualidade do tema e, que, muito pelo contrário, o conceito de governação elaborado pela Comissão constitui um trabalho preparatório e uma clarificação essenciais para a futura reflexão sobre o futuro da Europa.

4.10.1. Parece existir já consenso sobre, por um lado, a necessidade de criar melhores instrumentos para preparar a próxima Conferência Intergovernamental, e, por outro, sobre o facto de não ser taxativa a lista de temas enumerados na declaração sobre o futuro da União. Neste momento, a Comissão e o Parlamento Europeu manifestaram a sua preferência pela instituição de uma estrutura similar à Convenção incumbida de elaborar a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais.

4.10.2. O Comité considera que a sociedade civil organizada devia ser plenamente envolvida no processo de preparação da Conferência Intergovernamental e que a sua participação não se pode limitar ao mero debate público que, de acordo com a declaração sobre o futuro da Europa, anexa ao Tratado de Nice, deverá ter lugar até ao Conselho Europeu de Laeken. No quadro dos trabalhos da Convenção encarregada da elaboração da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, o Comité pôde decerto fazer ouvir legitimamente a sua voz, mas considera que, de futuro, poderia estabelecer ainda mais eficazmente o elo entre o debate institucional e esse vasto discurso público, se estivesse, em termos das suas competências, plenamente integrado na nova estrutura definitiva.

5. Valorizar o Comité no quadro de uma nova governação europeia

5.1. Cada instituição tem um papel a desempenhar para que os cidadãos europeus, através das organizações que os representam, sejam efectivamente beneficiários do projecto europeu e possam influenciar a sua evolução. O Comité já reconheceu a obrigatoriedade que lhe é imposta, como também às outras instituições, de se adaptar aos desafios que se colocam à União Europeia. Tal implica porém, e de acordo com o que foi dito nos pontos anteriores, a criação de novas sinergias entre o Comité e as outras instituições, com vista a uma melhoria da governação europeia.

5.2. No discurso que pronunciou perante a assembleia plenária de 20 de Outubro de 1999, o Presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi, reconheceu essa necessidade de uma «nova parceria» entre a Comissão e o Comité. Essa nova parceria devia concretizar-se no quadro do acordo de cooperação actualmente em negociação entre a Comissão e o Comité.

5.3. Esse acordo, que levará à instauração de um quadro renovado de cooperação, deveria contribuir para desenvolver novas formas de parceria e formalizar as existentes⁽¹⁾, para permitir ao Comité aumentar o valor acrescentado da sua acção.

5.4. O Comité sugere a celebração de acordos análogos com o Conselho e o Parlamento Europeu, pois só estas instituições o habilitarão a assumir eficazmente o seu papel na nova governação europeia, quer no quadro da sua função consultiva, quer enquanto lugar de diálogo e de concertação e como intermediário da sociedade civil organizada.

5.5. Neste contexto, o Comité insta com a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu para que considerem as seguintes propostas e orientações:

- 1) Consulta do Comité numa fase tão precoce quanto possível: o Comité já fez notar a este respeito que uma consulta precoce aumenta o valor acrescentado da sua participação no processo de formação da opinião e das decisões. Os pareceres exploratórios e de iniciativa constituem meios particularmente eficazes de valorizar a função consultiva do Comité e o saber pericial dos seus membros. O Comité sugere, pois, à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento Europeu que lhe solicitem de forma acrescida a elaboração de pareceres exploratórios, não apenas no domínio das futuras medidas legislativas, mas também, por exemplo, no da preparação de «livros verdes».
- 2) Eficácia do papel consultivo do Comité: no interesse de uma eficácia óptima do papel que incumbe ao Comité, este deve não só ser consultado o mais cedo possível, mas também passar a integrar o processo decisório. Considera ainda necessário proceder-se a um inventário das propostas do Comité aceites, esperando também que, de futuro, a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu exponham os motivos que os levam a não acolher uma proposta do Comité.
- 3) Contributo para a criação de condições concretas para a cooperação entre as instituições europeias e as organizações da sociedade civil: o Comité propõe a elaboração, em conjunto com as instituições e organizações da sociedade civil e com base nas propostas formuladas no ponto 3.4 supra, de um inventário de critérios de representatividade como medida prévia dessa cooperação, trabalho cuja supervisão está disposto a assegurar.

- 4) Contributo para o desenvolvimento do diálogo civil: o Comité propõe-se definir mais exactamente o diálogo civil, as suas estruturas, os seus objectivos e procedimentos, fazendo-o em conjunto com os interlocutores nesse diálogo e com base em trabalhos preparatórios por ele efectuados. A par disso, o Comité encara a possibilidade de constituir o motor de uma nova abordagem pragmática do diálogo civil.
- 5) Conferência anual: a exemplo do Parlamento Europeu, todas as instituições deviam prever a realização de uma conferência anual sobre temas concretos.
- 6) O papel do Comité no debate sobre o futuro da Europa: o Comité atribui grande importância ao facto de poder participar o mais cedo possível nas reflexões sobre a estrutura dos futuros processos decisórios, para neles poder desempenhar o papel de elo de união a nível institucional para o debate entre instituições e o grande público sobre o futuro da Europa. Neste contexto, tenciona também envolver os actores da sociedade civil dos países candidatos nas suas reflexões sobre o futuro da Europa.

6. Adaptar-se ao desafio da nova governação

6.1. Resumindo, o Comité saúda a intenção, mais uma vez confirmada pela Comissão, de conferir maior transparência, previsibilidade e substância aos processos que fazem participar a sociedade civil em decisões de carácter legislativo ou executivo. Para atingir estes objectivos, a Comissão pondera de futuro, enquanto uma das opções possíveis:

- conceder prioridade à melhoria do papel consultivo do Comité e, em todo o caso, conceber orientações adicionais que ajudem a sociedade civil a continuar a estruturar-se;
- reconhecer o papel precursor dos actores socioeconómicos na concepção de normas (por exemplo, através da criação de novas normas de regulamentação e de «co-regulamentação» no quadro da hierarquia normativa existente).

Apoiando-se nas orientações e propostas do presente parecer, o Comité apoia esta opção e confia que a Comissão, ao redigir o Livro Branco nesta matéria, se guie por ela e a adopte definitivamente.

6.2. Finalmente, o Comité sublinha uma vez mais que está disposto a assumir os desafios do conceito da nova governação e a prestar o seu contributo no âmbito da reforma institucional. Neste sentido, a Mesa do Comité decidiu em 19 de Dezembro de 2000 estabelecer medidas operativas para ajudar o Comité a desempenhar mais ainda o papel de representante e intermediário institucional das sociedades civis organizadas quer face às organizações em causa e ao lado delas quer perante as instituições comunitárias e a par delas. Nesse sentido, em 29 de

⁽¹⁾ O último exemplo disso é a audição da sociedade civil organizada que o Comité organiza, a pedido da Comissão, e em cooperação com ela, em 26 e 27 de Abril de 2001, sobre o tema do desenvolvimento sustentável.

Novembro de 2000, o Presidente do Comité chamou a atenção para a necessidade de o Comité se assumir como uma «*corporate identity*» para o exterior⁽¹⁾.

Na perspectiva do Comité, cumprirá estabelecer um plano estratégico a médio prazo em colaboração com as instituições e as instâncias representantes da sociedade civil organizada.

O Comité está, todavia, convencido de que as seguintes iniciativas concretas já acelerariam os progressos ambicionados por todas as partes:

1. «A sociedade civil como ponto de encontro»: por este título o Comité designa a plataforma que fundará para manter numa base permanente o diálogo aberto e a troca de opiniões e de experiências com as organizações da sociedade civil, independente de estarem ou não representadas no Comité por intermédio dos membros deste. O Comité acolheria com especial agrado que os órgãos europeus também enviassem regularmente representantes seus a participar nesse encontro.
2. Pareceres exploratórios: um instrumento eficaz de descentralização para a Comissão: os estudos de temas problemáticos que o Comité efectua a pedido da Comissão podem surgir como «livros verdes» e aliviar concretamente a carga de trabalho da Comissão.
3. Audições: as experiências do Comité mostraram que as audições podem fazer aumentar o saber pericial do Comité nos domínios abordados e constituem uma modalidade adequada para conseguir maior proximidade dos cidadãos. Daí o Comité pretender continuar a desenvolver esta prática e, na medida do possível, passar também a realizar audições nos Estados-Membros.
4. Reforço da sociedade civil organizada nos Estados-Membros: o Comité também gostaria de contribuir nos

⁽¹⁾ A prioridade de tal medida é também óbvia no discurso proferido pelo presidente do Comité, em 29 de Novembro de 2000, quando da sua tomada de posse: «No futuro imediato, deveríamos impulsionar de modo consensual este processo de interiorização da nossa especificidade, a que haverá de seguir-se um processo de exteriorização, para chegarmos rapidamente a um acordo definitivo sobre o papel, a vocação e a finalidade da acção do CES numa época de mudança acelerada e relativamente a uma multiplicidade de novas missões.»

próprios Estados-Membros — ou seja, onde é necessário — para o desenvolvimento das estruturas do diálogo social e civil. Tenciona, por isso, intensificar a sua colaboração com os conselhos económicos e sociais e instituições afins dos Estados-Membros. O Comité preconiza e apoia a criação de instituições consultivas representativas da sociedade civil organizada nos Estados-Membros que ainda as não possuam.

5. Medidas no âmbito do alargamento: o Comité apoia os países candidatos à adesão na construção de estruturas de consulta de acordo com o modelo comunitário⁽²⁾, e tenciona implicar mais as organizações da sociedade civil existentes nas suas deliberações e incluí-las na sua estratégia de informação. Nesse sentido, empenhar-se-á também na instalação de mais comités consultivos mistos.
6. Diálogo com a sociedade civil organizada noutras áreas geográficas, com as quais a UE mantém relações: o Comité não só intensificará estes contactos, como (a mandato da Comissão) estabelecerá novos⁽³⁾.
7. Papel e contributo da sociedade civil organizada no diálogo sobre o futuro da Europa: aos olhos do Comité, é óbvio que a «boa governação» terá também de ser o fio condutor de todos os esforços a desenvolver no quadro do chamado processo «pós-Nice». O Comité pronunciar-se-á pormenorizadamente sobre isso em parecer separado.

As propostas concretas aqui aduzidas deverão ser entendidas a título de exemplo e não são de modo algum exaustivas. Constituem um primeiro passo com vista à valorização do Comité no quadro do conceito da governação. Na opinião do Comité, o seu êxito a longo prazo depende de um consenso a médio prazo sobre determinados conceitos e processos, como, por exemplo, o diálogo civil (participantes, objectivos e moldes de funcionamento) ou a progressiva estruturação da sociedade civil europeia. Tal irá requerer a concepção com todos os participantes de determinados critérios, procedimentos e formas de supervisão. O Comité está disposto a colaborar activamente e a assumir tarefas concretas neste domínio.

⁽²⁾ Vd., por exemplo, o seminário de Varsóvia, de 7 e 8 de Dezembro de 2000.

⁽³⁾ Vd. a mesa redonda da sociedade civil UE/Índia, de Janeiro de 2001.

Bruxelas, 25 de Abril de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS