

# Jornal Oficial

## das Comunidades Europeias

ISSN 0257-7771

C 48

45.º ano

21 de Fevereiro de 2002

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>	
	<b>Comité Económico e Social</b>	
	<b>386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001</b>	
2002/C 48/01	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos acordos de garantia financeira» .....	1
2002/C 48/02	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «XXX Relatório sobre a Política de Concorrência (2000)» .....	3
2002/C 48/03	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Vocabulário Comum para os Contratos Públicos» .....	9
2002/C 48/04	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Carta Europeia das Pequenas Empresas» .....	11

Preço: 26,00 EUR

PT

(Continua no verso da capa)

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2002/C 48/05	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre “Uma estratégia do mercado interno para os serviços”» .....	17
2002/C 48/06	Parecer do Comité Económico e Social sobre «Um programa para a protecção da infância na Internet».....	27
2002/C 48/07	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões — Segurança das redes e da informação: Proposta de abordagem de uma política europeia».....	33
2002/C 48/08	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho relativo à constituição da empresa comum Galileo».....	42
2002/C 48/09	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a directiva 92/6/CEE do Conselho relativa à instalação e utilização de dispositivos de limitação de velocidade para certas categorias de veículos a motor na Comunidade» .....	47
2002/C 48/10	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho relativo aos auxílios estatais à indústria do carvão».....	49
2002/C 48/11	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 404/93 que estabelece a organização comum de mercado no sector das bananas».....	51
2002/C 48/12	Parecer do Comité Económico e Social sobre os «Resultados da programação dos fundos estruturais para o período 2000-2006 (Objectivo n.º 1)».....	53
2002/C 48/13	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho destinada a assegurar uma tributação efectiva dos rendimentos da poupança sob a forma de juros no interior da Comunidade» .....	55
2002/C 48/14	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Directiva do Conselho que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros» .....	63
2002/C 48/15	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 577/98 do Conselho relativo à organização de um inquérito por amostragem às forças de trabalho na Comunidade».....	67

2002/C 48/16	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 93/42/CEE, tal como foi alterada pela Directiva 2000/70/CE em relação aos dispositivos médicos que integram derivados estáveis do sangue ou do plasma humanos» .....	69
2002/C 48/17	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil» .....	70
2002/C 48/18	Parecer do Comité Económico e Social sobre «A política fiscal da União Europeia — prioridades para os próximos anos» .....	73
2002/C 48/19	Parecer do Comité Económico e Social sobre «Mudança das condições-quadro económicas internacionais: novos desafios de política económica para a União Europeia» .....	79
2002/C 48/20	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Projecto de Comunicação da Comissão sobre a não aplicação ou a redução de coimas nos processos relativos a acordos, decisões e práticas concertadas» .....	82
2002/C 48/21	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre “Alimentos e ingredientes alimentares autorizados para tratamento por radiação ionizante na Comunidade”» .....	86
2002/C 48/22	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Crescimento económico, fiscalidade e sustentabilidade dos regimes de pensão na UE» .....	89
2002/C 48/23	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social sobre “Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada”» .....	101
2002/C 48/24	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao índice de custos da mão-de-obra» .....	107
2002/C 48/25	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões» sobre «Um novo quadro de cooperação para as actividades no âmbito da política de informação e comunicação da União Europeia» .....	109

2002/C 48/26	Parecer do Comité Económico e Social sobre «Europa Sustentável».....	112
2002/C 48/27	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso ao mercado dos serviços portuários» .....	122
2002/C 48/28	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Simplificação» .....	130
2002/C 48/29	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos pagamentos transfronteiras em euros».....	141
2002/C 48/30	Parecer do Comité Económico e Social sobre «Suécia: Situação económica e realização das reformas estruturais previstas no processo de Cardiff e na recomendação do Conselho em matéria de política económica».....	147

## 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 aos acordos de garantia financeira»**

(2002/C 48/01)

Em 26 de Abril 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.

A Secção de Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 21 de Novembro de 2001 (relator: P. Barros Vale).

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 28 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 104 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o presente parecer.

#### **1. Introdução**

1.1. A necessidade de criação da directiva agora em apreço surge do ambiente de insegurança jurídica com que se defrontam os sistemas de pagamento e liquidação das operações sobre valores mobiliários, os Bancos Centrais e os operadores nos mercados financeiros.

1.2. No sentido de diminuir esta insegurança e introduzir elementos de protecção dos vários agentes, diversos Estados-Membros procederam à criação de legislação em matéria de compensação, ou nalguns casos, à revisão das regras já existentes neste âmbito.

1.3. Um passo importante no sentido da criação de um quadro jurídico consistente para os sistemas de pagamento e de liquidação de operações sobre títulos foi dado quando da adopção da Directiva relativa ao carácter definitivo da liquidação.

1.4. A directiva referida no ponto anterior é actualmente o único texto legislativo comunitário que regulamenta as garantias transfronteiras decorrentes da realização de operações

financeiras, pelo que a adopção de uma directiva relativa à utilização transfronteira das garantias foi considerada como importante prioridade pela Comissão no «Plano de Acção para os Serviços Financeiros».

1.5. A directiva em apreço aplica-se a títulos, numerário e operações de curto prazo.

1.6. Os operadores abrangidos são somente as Autoridades Públicas ou os Bancos Centrais, as Instituições Financeiras sob Supervisão Prudencial e as Pessoas Colectivas cujos Capitais próprios excedam 100 milhões EUR, ou cujos activos brutos excedam 1 000 milhões EUR (no momento em que o objecto da garantia é efectivamente entregue, de acordo com as últimas contas então publicadas, desde que essa publicação não tenha ocorrido há mais de 2 anos).

1.7. Os objectivos a atingir pela directiva proposta são, no entender da Comissão, os seguintes:

— Garantir a existência de sistemas eficazes e razoavelmente simples, que permitam a constituição de garantias com transferência de titularidade, ou de garantias reais;

- Eximir, em termos limitados, os contratos de garantia da aplicação de certas disposições da legislação sobre insolvência, nomeadamente em relação às que poderão constituir obstáculos à realização do objecto da garantia ou induzir dúvida quanto à validade de técnicas tais como a compensação com vencimento antecipado, as garantias complementares e as substituições de garantias;
- Garantir a segurança jurídica em caso de conflito de leis relativamente a valores mobiliários escriturais dados em garantia numa operação transfronteira, alargando o âmbito de aplicação do princípio consagrado no n.º 2 do artigo 9.º da directiva relativa ao carácter definitivo da liquidação;
- Limitar os encargos financeiros associados à utilização de garantias, quer quando da celebração, quer quando da execução dos contratos de garantia;
- Garantir aos acordos de garantia real a mesma validade que aos acordos de recompra.

## 2. Comentários gerais

2.1. O CES aceita e concorda com a existência de mecanismos que agilizem e facilitem o processo de prestação de garantias. Considera, no entanto, que há aspectos que deverão ser alvo de maior atenção, com vista a evitar o incumprimento de princípios de equilíbrio do mercado e de igualdade de tratamento perante a lei.

2.2. A presente proposta de directiva implica que o objecto de garantia, que funciona hoje como penhor em depósito, passe efectivamente para a propriedade do tomador da garantia, desde que acordado entre as partes. Desde logo, esta importante alteração levanta algumas questões:

2.2.1. Tendo a Directiva que ser transposta para o direito nacional de cada Estado-Membro, podem surgir incompatibilidades com as disposições de cada Estado-Membro; aliás, vários Estados-Membros já levantaram a esse propósito dúvidas em sede de Conselho, e não é lido que a necessária transposição se faça sem problemas.

2.2.2. Parece também importante a criação de um sistema de divulgação em tempo real aos diversos operadores e credores das garantias prestadas por uma determinada entidade, por forma a haver transparência quanto ao património efectivo de que dispõem a cada momento; tratando-se de um mecanismo novo e sem precedente, só uma elevada transparência o poderá credibilizar.

2.2.3. Existe também a necessidade de clareza quanto às situações que determinam existência de incumprimento e que implicam a execução da garantia; é fundamental que estejam tipificadas à partida todas as situações em que a execução da

garantia pode ser operada; a falta desse requisito poderá levar a situações graves e com consequências de descredibilização para o sistema proposto.

## 3. Observações na Especialidade

3.1. É necessária a especificação do que é «causa real» para a execução da garantia, evitando situações de abuso do Direito; ainda neste âmbito, deverá ser verificada a Licitude da Causa que implica a referida execução.

3.2. É fundamental tornar mais claro se os activos eventualmente entregues em garantia no âmbito desta Directiva se restringem àqueles que são propriedade efectiva do prestador da garantia, ou se abrangem também outros activos que lhe tenham sido entregues em depósito por terceiros.

3.3. É importante circunscrever a aplicabilidade da directiva ao exercício por entidades dotadas de profissionais/especialistas, por forma a não subverter os seus objectivos, tendo em conta a complexidade técnico-jurídica desta matéria.

3.4. É fundamental ter em conta a criação deste precedente, que poderá ser invocado no sentido de se estender a outro tipo de credores, pervertendo os princípios do Direito Falimentar e correspondente protecção dos credores; deve ser tido em conta o princípio da universalidade dos direitos creditícios, e se é ou não afectado pelas disposições propostas.

3.5. Devem ser garantidas medidas de protecção do prestador da garantia no caso de insolvência do beneficiário.

3.6. Não parecem também claras as condições de aplicação do dispositivo no caso da reestruturação financeira e não da falência do devedor, situações bem diversas e com fins divergentes, a que a aplicação dos princípios propostos se deve adaptar.

## 4. Propostas de mecanismos de transparência e protecção geral de credores

4.1. Não parece aceitável ao CES que este mecanismo inovador venha a ser aplicado sem que seja estabelecido em simultâneo um mecanismo de informação de acesso livre e consulta geral, que permita que em tempo real seja possível aceder a todas as garantias deste tipo prestadas pelos diversos operadores envolvidos.

4.2. A referida Base de Dados de registo obrigatório poderia ser estabelecida junto do Banco Central Europeu ou outra instituição/entidade independente e credível e gerida por este(a) sob as normas de um regulamento próprio baseado nos princípios gerais da supervisão prudencial.

4.3. Só a existência de um sistema em que estejam registadas todas as garantias desta índole, de acesso e consulta universal, durante toda a vigência das mesmas, poderá introduzir a transparência e a segurança necessárias, para que todos os credores, fornecedores, accionistas e outros, possam ter uma ideia clara a todo o momento da verdadeira situação patrimonial do prestador da garantia.

Bruxelas, 28 de Novembro de 2001.

## 5. Consideração final

5.1. A proposta apresentada, pela sua importância, singularidade e consequências futuras no ordenamento jurídico existente, deve ser aprofundada, e devem ser-lhe introduzidas alterações que permitam mais segurança e transparência na sua aplicação, e a não perversão dos princípios de proteção geral dos credores e da universalidade dos seus direitos. O Comité gostaria de se pronunciar sobre uma nova proposta da Comissão que tenha em conta as preocupações expressas neste parecer.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

---

## Parecer do Comité Económico e Social sobre o «XXX Relatório sobre a Política de Concorrência (2000)»

(2002/C 48/02)

Em 10 de Maio de 2001, a Comissão, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre o «XXX Relatório sobre a Política de Concorrência (2000)».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 21 de Novembro de 2001, sendo relator M. Sepi.

Na 386.ª reunião plenária (sessão de 28 de Novembro de 2001), o Comité Económico e Social adoptou, por 108 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

### 1. Introdução: contexto geral

1.1. O XXX Relatório sobre a Política de Concorrência apresenta, para além de uma descrição pormenorizada das actividades da DG Concorrência, uma série de indicações importantes sobre o futuro desta política.

1.2. Importantes novidades institucionais, como a introdução do euro, internacionais, como o desenvolvimento da globalização e o futuro alargamento, e a crescente visibilidade

desta política numa fase de alterações tecnológicas e de concentrações industriais, convenceram a DG Concorrência a introduzir algumas alterações de fundo nas suas estruturas e práticas.

1.3. Daí decorre a importância deste parecer que, mais do que proferir juízos sobre o passado, procurará partir do mesmo para sublinhar estas alterações e indicar as orientações possíveis para o futuro.

1.4. Por outro lado, como por várias vezes referimos em pareceres anteriores, proceder a uma análise limitada às intervenções de 2000, e que seria publicada apenas em finais de 2001, teria pouca relevância face ao dinamismo dos processos em curso e poderia afigurar-se obsoleto aos olhos dos nossos interlocutores institucionais.

1.5. No seu parecer sobre o XXIX Relatório, o Comité, embora afirmando a sua mais ampla concordância com o mesmo, advertiu a Comissão para os riscos que poderiam resultar do abrandamento do programa de modernização do quadro jurídico, na medida em que a mesma constitui actualmente uma pré-condição essencial para a solução dos problemas de direito comunitário da concorrência.

1.6. A modernização justifica-se, como também é referido no XXX Relatório, pela rápida evolução de três fenómenos económicos, interdependentes e que se reforçam mutuamente: a globalização dos mercados, o desenvolvimento da nova economia e o crescimento, em número e em dimensão, das concentrações transnacionais com consequências importantes não apenas sobre a economia, mas também sobre o emprego.

1.7. Para completar o cenário, no qual intervirá a nova legislação, dever-se-á ter em conta a iminente introdução do euro, o alargamento e a necessidade, sublinhada no XXX Relatório, de atribuir ao cidadão-consumidor uma posição central na política comunitária de concorrência.

## 2. Conteúdo do XXX Relatório sobre a Política de Concorrência 2000

2.1. Na sua introdução, o XXX Relatório indica claramente os critérios em que se baseia a sua estratégia.

A evolução tecnológica e as iniciativas políticas têm vindo a transformar o ambiente económico, cada vez mais assente na informação atempada.

Isto, por um lado, fez crescer o sector dos serviços e, por outro, obrigou as empresas a reexaminar e adequar as suas relações comerciais com os clientes e os fornecedores. Para além disso, a liberalização permitiu a abertura de muitos sectores fundamentais até então encerrados à concorrência. A política de concorrência inspira-se no princípio de «uma economia de mercado, aberta e de livre concorrência», consagrado no Tratado, e representa um dos pilares da acção comunitária no campo económico. Este princípio não pressupõe, contudo, «um comportamento baseado numa fé incondi-

cial ou mesmo na indiferença face ao funcionamento dos mecanismos de mercado; pelo contrário, requer uma constante vigilância com vista a preservar esses mecanismos e a promoção da concorrência através do melhoramento do ambiente económico é igualmente um dos objectivos estabelecidos na Estratégia»<sup>(1)</sup>.

Por esta e por outras razões supramencionadas, sustenta o relatório, adaptar as regras e as práticas da política de concorrência ao novo ambiente tornou-se uma necessidade incontornável.

2.1.1. O XXX Relatório consagra quatro capítulos ao exame destas actividades: I — Acordos, decisões e práticas concertadas e abusos de posição dominante: artigos 81.º e 82.º; monopólios estatais e direitos monopolistas: artigos 31.º e 86.º; II — Controlo das operações de concentração; III — Auxílios estatais; IV — Actividades Internacionais. É ainda apresentado um balanço estatístico das actividades e um capítulo sobre as perspectivas para 2001.

### 2.2. Capítulo I

Em 27 de Setembro de 2000, a Comissão adoptou uma proposta de regulamento na qual se definem as regras de concorrência aplicáveis aos acordos, decisões e práticas concertadas entre empresas e aos abusos de posição dominante (artigos 81.º e 82.º), considerada como a mais importante iniciativa em matéria de concorrência após a adopção do Regulamento relativo ao controlo das operações de concentração em 1989. No domínio dos acordos verticais, foi adoptado um novo regulamento de isenção por categorias e foram definidas linhas directrizes no domínio da distribuição, com excepção da distribuição de veículos automóveis. Na área dos acordos horizontais, foram adoptados novos regulamentos de isenção por categoria aplicáveis aos acordos de investigação e desenvolvimento, bem como aos acordos de especialização.

### 2.3. Capítulo II

2.3.1. A questão das concentrações é, segundo o relatório, o tema mais delicado, tanto do ponto de vista da modernização da legislação como das verificações e controlos.

A própria Comissão mostra-se muito cautelosa nas suas avaliações por razões objectivas para as quais, até ao presente, ainda não foram encontradas soluções definitivas. A título de exemplo, as questões de saber se os limiares relativos ao volume de negócios se encontram ao nível mais adequado, se a noção de «concentração», tal como é definida, continua a ser adequada a um mundo de alianças estratégicas, participações minoritárias, empresas comuns de produção, etc.

(1) SEC(2001) 694 final — Introdução.

Assim, a actividade da Comissão neste domínio desenvolve-se em duas direcções: a introdução de um procedimento simplificado e a revisão do regulamento.

**2.3.2.** O sistema do procedimento simplificado foi introduzido pela adopção de uma comunicação respeitante ao tratamento de certas operações de concentração nos termos do regulamento em vigor desde 1 de Setembro de 2000.

O procedimento aplica-se ao tratamento de categorias de concentrações, distribuídas em três grupos, que não suscitam grandes problemas em termos de concorrência.

**2.3.3.** A conferência sobre as concentrações, organizada conjuntamente pela Comissão e pela IBA (International Bar Association), que teve lugar em Setembro de 2000, proporcionou uma nova oportunidade para discutir uma vasta gama de questões, muitas das quais estão agora a ser analisadas no contexto da revisão do regulamento das concentrações.

A Comissão encontra-se actualmente numa fase de investigação deste processo, em consulta com os Estados-Membros, os países candidatos à adesão e as comunidades empresarial e jurídica.

Durante 2001, a Comissão publicará um documento que apresentará as suas conclusões e recomendações de alteração e que constituirá então a base para um novo ciclo de consultas formais.

#### 2.4. Capítulo III

No ano 2000, a Comissão adoptou três regulamentos relativos aos auxílios às PME, aos auxílios à formação e à aplicação da regra de minimis.

O oitavo relatório sobre os auxílios estatais na União Europeia refere que no período 1996-1998 os 15 Estados-Membros concederam, em média anual, 93 mil milhões EUR de auxílios, ao sector transformador, agricultura, pesca, carvão, transportes e serviços financeiros.

A Comissão faz notar que este montante, que continua a ser elevado em termos absolutos, corresponde contudo a uma diminuição de 11 % relativamente ao período precedente.

#### 2.5. Capítulo IV

##### 2.5.1. Alargamento

Com periodicidade regular, a Comissão comunica ao Conselho os progressos alcançados por cada um dos países candidatos à adesão. Os resultados no domínio dos acordos, decisões e práticas concertadas e do controlo das concentrações são, segundo o relatório, em geral satisfatórios, quer do ponto de vista legislativo, quer no que diz respeito à capacidade administrativa necessária; com efeito, todos os países adoptaram a legislação de base em matéria de concorrência e a maior parte deles estabeleceram também um controlo das operações de concentração.

Contrariamente aos progressos registados no domínio da política de concorrência, o controlo dos auxílios estatais revela-se muito mais difícil e delicado do ponto de vista político.

A maior parte dos países candidatos instituiu autoridades nacionais encarregadas do controlo, mas por forma a garantir a transparência, muitas deverão ainda proceder à criação de inventários exaustivos dos auxílios existentes.

##### 2.5.2. Cooperação bilateral

Segundo o relatório, a Comissão prossegue a sua estreita cooperação com os Estados Unidos e o Canadá no quadro dos acordos celebrados e num número cada vez maior de casos. A tendência para a globalização dos mercados continuou a um ritmo elevado durante todo o ano e 2000 registou um aumento significativo do número de operações notificadas tanto à Comissão como aos serviços de concorrência dos supramencionados países.

Realizaram-se amplos debates informais e exploratórios com o Japão no âmbito dos quais as duas delegações conseguiram resolver todas as questões e, na Cimeira UE/Japão que teve lugar em Julho, em Tóquio, foi anunciado que as duas partes tinham alcançado um consenso no tocante ao projecto de acordo de cooperação que previam concluir em 2001.

##### 2.5.3. Cooperação multilateral

A Comissão continuou a desenvolver um papel activo no âmbito da OMC e da OCDE e participou na Quarta Conferência da ONU para a revisão do conjunto de princípios de equidade no domínio da concorrência.

Tendo em conta que a crescente internacionalização das nossas economias implica um desafio cada vez mais importante para as autoridades de concorrência, o Comissário Monti, para além de propor a criação de um enquadramento multilateral da legislação no domínio da concorrência a nível da OMC, propôs ainda a criação de um «Fórum Internacional da Concorrência». Este fórum servirá de base para as autoridades nacionais de concorrência partilharem e discutirem experiências e procurarem alcançar consensos quanto aos problemas centrais do direito comunitário da concorrência.

### 3. Observações na generalidade

**3.1.** O Comité sublinhou em diversos pareceres o esforço legislativo da Comissão nesta fase de transformação e descentralização da política de concorrência; apresenta-se uma síntese do conteúdo dos mesmos no ponto 4 das Observações na especialidade.

3.2. O Comité constata com satisfação que hoje é possível efectuar esta reforma e conferir à DG Concorrência a sua verdadeira função de orientação e de intervenção apenas nos casos mais importantes; tal fica a dever-se a um longo combate, hoje em grande parte vencido, para introduzir a cultura da concorrência nos nossos países.

3.3. A criação de autoridades de controlo deste tipo em todos os países constitui o sinal institucional mais relevante. Estas autoridades permitem actualmente uma sistematização mais racional das competências e dão à Comissão a oportunidade de agir num espaço que lhe é mais apropriado.

3.4. A descentralização de competências para as autoridades nacionais, proposta pela Comissão, suscita todavia algumas preocupações.

3.4.1. A primeira respeita, antes de mais, à uniformidade da aplicação da política de concorrência, que é confiada a organismos diferentes quanto às suas competências, função institucional e critérios de composição, e que podem, por essa razão, originar decisões e acções divergentes.

3.4.1.1. As actividades das novas autoridades da concorrência recentemente instituídas nos países candidatos suscitam grande preocupação, na medida em que estes países ainda não possuem a experiência necessária e porque a reforma que a Comissão operou na política da concorrência lhes atribui responsabilidades acrescidas. Assim, seria útil que a DG Concorrência indicasse alguns critérios com vista a garantir uniformidade e eficácia a estes novos organismos.

3.4.2. Em segundo lugar, as empresas, presentes em muitos países, poderiam legitimamente subtrair-se à autoridades mais rigorosas de certos países e escolher os países mais favoráveis.

3.4.3. Por último, não se sabe ao certo se todas as autoridades nacionais dispõem dos recursos necessários para o exercício das suas funções, nomeadamente nos países pequenos.

3.5. A Comissão parece consciente destas dificuldades, razão pela qual privilegia para efeitos desta reforma a forma jurídica do regulamento, propõe às autoridades nacionais uma rede de informações e um instrumento de cooperação para as autoridades nacionais, e projecta cursos de formação comuns para os seus membros e para os magistrados interessados.

3.6. Apesar de aprovar e encorajar estas medidas, o Comité continua a ser de opinião que é necessário acompanhar com atenção o funcionamento desta nova configuração de competências.

3.7. O processo Honeywell-GE afigura-se bastante significativo, pois dele decorrem, pelo menos, três consequências essenciais para o futuro.

3.7.1. A primeira é a de que a importância do mercado europeu torna impossível, mesmo para gigantes económicos como as duas empresas supracitadas, respeitar as regras europeias da concorrência. A Comissão deveria retirar as devidas ilações e alargar as suas análises a outras multinacionais presentes em novos sectores.

3.7.2. A segunda consequência prende-se com a ideia de uma política de concorrência ligada à vida económica real e não ao puro formalismo jurídico e que, como diz o Comissário na introdução, «a aplicação da concorrência não é um exercício estático», antes implicando a tomada de decisões que tenham em conta a importância económica dos problemas e dos objectivos gerais da política económica da EU.

3.7.3. Outro problema que se coloca é o da necessidade de uma internacionalização dos princípios desta política. O Comité considera muito oportuna a proposta da Comissão de criar um quadro de acção neste domínio no âmbito da OMC, e faz notar que tem vindo a chamar a atenção para este problema nos seus pareceres dos últimos 4 ou 5 anos. O fórum proposto pela Comissão poderá, contudo, ser considerado apenas um primeiro passo nesta direcção. Para todos os efeitos, a actividade de cooperação bilateral com os principais países industrializados prosseguirá.

3.8. O Comité também acolhe positivamente a tentativa da Comissão de associar cada vez mais os consumidores e as demais categorias interessadas à política de concorrência, quer para lhes mostrar as vantagens que dela derivam, quer para os estimular a apresentar denúncias ou a manifestar a sua aprovação, como já sucedeu em alguns casos.

3.9. Conviria, contudo, sublinhar que o Comité, pela multiplicidade de interesses que representa, poderia desempenhar um papel muito mais importante no estabelecimento de uma ligação mais estreita com a opinião pública em geral e com os consumidores em especial.

3.10. Ainda neste âmbito, a política de comunicação da DG Concorrência deverá ser melhorada; se é certo que o relatório oficial tem de observar prazos rigorosos, poder-se-ia acelerar a publicação da introdução do Comissário e de um breve resumo da acção legislativa e «judiciária» da DG Concorrência.

3.11. A difusão de informação em linha sobre os auxílios estatais deveria ser alargada a outros temas e articulada periodicamente com a difusão de publicações.

3.12. Quanto aos auxílios estatais, e a todos os auxílios públicos, o Comité reafirma a sua posição favorável ao controlo dos mesmos de modo a que se não criem distorções na concorrência entre as empresas.

3.12.1. Todavia, atendendo à recessão conjuntural que já se fazia sentir na Europa e nos EUA, e que se acentuará após os actos terroristas de Setembro de 2001, em especial devido à incerteza dos mercados e à redução da procura dela decorrente, a intervenção dos poderes públicos poderá vir a ser necessária, ainda que esta intervenção deva ser cuidadosamente canalizada para o investimento produzido no quadro dos objectivos definidos pela EU em Lisboa.

3.12.2. Por outro lado, o processo de alargamento poderá ter como consequência a redução dos auxílios comunitários às zonas mais desfavorecidas da actual EU e implicar ulteriores intervenções de reequilíbrio territorial, pelo menos numa fase de transição.

3.13. Quanto aos processos de liberalização e, de um modo geral, às relações entre os sectores público e privado da economia, parece cada vez mais necessário, como já referimos no parecer sobre o XXVIII Relatório sobre a Política de Concorrência<sup>(1)</sup>, que a Comissão proceda a uma análise periódica das consequências económicas, sociais e de segurança dos cidadãos dos processos de liberalização ocorridos nos últimos anos.

3.14. Esta análise é hoje mais do que nunca necessária, porquanto nos encontramos em pleno debate sobre a futura Constituição europeia e, no entender do Comité, é preciso alargar esse debate para além dos aspectos institucionais de modo a abordar também a «Constituição material» e definir as estruturas sociais em que assentará esta nova situação institucional.

3.15. O alargamento representa um grande desafio no tocante à criação de uma cultura da concorrência e à modernização dos países candidatos. Este processo anuncia-se, contudo, muito mais árduo e com prazos mais curtos do que o que foi levado a cabo com os 15 Estados-Membros. O Comité comprehende as razões desta aceleração, expostas no prefácio do Comissário, mas não pode subestimar os profundos traumas sociais que a mesma pode ocasionar tanto nos países candidatos, como nos actuais Estados-Membros, se essas mudanças ocorrerem demasiado bruscamente e sem as necessárias medidas sociais complementares.

3.15.1. O Comité considera que se os aspectos sociais forem descurados a desejada integração destes países na Comunidade poderá conduzir a uma forte decepção e a fenómenos de rejeição; por isso, é necessário acompanhar este processo com medidas económicas e de política social sólidas e com objectivos precisos, bem como de uma melhoria das condições para o desenvolvimento da capacidade empresarial, em especial para as PME. Para tanto, o Comité considera que são necessários muitos mais recursos do que os que actualmente estão a ser disponibilizados pela UE.

3.16. Deverão ser combatidos alguns conhecidos cartéis internacionais que condicionam a economia mundial, como os dos hidrocarbonetos e do gás metano. A política de cartel da OPEP e das companhias petrolíferas é claramente contrária à política da concorrência e deve, portanto, ser combatida com instrumentos e vontade política adequados. Numa economia global, as acções económicas geridas pelos Estados devem inscrever-se num quadro de correcção económica e respeitar as políticas de concorrência.

3.17. A manutenção de domínios profissionais protegidos por via contratual, administrativa ou legislativa em alguns países, é totalmente contrária aos princípios da política de concorrência europeia. Numa época em que se liberalizam os monopólios dos serviços públicos e se promove o aumento da competitividade, estes cartéis profissionais herdados do passado deverão adaptar-se à nova realidade. A Comissão deverá assumir esta missão, não apenas verbalmente, mas através de medidas concretas, mais não seja do que para encorajar as autoridades nacionais a agirem em conformidade.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. Afigura-se oportuno incluir uma síntese dos pareceres elaborados pelo Comité sobre as últimas medidas legislativas mais significativas da Comissão no domínio da política da concorrência, de modo a fornecer aos nossos interlocutores o quadro completo das posições manifestadas pelo Comité.

(1) JO C 51 de 23.2.2000, p. 1.

4.2. O primeiro parecer refere-se ao regulamento de reforma dos artigos 81.º e 82.º, e conclui:

«O Comité apoia com convicção a reforma do sistema de execução das regras de concorrência e aprova este primeiro instrumento legislativo que lhe confere estrutura e estabelece mecanismos essenciais, tendo apreciado a sua clara e corajosa linguagem normativa. Devido à complexidade da questão, e ainda para corresponder à louvável iniciativa da Comissão, o Comité não esconde que teria preferido dispor de mais pormenorização e informação, mediante actos formais de acompanhamento da proposta, como manifestou no seu parecer de Dezembro de 1999. O Comité seguirá com grande interesse os futuros trabalhos da Comissão, em especial no que respeita às importantes disposições complementares anunciadas, comprometendo-se desde já para com a Comissão a não faltar com a sua costumada colaboração construtiva.»

4.3. O segundo parecer refere-se ao «Regulamento da Comissão relativo à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado CE a certas categorias de acordos verticais e práticas concertadas».

4.3.1. O Comité considera que a reforma proposta deverá ser, em princípio, acolhida positivamente, na medida em que leva em consideração de modo significativo as observações e as propostas formuladas nos seus pareceres anteriores.

4.3.2. No atinente ao âmbito de aplicação das isenções por categoria, o Comité nota que, quando o limiar de volume de negócios é excedido por um número limitado de empresas, é possível uma avaliação positiva das notificações individuais. Por outro lado, sugere que a Comissão especifique nas Orientações a interpretação que pretende dar à noção de «concorrentes potenciais» e chama a atenção para a necessidade de uma interpretação realista para evitar que muitos acordos de fornecimento industrial não sejam abrangidos pelo âmbito de aplicação da isenção por categoria.

4.3.3. Quanto às quotas de mercado, a identificação do «mercado relevante» deveria ser clarificada nas Orientações através de uma série de exemplos pertinentes, que ajudassem as empresas a definir a sua quota de mercado a nível regional, nacional e europeu. O Comité solicita ainda à Comissão que insira cláusulas que limitem os poderes dos concedentes em relação às PME da distribuição ou que, pelo menos, proporcionem a estas últimas meios eficazes de protecção.

4.4. O terceiro parecer refere-se às «Regras de concorrência referentes aos acordos de cooperação horizontal (...).».

4.4.1. O Comité exprime satisfação pelo considerável trabalho produzido pela Comissão e, por isso, apoia em linhas gerais, a proposta de reforma dos acordos de cooperação horizontal.

4.4.2. Contudo, o Comité está preocupado com a natureza parcial da reforma e, sobretudo, com o risco de avaliações e tratamento diversos por parte dos Estados-Membros devido a entendimentos e aplicações não uniformes das regras. O Comité preferiria que os novos regulamentos de isenção por categoria fossem ser concebidos na perspectiva de uma aplicação descentralizada e que fosse criada uma isenção por categoria única e global para os acordos horizontais.

4.4.3. O Comité gostaria também de ver prevista a notificação retroactiva de acordos horizontais, como acontece para os acordos verticais, e de que a Comissão adoptasse medidas para resolver este problema.

4.4.4. Para tanto, o Comité recomenda uma quota de mercado:

- de 30 % para os acordos de investigação e desenvolvimento;
- de 25 % para os acordos de especialização;
- de 20 % para os acordos de compras em conjunto das PME;
- que se prolongue o período de transição previsto para adaptação das disposições em vigor às novas cláusulas de um ano para, no mínimo, dois anos, ou seja, até 31 de Dezembro de 2002. Até essa data, deveriam continuar a vigorar, imutáveis, os acordos celebrados.

4.5. O quarto parecer incide sobre a regulamentação «de minimis», em especial para as PME, e conclui da forma seguinte:

«A presente comunicação<sup>(1)</sup> insere-se no processo de modernização das regras de concorrência. O Comité frisa a importância dos progressos registados em relação à precedente comunicação, como sejam a criação de

<sup>(1)</sup> Comunicação da Comissão relativa à revisão da comunicação de 1997 relativa aos acordos de pequena importância que não são abrangidos pelo n.º 1 do artigo 81.º do Tratado CE — (SEC(2001) 747 final).

“categorias”, o aumento dos limiares, o estabelecimento de um novo limiar e a maior segurança.

O Comité solicita uma reflexão mais aturada sobre a definição de “mercado relevante”, uma maior simplificação das categorias de acordos que provocam restrições graves na política de concorrência e uma maior homogeneidade nas margens de incremento consentidas, no caso da superação das quotas de mercado previstas.»

Bruxelas, 28 de Novembro 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 relativo ao Vocabulário Comum para os Contratos Públicos»**

(2002/C 48/03)

Em 15 de Setembro de 2001, o Conselho decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 47.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 21 de Novembro de 2001 (relator: B. Hernández Bataller).

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 28 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

### **1. Introdução**

1.1. Em 1996, a Comissão adoptou uma recomendação<sup>(1)</sup> relativa à utilização do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV)<sup>(2)</sup> para a descrição do objecto dos contratos.

<sup>(1)</sup> JO L 222 de 3.9.1996, pp. 10-12.

<sup>(2)</sup> O CPV é composto por um vocabulário principal, que constitui a sua parte essencial, visto que define o objecto do contrato, e por um vocabulário suplementar que permite introduzir dados qualitativos complementares. O vocabulário principal assenta numa estrutura hierárquica com cinco níveis, enquanto o vocabulário complementar conta com dois níveis. A cada um dos códigos corresponde uma designação que descreve os fornecimentos, as obras ou os serviços em todas as outras línguas oficiais.

1.2. No Livro Verde «Os Contratos Públicos na União Europeia: pistas de reflexão para o futuro»<sup>(3)</sup>, a Comissão convidava todas as partes interessadas a pronunciar-se sobre a oportunidade de generalizar a utilização do CPV. O Comité pronunciou-se sobre a matéria num parecer, aprovado por unanimidade em 28 de Maio de 1997<sup>(4)</sup>, que defendia a necessidade de simplificar o quadro jurídico comunitário, adaptá-lo à era electrónica, ultrapassando as dificuldades de acesso às informações existentes.

<sup>(3)</sup> COM(96) 583 final, de 27.11.1996.

<sup>(4)</sup> Parecer sobre o Livro Verde; relator: H. Malosse; JO C 287 de 22.9.1997, p. 2.

1.3. No seguimento desse processo de consulta, na Comunicação «Os contratos públicos na União Europeia<sup>(1)</sup>», a Comissão incentivou as entidades adjudicantes a recorrer ao CPV e aos formulários-tipo na redacção dos respectivos anúncios, bem como a utilizar, para a sua transmissão, as possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias da informação e das telecomunicações.

1.4. De facto, desde 1996 que o CPV é sistematicamente utilizado em todos os anúncios publicados no Suplemento do Jornal Oficial das Comunidades Europeias por força das directivas pertinentes, para a identificação do objecto dos contratos, bem como para a tradução automática em todas as outras línguas comunitárias oficiais. Deste modo, o CPV tornou-se o critério de pesquisa essencial na selecção e identificação de oportunidades de contratos para os potenciais candidatos.

1.5. As quatro nomenclaturas até agora existentes intervêm nas directivas dos contratos públicos para a descrição do objecto dos contratos nos anúncios, para as obrigações estatísticas e para a definição do âmbito de aplicação<sup>(2)</sup>. Nas propostas de revisão actualmente em discussão<sup>(3)</sup>, o CPV substitui estas quatro nomenclaturas. O Comité, em pareceres recentes sobre as referidas propostas, considerou que esta nomenclatura constituiu uma evolução e um melhoramento das nomenclaturas CPA e NACE, no sentido de uma melhor adequação às especificidades do sector dos contratos públicos<sup>(4)</sup>.

## 2. A proposta de regulamento

2.1. Até à data o CPV não dispõe de base jurídica própria, visto que nenhum regulamento define com precisão as regras a respeitar para o seu estabelecimento ou para a sua actualização. O presente regulamento vem colmatar esta lacuna, adoptando formalmente o CPV como o sistema comunitário de classificação dos contratos públicos.

2.2. O objectivo da proposta é, pois, a criação de um sistema de classificação único aplicável ao conjunto dos contratos públicos comunitários.

2.3. A proposta adopta a forma de um instrumento jurídico como o regulamento, na medida em que o estabelecimento de um sistema de classificação dos contratos públicos não carece de transposição por parte dos Estados-Membros.

2.4. A proposta de regulamento inclui, em anexo, tabelas de correspondência entre o CPV e a CPA, CPC prov., NACE e NC.

2.5. O regulamento estabelece as normas de manutenção e de revisão no âmbito das competências de execução delegadas na Comissão, assistida pelo Comité Consultivo para os Contratos de Direito Público.

## 3. Observações na generalidade

3.1. O Comité apoia inteiramente a proposta da Comissão, visto que considera essencial o estabelecimento de um sistema de classificação única aplicável ao conjunto dos contratos públicos comunitários.

3.2. O CES é partidário de se garantir uma maior informação e transparência nos processos de contratação pública. É positivo prever condições de fácil acesso à leitura e compreensão das informações, na medida em que o CPV permite comparar imediatamente os dados dos anúncios de contratos, independentemente da língua original da sua publicação.

3.3. A proposta é benéfica para as empresas europeias, pois não introduz novas obrigações, mas coloca à disposição das mesmas uma nova referência comum e multilingue que lhes facilitará o acesso aos anúncios de contratos. Da mesma forma, o CPV permite que as empresas identifiquem com maior precisão as oportunidades que lhes interessam, o que lhes pode abrir novos mercados.

3.4.1. O CES solicita ao Conselho e ao Parlamento a aceleração dos trabalhos de aprovação da proposta, de forma a realizar-se a adaptação necessária neste âmbito, e que a discussão da proposta em apreço se concentre na nomenclatura, não sendo utilizado como forma de reabrir o debate sobre outros temas incluídos nas propostas de alteração das directivas sobre os contratos públicos, por exemplo, os anexos sobre os serviços.

3.4.2. Deve contar-se já com a aprovação de um pacote de medidas complementares no âmbito dos contratos públicos, tal como a Directiva 2001/78/CE relativa à utilização dos formulários-tipo aquando da publicação dos anúncios de concursos públicos<sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(98) 143 final, de 11.3.1998.

<sup>(2)</sup> CPA, NACE, CPC provisório e NC (Nomenclatura Combinada).

<sup>(3)</sup> JO C 29 E de 30.1.2001, p. 11 e JO C 29 E de 30.1.2001, p. 12.

<sup>(4)</sup> Parecer sobre os contratos públicos, relator: B. Green, JO C 193 de 10.7.2001, p. 1 e p. 7.

<sup>(5)</sup> JO L 125 de 29.10.2001, p. 1.

3.4.3. O CES é a favor da simplificação da aplicação das regras de publicidade, assim como da sua adaptação aos meios electrónicos desenvolvidos no âmbito do Sistema de Informação sobre os Contratos Públicos (SIMAP), sistema este iniciado pela Comissão em colaboração com os Estados-Membros. A utilização dos formulários-tipo e o recurso ao Vocabulário Comum para os Contratos Públicos facilitarão o acesso à informação e contribuirão para uma maior transparência dos concursos.

3.5. No âmbito das relações internacionais, existem e são desenvolvidas nomenclaturas privadas, pelo que é importante

a existência de um sistema de classificação única dos contratos públicos (CPV) na União Europeia, podendo, inclusivamente, propor-se a sua adopção por países terceiros no quadro das negociações da OMC, pela simplificação e a maior transparência da informação que essa adopção comporta.

3.6. É especialmente positiva a abertura do procedimento de revisão contemplada na proposta, na medida em que o processo de actualização se poderá basear nas sugestões e nos comentários provenientes dos futuros utilizadores directos do CPV.

Bruxelas, 28 de Novembro de 2001.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

### **Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Carta Europeia das Pequenas Empresas»**

(2002/C 48/04)

Em 13 de Setembro de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um aditamento a parecer sobre a «Carta Europeia das Pequenas Empresas».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 21 de Novembro de 2001, sendo relator D. Giron.

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 28 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 111 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer.

#### **1. Situação**

1.1. Em pareceres de 24 de Maio de 2000 e de 31 de Maio de 2001, o Comité Económico e Social pronunciou-se sobre a importância e sobre os motivos para a elaboração da Carta Europeia das Pequenas Empresas, a seguir designada «Carta», adoptada no Conselho Europeu da Feira de Junho de 2000, no final da presidência portuguesa do Conselho. Nessa ocasião, o Conselho reconheceu o papel fulcral das pequenas empresas na economia e na criação de emprego a nível europeu e salientou especialmente a necessidade de políticas específicas, menos genéricas do que as indistintamente reunidas sob a definição genérica de PME.

1.1.1. O Parlamento Europeu deu todo o seu apoio à Carta e salientou, no seu relatório sobre o programa plurianual a favor das empresas e do espírito empresarial, que as pequenas empresas, as micro-empresas e as empresas artesanais contribuem amplamente para a competitividade, a investigação e a inovação e desempenham um papel crucial no reforço da coesão económica e social e do ordenamento do território, sobretudo nas zonas rurais, urbanas e periurbanas.

1.2. No entanto, é forçoso constatar que, mais de um ano após a sua adopção, as recomendações da Carta parecem na maior parte ter-se tornado letra morta. A Carta, que se destina expressamente às pequenas empresas de menos de

50 trabalhadores<sup>(1)</sup> (parecer do CES de 24 de Maio de 2000), não foi mais do que uma declaração política de consequências práticas limitadas e pouco visíveis, em termos tanto do conhecimento dos progressos realizados nos Estados-Membros como das acções empreendidas pela Comissão.

1.2.1. As pequenas empresas, que são mais de 19 milhões e representam 53 % da mão-de-obra comunitária em actividades privadas não agrícolas, dão um contributo fundamental à coesão económica e social da Europa. No entanto, não são tidas na consideração devida nas políticas e nos programas comunitários que lhes dizem respeito, mesmo na sua qualidade específica de pequenas empresas e independentemente do conceito habitual de PME. O Comité constata que na prática poucas medidas foram tomadas para apoiar as pequenas empresas, e as efectivamente tomadas limitaram-se muitas vezes a acções pontuais sem coordenação.

1.2.2. O Comité reconhece, porém, que a Comissão tem tido as pequenas empresas em melhor conta nas suas acções e medidas legislativas, especialmente após as três conferências sobre o artesanato e as pequenas empresas em Avinhão (1990), Berlim (1994) e Milão (1997). As medidas no âmbito dos fundos estruturais, da política social, da política de emprego, da simplificação administrativa e da promoção do espírito empresarial e da competitividade são louváveis e devem ser prosseguidas.

1.2.3. O Comité considera, porém, surpreendente que a dinâmica gerada em prol das pequenas empresas e das empresas artesanais na sequência das três conferências europeias sobre o artesanato e a experiência adquirida no quadro das actividades da antiga DG XXIII no domínio das pequenas empresas não tenham sido aproveitadas após a reestruturação da Comissão.

## 2. Objectivo do presente parecer

2.1. A aplicação da Carta não é exclusivamente da competência dos Estados-Membros signatários, mas também de todas as instituições europeias, e sobretudo da Comissão, o que é expressamente consagrado no texto da Carta. Para além do seu papel de elaboração do relatório anual sobre a aplicação da Carta antes de cada cimeira europeia da Primavera, a Comissão poderia igualmente contemplar um verdadeiro plano operacional multianual de acções e medidas a nível comunitário e nacional com vista à aplicação efectiva e eficaz da Carta.

2.2. Para esse fim, a presidência belga do Conselho comprometeu-se, no seu programa económico apresentado ao Parlamento em 4 de Julho de 2001, a colocar a tônica sobre a aplicação da Carta.

2.3. O presente parecer apresenta as principais primeiras acções e medidas a adoptar nos próximos anos para tornar a Carta operacional.

## 3. A aplicação da Carta nos Estados-Membros

3.1. Em conformidade com as orientações da Carta e com as exigências do Parlamento Europeu, o Conselho Europeu da Primavera deve controlar anualmente os progressos realizados na aplicação da Carta pelos Estados-Membros. O Comité apela ao Conselho e à Comissão que velem por que o relatório a apresentar nessa ocasião analise efectivamente situações específicas às pequenas empresas, e não às PME em geral. Além disso, o relatório deve permanecer distinto de outras publicações, como o relatório sobre a aplicação do procedimento BEST de simplificação administrativa ou o plano de acção para a promoção do espírito empresarial e da competitividade.

3.1.1. Ainda a esse respeito, o Comité declara-se insatisfeito com o breve relatório anual sobre a aplicação da Carta apresentado pela Comissão em 7 de Março de 2000, em preparação do Conselho de Estocolmo. O relatório focou apenas as PME em geral, sem descrever o impacto real dos 11 projectos apresentados para as pequenas empresas e as micro-empresas, nem os resultados das medidas adoptadas no quadro dos programas comunitários geridos por outros serviços da Comissão para além da DG das Empresas.

3.2. O Comité recomenda que o relatório seja acompanhado por medidas concretas e propõe que sejam elaboradas orientações para as pequenas empresas. O CES sugere que, da mesma forma que são feitas recomendações aos Estados-Membros no âmbito das orientações para as políticas de emprego, o relatório sobre a aplicação da Carta contenha recomendações de orientação sobre o desenvolvimento económico das pequenas empresas e sobre o reforço do seu papel na estratégia de emprego.

3.2.1. O Comité considera, como indica o próprio texto da Carta e recorda o Parlamento Europeu, que a Carta se inscreve directamente na linha dos processos do Luxemburgo, de Cardiff e de Colónia. Sem querer dar-lhe a designação de «processo da Feira», é no entanto inegável que a Carta se insere perfeitamente nessa lógica e constitui um dos pilares essenciais da mesma. É a esse título que o Comité entende que tais recomendações aos Estados-Membros poderiam ser úteis.

(1) Recomendação da Comissão JO L 107 de 30.4.1996.

#### 4. Aplicação da Carta a nível comunitário

##### 4.1. Observações preliminares

4.1.1. Embora em vários domínios a política para as pequenas empresas seja da competência dos Estados-Membros, o envolvimento comunitário é cada vez mais importante na formação, na qualificação e na fiscalidade, assim como no próprio exercício de algumas actividades profissionais, como as relacionadas com a segurança geral ou alimentar. As pequenas empresas desempenharão no futuro um papel crucial na prossecução de cada um dos objectivos da UE, incluindo os grandes objectivos do futuro, como sejam o alargamento, a governação e a coesão económica e social. Os seus interesses, as suas expectativas e as suas necessidades reais deverão ser tidos em conta.

4.1.1.1. Não obstante, o Comité observa que o conhecimento dessas necessidades é apenas parcial a nível comunitário. O mundo científico e económico não tem, até à data, mostrado interesse em estudos aprofundados sobre as pequenas empresas nas suas diferentes formas. O Comité apela a que esta lacuna seja rapidamente preenchida.

4.1.2. Não pode esquecer-se que a Carta engloba todas as políticas e medidas comunitárias susceptíveis de afectarem as pequenas empresas. A responsabilidade pela sua aplicação não depende de um só serviço da Comissão, o que torna necessária a coordenação entre os vários serviços implicados. Para permitir uma verdadeira política aberta de coordenação para a pequena empresa, o Comité recomenda uma melhor articulação entre os serviços da Comissão implicados e a coordenação com as organizações europeias representantes das pequenas empresas.

4.1.3. É à UE que compete enviar todos os esforços para facilitar a transposição da Carta pelos países candidatos. Com efeito, a Carta representa, para esses países, uma base política de primeira ordem para permitir orientar os esforços públicos e privados a favor das pequenas empresas e das empresas artesanais e formular políticas económicas e sociais eficazes.

4.1.3.1. Para isso, o Comité solicita à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento Europeu que promovam intercâmbios entre as organizações representativas, favoreçam a criação de empresas e dêem incentivos às organizações intermediárias de empresas.

##### 4.2. Acções solicitadas a nível comunitário no quadro das linhas de acção da Carta

###### 4.2.1. Educação e formação no espírito empresarial

- análise e difusão das actividades das organizações de empresas, em particular das operações locais das organizações mais próximas dos cidadãos afectados;
- organizações de encontros técnicos de intercâmbio entre os coordenadores dessas acções, quer a nível comunitário quer nos Estados-Membros, e acompanhamento das medidas financeiras adequadas para facilitar esse intercâmbio;
- criação de um programa específico e de recursos financeiros destinados aos países candidatos, incluindo a organização de programas de geminação ou de cooperação com as organizações de pequenas empresas da UE;
- integração nos cursos de formação de acções de aproximação entre a escola e as pequenas empresas.

###### 4.2.2. Tornar o registo das empresas menos oneroso e a inscrição mais simples

- difundir os resultados dos estudos em curso, tendo expressamente em conta a situação de cada categoria de pequenas empresas;
- estudar os problemas de ordem jurídica, administrativa e fiscal enfrentados quer pelas empresas existentes que pretendam exercer actividade temporária em outro Estado-Membro (nomeadamente nas regiões transfronteiriças) quer pelos criadores de empresas que desejem iniciar a sua actividade num outro Estado-Membro;

###### 4.2.3. Melhor legislação e melhor regulamentação

- envolver sistematicamente as organizações europeias representativas de pequenas empresas no processo legislativo comunitário desde o início e disponibilizar os meios financeiros que permitam a realização dos encontros e a deslocação dos peritos;
- uniformizar as fichas de avaliação do impacto da legislação comunitária sobre as pequenas empresas e as micro-empresas;
- facilitar a aplicação da legislação comunitária pelas pequenas empresas mediante a redacção e difusão, por parte das organizações intermediárias responsáveis, de guias operacionais de boas práticas adaptados à realidade de cada categoria de empresa ou profissão, assim como o intercâmbio desses guias entre organizações de Estados-Membros diferentes;

- examinar a situação jurídica e fiscal das empresas em nome individual, compará-la com a das empresas sob forma de sociedade e propor as medidas adequadas;
- estudar um estatuto europeu da sociedade anónima (vd. parecer do CES em fase de elaboração; relator: H. Malosse);
- examinar a segurança dos bens familiares dos empresários independentes através de um estatuto específico;
- a ausência de patente europeia representa uma desvantagem para as pequenas empresas, atento os reduzidos volumes de negócios, o que é imperativo corrigir.

#### 4.2.4. Qualificações, acessibilidade e equivalência

- reforçar os programas de intercâmbio de aprendizes e adoptar um programa comunitário *Erasmus* de aprendizagem à imagem dos programas destinados aos estudantes universitários cuja eficácia foi já comprovada e dos quais beneficiam milhares de estudantes;
- criar um estatuto europeu do aprendiz, destinado a simplificar os procedimentos de intercâmbio e deslocação dos aprendizes, de protecção social e de coordenação entre os responsáveis pela formação e pela aprendizagem;
- desenvolver a coordenação e a cooperação entre organizações e institutos de formação profissional e de aprendizagem com vista a promover uma formação de alto nível;
- analisar os problemas detectados pelas pequenas empresas face à falta de postos de trabalho qualificados e propor soluções;
- criar um quadro europeu de equivalência dos diplomas profissionais com vista a simplificar a inscrição de um candidato criador num outro Estado-Membro.

#### 4.2.5. Melhorar o acesso aos serviços em linha

- auxiliar as organizações de empresas a estruturar uma oferta adequada de serviços em linha, designadamente em matéria de formação inicial e ao longo da vida, aconselhamento, criação e aquisição de empresas.

#### 4.2.6. Aproveitar melhor o mercado único

Neste domínio, podem considerar-se vários grupos de acções:

##### 4.2.6.1. Quanto ao conhecimento sobre as pequenas empresas e das suas necessidades

- ter em conta as necessidades específicas das pequenas empresas industriais ou prestadoras de serviços, quando for revista a definição de PME, quanto ao critério «volume de negócios»;
- lançamento pelos meios científicos e universitários, no âmbito do Observatório Europeu das PME, de um programa de estudos estatísticos e económicos e de análise das melhores práticas sobre as empresas artesanais, as micro-empresas e as pequenas empresas de actividades liberais;
- análises estatísticas e económicas das pequenas empresas e das micro-empresas dos países candidatos;
- análises e estudos específicos sobre o futuro das pequenas empresas e das empresas artesanais no âmbito das grandes orientações da política comunitária sobre o futuro da Europa: coesão e alargamento, governação, globalização;
- elaboração pela Comissão e pela Academia Europeia do Artesanato de um programa de trabalho e de investigação sobre o conhecimento das pequenas empresas, a aplicação da Carta e a realização de acções tais como as sugeridas no parecer do CES de 30 de Maio de 2001 sobre o artesanato e as PME na Europa.

##### 4.2.6.2. Quanto às regras da concorrência

- criar um sistema de observação das distorções da concorrência com as quais se vêem confrontadas as pequenas empresas, em especial as das regiões fronteiriças ou insulares, e instaurar um método de resolução rápida de litígios.

##### 4.2.6.3. Quanto à cooperação entre as organizações e as empresas

- relançar, sob uma forma mais adequada e flexível, os programas de cooperação transfronteiriça *Interprise*.

##### 4.2.6.4. Quanto à participação das empresas nos programas e acções comunitários

- simplificar, para as pequenas empresas, os procedimentos de candidatura e de certificação de resultados e sistematizar o recurso às organizações intermediárias de aconselhamento e acompanhamento das empresas;
- facilitar os procedimentos de adjudicação e de convite à apresentação de propostas e relançar, de uma forma adequada, a possibilidade de financiamentos por ajuste directo para acções inovadoras e experimentais transnacionais destinadas a um grande número de empresas sob proposta das organizações intermediárias nacionais e europeias.

#### 4.2.6.5. Quanto à normalização

- assegurar a participação das pequenas empresas e das micro-empresas nas actividades europeias de normalização e criar um sistema de financiamento dos peritos que as representam. O Comité entende que a experiência da Normapme deve ser particularmente apoiada e reforçada;
- criar instrumentos e manuais técnicos específicos para diferentes sectores e dimensões de cada empresa;
- criar e apoiar uma rede de peritos e conselheiros nas organizações intermediárias e profissionais das pequenas empresas, encarregues da informação e do aconselhamento sobre a aplicação das normas e da rotulagem comunitárias.

#### 4.2.6.6. Quanto ao ambiente

- integrar sistematicamente a «lógica das pequenas empresas» nos textos comunitários e ter as suas necessidades específicas em conta desde o início;
- simplificar os procedimentos à semelhança do novo regulamento EMAS sobre a auditoria ambiental, que prevê procedimentos bastante simplificados para as pequenas empresas e dá às câmaras de artesanato e às organizações intermediárias e profissionais a possibilidade de realizar auditorias adaptadas às pequenas empresas;
- criar e sustentar uma rede de mediadores e conselheiros ambientais nas organizações intermediárias, os quais seriam incumbidos da informação, da formação e do aconselhamento às pequenas empresas;
- adoptar medidas de incentivo fiscal e de apoio financeiro aos investimentos e à adequação às normas em matéria ambiental.

#### 4.2.7. Questões fiscais e financeiras

##### 4.2.7.1. Adaptar a fiscalidade

- reforçar as medidas experimentais de redução do IVA estendendo-o a todas as actividades com alta intensidade de mão-de-obra.

##### 4.2.7.2. Facilitar o crédito e favorecer a garantia mútua

- assegurar um acesso melhorado e a utilização pelas pequenas empresas dos instrumentos existentes criados pelas instituições europeias (BEI, FEI, Comissão) ou que serão criados para facilitar o acesso ao crédito para

investir nas novas tecnologias da informação e da comunicação (NTIC), adequar a actividade da empresa às normas técnicas e ambientais e realizar investimentos imateriais na formação; para esse fim, investigar a utilização desses produtos pelas pequenas empresas e propor novas medidas de acesso;

- criar uma verdadeira estratégia europeia de apoio ao desenvolvimento dos sistemas de garantia mútua;
- velar por que as medidas de reforma bancária propostas pelo Comité de Basileia (Basileia 2), a retomar pela Comissão numa directiva futura, não redundem no encarecimento do custo final e no empobrecimento do crédito para as pequenas empresas e para os pequenos créditos.

#### 4.2.8. Reforçar e dinamizar a capacidade tecnológica das pequenas empresas

- apoiar a introdução nas organizações intermediárias das pequenas empresas de conselheiros/mediadores tecnológicos e encorajar a cooperação em rede;
- zelar pela tomada em consideração das pequenas empresas, e em particular das empresas tradicionais, no 6.º programa-quadro de IDT;
- facilitar a realização de acções de investigação colectiva pelas organizações intermediárias em conjunção com os meios científicos.

#### 4.2.9. Modelos comprovados de comércio electrónico e apoio de qualidade às pequenas empresas

##### 4.2.9.1. Quanto ao comércio electrónico

- apoiar as acções de informação, de sensibilização e de experimentação sobre as NTIC, assim como as acções de aconselhamento pelas organizações intermediárias das pequenas empresas;
- encorajar os investimentos das pequenas empresas e das micro-empresas em material, na aquisição de programas informáticos e na formação.

##### 4.2.9.2. Quanto à promoção de qualidade das pequenas empresas

- desenvolver a nível comunitário uma autêntica política de cooperação entre as organizações prestadoras de serviços de apoio;

- elaborar um código comunitário para os serviços de apoio contendo as condições mínimas a respeitar pelas organizações que pretendam prestar esses serviços na UE;
- criar, a nível comunitário, uma formação de conselheiro de empresas de acordo com as especificações desse código;
- auxiliar os países candidatos a desenvolver a sua rede de serviços de apoio em função das especificações comunitárias.

**4.2.10. Desenvolver, reforçar e tornar mais eficaz a representação dos interesses das pequenas empresas a nível da UE e a nível nacional**

**4.2.10.1. Quanto à representação dos interesses das pequenas empresas**

- reforçar e sistematizar a concertação directa com as organizações representativas nacionais e europeias de pequenas empresas em todos os domínios das políticas comunitárias;
- favorecer e apoiar a cooperação entre as câmaras e as organizações intermediárias, profissionais e sectoriais de pequenas empresas, de micro-empresas e de empresas artesanais dos vários Estados-Membros, assim como a respectiva estruturação a nível comunitário, de modo a permitir-lhes expressar as suas prioridades ao nível das legislações gerais e sectoriais que lhes dizem respeito;
- promover a criação e o funcionamento de organizações intermediárias e sectoriais dessas empresas nos países candidatos, apoiar as suas actividades em proveito das empresas e a sua parceria com as organizações congénères dos Estados-Membros actuais.

**4.2.10.2. Quanto ao diálogo social**

- garantir a participação directa e automática das estruturas de representação das pequenas empresas e das empresas artesanais em todos os procedimentos de consulta e de decisão a nível comunitário, assim como nas reuniões políticas de alto nível que lhes dizem respeito;
- assegurar um melhor controlo do cumprimento dos acordos negociados entre os parceiros sociais, favorecendo uma melhor representação das organizações representativas das empresas artesanais e das pequena empresas no diálogo social a todos os níveis (comunitário, nacional, sectorial, empresarial);

- elaborar um manual de boas práticas em matéria de responsabilidade social nas pequenas empresas e encorajar a sua difusão junto dos decisores;
- ajudar as pequenas empresas activas no domínio da responsabilidade social a informar melhor as suas parceiras sobre as suas acções.

## 5. Conclusões

5.1. O Comité vê na Carta uma oportunidade única de todos os níveis políticos da UE demonstrarem aos 19 milhões de pequenas empresas e de micro-empresas e aos respectivos trabalhadores o quanto estão conscientes dos seus problemas e que esses problemas serão tomados em consideração.

5.2. O Comité não esconde as suas preocupações e o seu receio de que esses milhões de empresários, independentes e assalariados se desinteressem cada vez mais da UE caso os diferentes níveis políticos não tenham em conta as suas necessidades específicas. Esse desinteresse teria consequências nefastas para a construção, a consolidação e o alargamento da UE, numa altura em que a coesão europeia se perfila ainda mais importante no contexto internacional.

5.2.1. O presente parecer ecoa a inquietação dos proprietários das pequenas empresas e das empresas artesanais e apresenta sugestões que a Comissão Europeia deveria aproveitar para lançar acções visíveis destinadas a promover, de acordo com os princípios de Lisboa, o papel e a importância das pequenas empresas no quadro de uma concorrência internacional cada vez mais activa.

5.3. É necessário empenhar-se desde já numa política de conjunto realista, eficaz e visível que consagre um quadro jurídico, fiscal e social de dimensão europeia necessário para o desenvolvimento das pequenas empresas. Esse quadro deve englobar e coordenar, no âmbito de um plano operacional plurianual de acções em prol das pequenas empresas, todas as medidas individuais já tomadas ou a tomar a nível comunitário pelos diversos serviços da Comissão. O Comité propõe que a Comissão promova uma melhor coordenação das acções levadas a cabo pelos seus serviços em prol das pequenas empresas. À semelhança do grupo de comissários sobre a igualdade de oportunidades, a política europeia das pequenas empresas seria muito mais eficaz em termos políticos e operacionais se essa coordenação fosse fomentada entre as mais altas instâncias da Comissão.

5.4. Para esse fim, o Comité solicita à Comissão e aos Estados-Membros que passem a aplicar a Carta logo que

possível, com base no plano de acção plurianual e em conjugação com o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social e as organizações efectivamente representativas do artesanato e das pequenas empresas. A aplicação eficaz desse plano e o êxito de uma política europeia das pequenas empresas nunca estarão garantidos se não houver um verdadeiro diálogo directo, se não for reforçada a cooperação com as organizações intermediárias representativas do artesanato e das pequenas empresas e com os parceiros sociais, beneficiando da sua presença a todos os níveis e da sua longa experiência, e se estes últimos não forem directamente envolvidos no processo de decisão e na execução das medidas adoptadas.

Bruxelas, 28 de Novembro de 2001.

5.5. O Comité exorta o Conselho a adoptar, numa das suas próximas reuniões, uma decisão sobre a aplicação da Carta através da execução de um plano de acção plurianual abrangendo todas as iniciativas de interesse para as pequenas empresas, assim como as propostas do presente parecer, e a dotá-las dos meios necessários no âmbito dos programas relevantes. Para esse fim, solicita ao Parlamento e ao Conselho que aprovem a proposta de orçamento especial apresentada em 2000 durante o exame do programa plurianual para as empresas e o espírito empresarial, o qual se destinaria a apoiar as acções inovadoras da Carta não incluídas noutras programas.

*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 sobre “Uma estratégia do mercado interno para os serviços”»**

(2002/C 48/05)

Em 28 de Fevereiro de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 23.º do Regimento, elaborar a parecer sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 21 de Novembro de 2001 (relator: B. Vever).

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 28 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou por 106 votos a favor e 1 abstenção o seguinte parecer.

**1. Síntese das considerações do Comité**

1.1. Preocupam o Comité os persistentes atrasos na realização do mercado interno dos serviços, quando as actividades neste sector adquiriram um peso preponderante no crescimento económico e no emprego na Europa. No contexto actual, marcado pela pressão da globalização, pelo relançamento das negociações da OMC, pela emergência da sociedade da informação, pela passagem ao euro, pelos compromissos assumidos no Conselho Europeu de Lisboa em matéria de competitividade e pela preparação do alargamento, convém obviar sem mais tardar a estes atrasos.

1.2. Apraz ao Comité que a Comissão tenha vincado, na comunicação de Dezembro de 2000, a urgência de relançar o mercado interno dos serviços, decidindo acelerar os processos em curso, actualizar a análise dos obstáculos e aplicar uma abordagem global e inovadora a partir de 2002.

1.3. O Comité está consciente da complexidade que reveste a conclusão do mercado interno dos serviços face às disparidades profundamente enraizadas nos direitos e nas culturas dos Estados-Membros. O inquérito e a audição realizados revelam,

porém, que a quase totalidade dos agentes socioprofissionais, embora reconheçam tal complexidade, considera que as grandes questões europeias não são hoje tratadas da melhor forma.

1.4. O Comité constata, pois, que existe forte expectativa por parte dos agentes socioprofissionais que operam no terreno em favor de uma nova abordagem mais eficaz e com contornos mais precisos para enfrentar com êxito a complexidade das questões examinadas. Frisa, pois, com a Comissão, a necessidade de relançar e acelerar os trabalhos comunitários em novas bases que deverão ser globais, coordenadas e flexíveis. O repto consiste em criar um equilíbrio dinâmico entre pressão do mercado, reconhecimento mútuo e harmonização, tendo em conta, face aos imperativos competitivos de adaptação à liberalização, os interesses das empresas, dos consumidores e das missões específicas dos serviços de interesse geral.

1.5. Quanto à avaliação dos obstáculos, o Comité chama a atenção da Comissão para a necessidade de definir uma metodologia e efectuar uma melhor selecção das diferentes categorias de obstáculos, distinguindo mais claramente os verdadeiros, que convém eliminar, da realidade de uma diversidade cultural europeia, à qual os operadores terão de se adaptar.

1.6. Quanto à estratégia a formular e aplicar em 2002, para acelerar a conclusão do mercado interno dos serviços, o Comité subscreve as orientações propostas pela Comissão, não deixando, porém, de tecer as recomendações seguintes:

1.6.1. O Comité está convencido de que o êxito desta nova abordagem dependerá de uma parceria entre instituições europeias, meios socioprofissionais e Estados-Membros, em torno dos princípios seguintes: avaliação rigorosa dos obstáculos, prevenção de novas barreiras, coordenação mediante instrumentos complementares, simplificação das regras, precaução na eliminação de obstáculos que constituem formas de compartimentação, consideração da globalização das trocas, participação dos meios socioprofissionais nas regras que lhes dizem respeito, acompanhamento permanente dos progressos pela Comissão.

1.6.2. Uma premissa consiste em reforçar a aplicação directa dos princípios do Tratado, sistematizar o processo de informação antecipada quanto aos projectos nacionais de regulamentação susceptíveis de criar barreiras e aumentar o rigor na transposição das diferentes directivas.

1.6.3. Para imprimir à nova estratégia a força de impacto necessária, o Comité apoia a intenção da Comissão de propor ao Parlamento e ao Conselho a adopção de um novo

instrumento jurídico horizontal, na medida em que seja politicamente negociado, juridicamente vinculativo, global na sua abordagem, centrado em exigências fundamentais, apto a activar e coordenar outros instrumentos complementares, e, ainda, flexível na sua aplicação.

1.6.4. O Comité recomenda que a transcrição das exigências essenciais do instrumento quadro e das diferentes directivas de acompanhamento seja confiada a comités mistos de regulamentação, inspirados no modelo dos comités SLIM, compostos por representantes das administrações, dos operadores e dos utentes dos serviços.

1.6.5. O Comité recomenda ainda que o instrumento quadro reconheça e estimule as abordagens de auto-regulação e de co-regulação dos meios socioprofissionais interessados, sob controlo do legislador europeu e da Comissão quanto aos efeitos e à aplicação. O Comité exorta os agentes socioprofissionais europeus a tomarem todas as iniciativas necessárias no sentido de desempenharem um papel de guia na conclusão do mercado interno dos serviços.

1.6.6. O Comité espera desta nova abordagem que permita resultados significativos e irreversíveis na aceleração do mercado interno dos serviços até ao fim dos mandatos actuais da Comissão e do Parlamento e antes da primeira vaga do futuro alargamento.

## 2. Principais passos da comunicação da Comissão

2.1. A comunicação «Uma estratégia do mercado interno para os serviços»<sup>(1)</sup>, apresentada pela Comissão em 29 de Dezembro de 2000, põe a tônica no crescente desfasamento entre a importância cada vez mais preponderante dos serviços para a economia europeia e a persistência dos atrasos na realização de um mercado interno europeu dos serviços suficientemente fluido e integrado. Recorda o compromisso assumido pelo Conselho Europeu de Lisboa no sentido de desenvolver os serviços numa economia europeia mais dinâmica e mais competitiva, compromisso esse que constitui o motivo essencial da apresentação da comunicação da Comissão.

2.2. Para alcançar tal objectivo, a Comissão propõe uma abordagem em duas etapas sucessivas.

2.2.1. Na primeira etapa programada em 2001, a Comissão prevê uma série de acções, incluindo:

<sup>(1)</sup> COM(2000) 888 final de 29.12.2000.

- adopção pelo Parlamento e pelo Conselho de várias propostas legislativas (contratos de fornecimentos públicos, prestação de serviços públicos e empreitadas de obras públicas, comercialização à distância de serviços financeiros, quadro regulamentar das telecomunicações, abertura à concorrência dos serviços postais, direitos de autor na sociedade da informação, estratégia da UE para o futuro em matéria de informações financeiras, ofertas públicas de aquisição, regime de IVA aplicável a determinados serviços prestados por via electrónica);
- lançamento de novas iniciativas (publicidade e promoção das vendas, profissões regulamentadas, reconhecimento das qualificações, serviços financeiros e comércio electrónico, contrafacção e pirataria);
- compilação de um relatório de avaliação sobre a aplicação das directivas precedentes (procedimento de informação no sector das normas e das regulamentações técnicas, protecção jurídica dos serviços de acesso condicional, direitos de autor e radiodifusão por cabo e satélite, protecção jurídica das bases de dados);
- aplicação de outras medidas de acompanhamento (melhoria dos dados estatísticos, análise comparativa, formação das empresas de serviços em competências na área das TIC, melhoria do processo de inovação no contexto do 6.º programa quadro de investigação e desenvolvimento);
- organização de estudos sistemáticos sobre os obstáculos aos serviços, sendo os resultados compilados em relatório no fim da primeira etapa.

2.2.2. Na segunda etapa programada em 2002, a Comissão apresentará outro pacote de medidas, com base num calendário preciso, incluindo:

- elaboração de uma lista dos obstáculos susceptíveis de serem eliminados mediante a aplicação directa dos princípios do Tratado;
- lançamento de um pacote de medidas não legislativas para eliminar certos obstáculos não regulamentares (incluindo códigos de conduta comunitários, mecanismos alternativos de resolução de litígios e acções de sensibilização);
- criação de um instrumento de abordagem transversal para eliminar a maioria dos obstáculos restantes;
- apresentação de medidas complementares de harmonização direcionada.

2.3. O Comité faz notar que a comunicação da Comissão surge no momento azado, por uma série de motivos:

2.3.1. a globalização económica e a abertura ao exterior do mercado único continuam a intensificar-se e tendem a acentuar-se ainda mais com o relançamento, em Novembro de 2001, das negociações multilaterais no âmbito da OMC, que incidem, nomeadamente, sobre a liberalização dos serviços à escala internacional;

2.3.2. a emergência da sociedade da informação perturba as condições de prestação dos serviços, suprimindo as fronteiras, acentuando a concorrência e colocando os utentes dos serviços

(empresas, pessoas colectivas e consumidores individuais) em posição central e privilegiada;

2.3.3. a introdução do euro no início de 2002, substituindo as moedas nacionais, irá contribuir para aumentar a concorrência entre todos os operadores, ao mesmo tempo que intensifica as exigências de integração do mercado único dos serviços;

2.3.4. a realização prática do mandato de Lisboa, que visa preparar até 2010 a transição da Europa para uma economia dinâmica e competitiva baseada no conhecimento, tende a atrasar-se e não poderá ser levada por diante sem uma aceleração resoluta da abertura dos serviços à concorrência no âmbito do mercado único;

2.3.5. a preparação do alargamento é mais um motivo para acelerar os trabalhos de conclusão do mercado único dos serviços, a fim de realizar progressos significativos antes da adesão dos primeiros novos Estados-Membros.

2.4. As observações do Comité, expendidas a seguir, centram-se em:

- a análise pela Comissão da situação actual do mercado dos serviços (papel dos serviços na economia europeia, atrasos do mercado único dos serviços);
- a nova estratégia proposta pela Comissão para acelerar a conclusão do mercado único dos serviços (princípios fundamentais, acções da primeira e da segunda etapa).

2.5. O parecer do Comité funda-se, nomeadamente, numa audição organizada em 19 de Setembro de 2001 com agentes socioeconómicos. Esta audição permitiu «fotografar» a situação actual do mercado interno dos serviços, nomeadamente no atinente aos obstáculos, e recolher recomendações quanto ao «itinerário» a seguir para acelerar a conclusão deste mercado interno.

### 3. Observações do Comité sobre o papel dos serviços na economia europeia

3.1. A Comissão evoca oportunamente o papel essencial dos serviços na realização do mercado interno europeu. A economia europeia desempenha um papel preponderante no desenvolvimento do sector dos serviços, já que a União Europeia é o primeiro exportador mundial (26 % das exportações) e o investidor mais importante. O Comité sublinha, nomeadamente, que o sector dos serviços representa na Europa mais de metade do PIB e do emprego, 70 % dos postos de trabalho criados nos últimos três anos e quase 90 % das novas empresas. Em média, os salários e as habilitações são superiores aos dos outros sectores. O Comité salienta que é necessário consolidar esta situação e explorar cabalmente as potencialidades económicas dos serviços europeus.

3.2. O Comité faz notar que o sector dos serviços é tão diverso quanto vasto. Enumerar todas as suas componentes será, pois, tarefa titânica: serviços financeiros e seguros, serviços imateriais às empresas (consultoria, publicidade e comercialização, informática, etc.), serviços operacionais às empresas (gestão externa, limpeza, restauração colectiva, segurança, etc.), serviços às populações locais, serviços aos particulares (hotelaria, restauração individual, actividades de lazer, etc.), serviços às pessoas (no domicílio), trabalho temporário, transportes e logística.

3.3. O Comité salienta ainda que este conjunto aparentemente heteróclito tem em comum três grandes características, que influem abertamente no modo de gestão, na organização, na gestão das competências, nas necessidades de financiamento, etc.:

- uma massa salarial equivalente em média a 70 % do volume de negócios, com variações de 40 a 80 % dependendo da actividade profissional;
- a quase totalidade dos trabalhadores está em contacto diário e permanente com os clientes, o que dita uma gestão específica da relação com o cliente;
- o funcionamento em rede, com uma muito forte descentralização das decisões e uma grande autonomia da gestão local, em virtude da necessária proximidade aos clientes.

3.4. Para além do sector dos serviços em sentido estrito, o Comité observa igualmente que a própria noção de serviço está a ganhar predominância. Após um decénio de evolução da noção de serviço associado a um ou mais produtos, estes estão cada vez mais vinculados à prestação de serviços. O potencial da criação de valor desloca-se e inscreve-se no centro da própria relação de serviço, da qual os elementos a montante e a jusante passam a ser tributários. Por fim, observa-se uma evolução irreversível para uma economia do imaterial e do cognitivo, feita de alianças, interdependências e co-responsabilidades de toda a sorte.

3.5. O Comité salienta por fim que o mercado dos serviços está ele próprio intrinsecamente ligado ao dos produtos. O crescimento dos serviços é a característica principal dos países desenvolvidos, compreendendo todos os sectores de actividade: a indústria, cujos custos de produção mas também os benefícios e os postos de trabalho correspondem cada vez mais a serviços, a distribuição, que procura fidelizar a clientela com serviços associados, os próprios serviços, que realizam mais de metade das suas actividades nesse sector e, por fim, os Estados, que devem distinguir cada vez mais entre serviço público e serviço ao público. Todos estes elementos são interdependentes e complementares.

3.6. O Comité salienta igualmente que, com a introdução do euro, a Europa, para permanecer competitiva face à globalização, decidiu implicitamente acentuar a importância dos serviços. Os que possuem alto valor acrescentado individual (baseados quer nos processos quer nos indivíduos) impulsoram a capacidade de inovação e a posição da Europa na economia mundial. Os que possuem baixo valor acrescentado individual mas têm grande utilidade social colectiva revelam-se indispensáveis à eficácia dos primeiros ao mesmo tempo que contribuem directamente para o equilíbrio da sociedade graças ao seu papel de inserção, integração e promoção social. A consolidação do equilíbrio social e societal é igualmente um factor de atracção dos investimentos para as regiões. Os serviços constituem uma resposta vigorosa aos repto do desenvolvimento territorial, à articulação em rede das regiões, à estruturação da oferta, consolidando a imagem da Europa no plano internacional ao mesmo tempo que responde aos interesses e às necessidades locais.

3.7. Pelos motivos expostos e imbuída no mesmo espírito, a Comissão tem toda a razão quando sublinha o papel central dos serviços para o funcionamento do mercado único num plano geral (cf. telecomunicações, serviços financeiros, etc.), e os seus efeitos nas diferentes etapas do processo comercial. O próprio Comité está convicto de que uma melhor realização do mercado único dos serviços é determinante para consolidar a livre circulação de pessoas, de produtos e de capitais, em virtude dos efeitos múltiplos da livre prestação de serviços nos diferentes factores da economia.

3.8. O Comité insiste muito em particular no papel fundamental das PME no desenvolvimento da economia dos serviços e na necessidade de serem enquadrados por uma conjectura global mais propícia — cf. simplificação das regras e formalidades, atenuação da pressão fiscal, articulação em rede, facilidade de acesso ao financiamento, etc.

3.9. O Comité recorda ainda o papel económico e social que desempenham igualmente os serviços de interesse geral, cuja missão foi explicitamente reconhecida pelo Tratado de Amsterdão e pela Carta dos Direitos Fundamentais, aprovada em Nice. Os serviços de interesse geral caracterizam-se pela grande diversidade, fruto, nomeadamente, das especificidades políticas, administrativas e culturais dos Estados-Membros. As missões de interesse geral podem igualmente ser delegadas em operadores não públicos, em função de concessões do Estado submetidas a condições particulares. O Comité apoia o papel legítimo dos serviços de interesse geral, frisando a necessidade de garantir a sua compatibilidade com o bom funcionamento do mercado interno, nomeadamente no atinente à transparéncia da gestão, à participação dos utentes e dos parceiros sociais na sua organização e à sua conformidade com as regras

comuns relativas à concorrência. O Comité convida a Comissão a melhor precisar o texto permitindo distinguir as actividades económicas e as actividades não económicas dos serviços de interesse geral. O Comité frisa por fim a necessidade de levar por diante a liberalização dos transportes, das telecomunicações, dos serviços postais e da energia, enquanto elemento indissociável da realização de um verdadeiro mercado interno europeu.

3.10. A Comissão sublinha a importância atribuída aos serviços pelo mandato de Lisboa. Recorda nomeadamente que os serviços são o motor da nova economia, relevando as repercussões da revolução tecnológica em curso, o seu impacto no processo de inovação, na concorrência na Europa e no mundo, os seus efeitos no crescimento económico, a sua contribuição para o reforço das exigências de qualidade a que todos os utentes aspiram. O Comité apoia a referência ao mandato de Lisboa, frisando, porém, a alarmante lacuna quanto ao controlo rigoroso da sua execução, revelada aliás pela posição dos 15 no Conselho Europeu de Estocolmo, sobretudo na evidente falta de entusiasmo com o processo de reforma e de transparência com o seu rumo (ausência de informações dos Estados-Membros sobre o estado das reformas nacionais, atrasos nas decisões europeias, atrasos na transposição das directivas nos Estados-Membros), que convém imperativamente preencher antes do próximo Conselho Europeu de Barcelona, que terá lugar na Primavera de 2002.

3.11. O Comité sublinha a necessidade de reflectir sobre o impacto não só económico mas também social de uma maior abertura do mercado único dos serviços à concorrência: convém sustentar o ganho de produtividade e de competitividade que tal abertura permitirá, vigiando as consequências sociais nas situações anteriormente protegidas, prevendo períodos transitórios e promovendo acções de formação e de reconversão, eventualmente apoiadas pelos fundos comunitários. O Comité faz notar que uma melhor realização do mercado único dos serviços terá globalmente um efeito social positivo, sendo mesmo avançada a criação de 36 milhões de postos de trabalho novos.

3.12. O Comité insiste, por fim, na necessidade de reflectir desde já no papel dos serviços numa Europa alargada e de associar plenamente os países candidatos à preparação, definição e aplicação da nova estratégia para o mercado único dos serviços.

#### 4. Observações do Comité sobre os atrasos no mercado único dos serviços

4.1. O Comité concorda com a Comissão que o mercado único dos serviços continua a acusar um atraso significativo relativamente ao mercado único dos produtos. Tendo começado mais tarde, continua a defrontar-se com mais obstáculos. O número importante de directivas ainda por adoptar reflecte essa situação. Os serviços são, por natureza, mais difíceis de harmonizar do que os produtos. Com efeito, as condições de prestação dos serviços estão estreitamente ligadas ao direito nacional (civil, comercial, social, etc.), ele próprio marcado por especificidades culturais que são particularmente resistentes à harmonização. As condições de exercício das profissões no sector dos serviços são geralmente submetidas a regras rigorosas, não raro de longa data, e frequentemente auto-reguladas. A responsabilidade jurídica de tais profissões pode, pois, variar extremamente em função dos países (por exemplo, a responsabilidade decorrente da construção de um imóvel pode incumbrir num país ao arquitecto e num outro ao engenheiro). Tais divergências penalizam consideravelmente a liberdade de prestação de serviços de um Estado-Membro para outro e complicam significativamente os dados relativos à sua harmonização.

4.2. O Comité tem presente a variedade de instrumentos lançados pela União Europeia com vista a contribuir para uma melhor realização do mercado único dos serviços. Os processos de harmonização e de reconhecimento mútuo devem completar-se de forma útil, o que exige um aperfeiçoamento dos respectivos domínios de aplicação, ao mesmo tempo que se tenta melhorar a sua interacção. Por outro lado, espera-se que a intervenção comunitária evolua não só em termos de instrumentos legislativos (regulamentos, directivas) mas também de mecanismos de acompanhamento (comunicações, estudos, painéis de avaliação, acções de formação, programas, etc.).

4.3. O Comité recorda, por outro lado, as críticas do relatório de Alexandre Lamfalussy de Março de 2001 referentes à morosidade do processo legislativo comunitário e realça que tais observações não são unicamente válidas para os serviços financeiros, sendo pertinente aplicá-las também à harmonização das regulamentações referentes a outros tipos de serviços.

4.4. O inquérito efectuado pelo Comité junto dos meios socioprofissionais no âmbito da elaboração do presente parecer confirma o sentimento de insatisfação, mas reconhece, ao mesmo tempo, as complexidades existentes. Apesar de 4 % dos inquiridos destaca em particular os progressos realizados, 16 % realça os atrasos e 80 % reparte de forma equilibrada a sua apreciação entre estas duas respostas. 80 % reconhece que os problemas que subsistem são difíceis de resolver no plano

técnico e político, mas 80 % considera também que estes não são tratados actualmente da melhor forma. Este inquérito confirma que a complexidade enraizada dos problemas a enfrentar não pode, em caso algum, servir de desculpa para reduzir o perfil da intervenção comunitária: os agentes presentes no terreno aguardam com ansiedade a aplicação de uma nova abordagem mais activa e mais eficaz, que esteja, ao mesmo tempo, melhor orientada para enfrentar com eficácia as complexidades.

4.5. O Comité chama, por fim, a atenção da Comissão para a necessidade de definir uma metodologia e fazer uma selecção dos obstáculos que persistem no mercado único. O inquérito e a audição efectuados pelo Comité confirmaram que os obstáculos aos serviços mencionados pelos agentes socioprofissionais são numerosos e diversificados e abrangem em larga medida a vasta gama de obstáculos administrativos, técnicos e fiscais que subsistem no mercado interno. Esses obstáculos são, em contrapartida, apresentados e comentados sem uma preocupação evidente de os «hierarquizar». Ora, há que estar bem ciente de que a realização do mercado interno dos serviços tem, por certo, por objectivo assegurar maior transparência, fluidez, eficácia e coerência nas trocas, mas não unificar todos os aspectos. Há que aceitar a existência de determinadas diferenças (cf. cultura, línguas, etc.), cabendo a cada um adaptar-se. Existem, porém, ainda obstáculos que criam verdadeiras barreiras e fortes discriminações que não são justificáveis num mercado único e que devem, pois, ser rapidamente eliminados. Entre estes dois factores há uma «zona cinzenta» onde o debate se desenrola com naturalidade e que continuará a evoluir no atinente ao nível de fluidez (cf. reconhecimentos mútuos, aberturas determinadas pela acção directa do mercado) e ao grau de intervenção comunitária desejável (nomeadamente através da harmonização).

4.6. O Comité recomenda, portanto, à Comissão que faça as seguintes distinções no inventário dos obstáculos que irá apresentar proximamente:

- por um lado, os obstáculos que tornam uma prestação de serviços impossível ou a dissuadem fortemente, como por exemplo as lacunas no reconhecimento das exigências técnicas ou dos diplomas e qualificações profissionais, e para os quais é prioritário haver uma acção comunitária;
- por outro lado, os obstáculos que complicam uma prestação de serviços sem afectar fundamentalmente as condições de concorrência, como por exemplo a adaptação à diversidade cultural, linguística, etc., e para os quais compete sobretudo aos prestadores e aos utentes dos serviços adaptarem-se;
- os obstáculos que criam um custo acrescentado considerável a uma prestação de serviços, podendo afectar em graus diferentes as condições de concorrência, como por exemplo os encargos suplementares associados às regulamentações, aos procedimentos e às condições de actividade, e para os quais uma intervenção comunitária pode revelar-se necessária, devendo-se, porém, ter em

conta o nível de compromisso político da União na definição e aplicação de políticas comuns, bem como as exigências dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Trata-se aqui de um domínio de intervenção que continuará a evoluir à medida dos progressos da integração europeia.

## 5. Observações do Comité sobre os princípios estratégicos propostos pela Comissão

5.1. O Comité considera que a Comissão está correcta ao insistir na importância de uma estratégia global para relançar o mercado único dos serviços. O Comité aprova os cinco princípios fundamentais em que se baseia esta estratégia:

- uma estratégia completa que afecta todos os serviços;
- uma estratégia que visa tornar as prestações de serviços transfronteiriças tão simples como dentro de um Estado-Membro — o Comité realça, porém, que cada um deverá adaptar-se no terreno à diversidade cultural e linguística, elemento integrante da realidade e da riqueza europeia;
- uma estratégia ao serviço das empresas e dos consumidores;
- uma estratégia que acompanha o ritmo da mudança;
- uma estratégia coerente com as outras políticas.

5.2. O Comité aprova muito em particular a preocupação da Comissão em descompartimentar a luta contra os obstáculos que persistem ao realçar o conjunto do processo microeconómico (produtivo, comercial, financeiro, etc.), tal como é vivido pelo operador económico, e ao pôr em evidência a necessidade de eliminar os obstáculos ao longo de todo este processo, por forma a obter um resultado positivo realmente perceptível pelo operador.

5.3. Em contrapartida, o Comité verifica que nem todas as soluções foram definidas claramente, tendo a Comissão preferido subordinar essa definição a uma análise mais aprofundada dos obstáculos. É por esta razão que a comunicação da Comissão aparece ainda nesta altura como uma metodologia que carece ainda de precisão no seu equilíbrio operacional e na distribuição das responsabilidades por todos os agentes envolvidos e cuja aplicação tem ainda de ser assegurada pelas vias adequadas. Ora, o êxito de uma tal estratégia torna-se cada vez mais necessário, numa altura em que a dupla pressão do euro e da sociedade da informação realça a urgência de um mercado dos serviços europeu mais fluido, mais coerente e melhor organizado.

5.4. O Comité reconhece, tal como a Comissão, a necessidade de se dar prioridade à liberalização das trocas transfronteiriças, as quais são os verdadeiros pontos de ligação do mercado único, muito em particular do euro. Um bom ponto de partida seria melhorar, desde já, o levantamento e o apoio às iniciativas realizadas no terreno pelos agentes económicos para eliminar os obstáculos transfronteiriços existentes. A base de dados PRISM do Observatório do Mercado Único já dá muitos exemplos concretos e variados de tais iniciativas.

5.5. Tal como a Comissão, o Comité atribui a maior importância à necessidade de se assegurar um apoio real aos consumidores e às empresas (que são, afinal, quer prestadoras quer consumidoras de serviços). Tal implica partir da sua percepção no terreno e das suas expectativas, mas também, obviamente, convidá-las a participar directamente na elaboração das regras.

5.6. A Comissão salienta a necessidade de uma adaptação da regulamentação ao ritmo da mudança. O Comité partilha desta preocupação e sublinha a necessidade, para responder a esta questão, de melhor organizar a repartição das tarefas entre todos os agentes envolvidos. Assim, o Comité considera que o legislador comunitário não deveria procurar regulamentar todos os pormenores, mas centrar-se nos requisitos essenciais (à imagem da «nova abordagem» já aplicada há mais de quinze anos para a harmonização dos produtos).

5.7. O Comité chama, por outro lado, a atenção da Comissão para a necessidade de ter em conta, na elaboração de uma estratégia mais agressiva, as «discriminações ao contrário» que a rápida abertura do mercado pode igualmente criar num Estado-Membro para os seus cidadãos nacionais. Com efeito, os Tratados da União Europeia foram concebidos principalmente para proteger os nacionais de outros Estados-Membros de qualquer tratamento discriminatório por um Estado e não os respectivos nacionais. É verdade que um Estado tem geralmente tendência a abolir ou a adaptar as regulamentações nacionais que caíram em desuso ou que se tornaram penalizantes, mas pode também prorrogar essas modificações e penalizar os seus próprios nacionais face à abertura. A Comissão desempenharia um papel útil se fizesse regularmente o ponto da situação destas «discriminações ao contrário», reforçando assim a pressão sobre esses Estados para que modifcassem a sua regulamentação nacional.

5.8. A Comissão sublinha, por fim, a necessidade de uma coerência na estratégia para os serviços em relação às outras políticas aplicadas pela UE. O Comité partilha desta preocupação que realça a necessidade de se definir uma verdadeira estratégia global.

## 6. Observações do Comité sobre as prioridades propostas pela Comissão para a primeira etapa

6.1. As prioridades de adopção em 2001 mencionadas pela Comissão continuarão a interessar também no primeiro semestre de 2002, se considerarmos a existência de alguns atrasos e diferenças previsíveis actualmente, um ano após a apresentação da comunicação. Estas prioridades põem em evidência uma situação muito heterogénea dos trabalhos em curso, o que ilustra bem a diversidade das questões de regulamentação que afectam os serviços, mas demonstra também a necessidade de haver um fio condutor, cujo tratamento seja suficientemente ordenado, reconhecido e planificado durante a definição das iniciativas a tomar na segunda etapa. Devido à iminência da aplicação final do euro em 1 de Janeiro de 2002, o Comité considera que uma primeira prioridade deveria ser dada actualmente à abertura dos serviços no domínio financeiro (cf. comercialização à distância dos serviços financeiros, contabilidade das empresas, aplicação das recomendações do relatório de Alexandre Lamfalussy, associando-se ao mesmo tempo os meios socioprofissionais aos comités de regulamentação dos valores mobiliários). Por outro lado, o Comité aprova a necessidade de fazer pressão, durante a actual Presidência belga, para se adoptar uma série de decisões pendentes sobre os contratos públicos de fornecimentos, serviços e empreitadas, o quadro regulamentar das telecomunicações, a abertura dos serviços postais, os direitos de autor na sociedade da informação e o IVA aplicado aos serviços prestados por via electrónica.

6.2. No que se refere à lista das novas iniciativas que a Comissão tenciona apresentar até ao fim do ano, o Comité reitera a sua observação precedente referente à falta efectiva de um fio condutor dos trabalhos sobre os serviços e a necessidade, nesta expectativa, de se conceder de qualquer maneira uma prioridade ao acompanhamento da introdução do euro, nomeadamente no atinente às novas iniciativas exigidas pelo plano de acção para a abertura dos serviços financeiros. Por outro lado, no seguimento da recente rejeição pelo Parlamento Europeu do projecto de directiva sobre as OPA, afigura-se igualmente urgente apresentar um novo projecto, susceptível de ser adoptado proximamente pelo Parlamento e pelo Conselho, que assegure um enquadramento jurídico comum claro dada a ampliação das restruturações de empresas no mercado único. O Comité congratula-se pela criação, recentemente anunciada pela Comissão, de um grupo de peritos independentes para reflectirem sobre a situação actual do direito das sociedades e contribuírem, nomeadamente, para o lançamento de outro projecto de regulamento comunitário referente às OPA. Sob reserva de clarificação das soluções a propor na segunda etapa, o Comité apoia as outras iniciativas anunciadas pela Comissão até ao fim de 2001 sobre as comunicações comerciais (promoção das vendas), as profissões regulamentadas (reconhecimento das qualificações), os serviços financeiros e o comércio electrónico (e-commerce), a contrafação e a pirataria.

6.3. No atinente aos relatórios de avaliação anunciados pela Comissão em diversas directivas, o Comité destaca, em particular, a questão da informação prévia normativa e regulamentar, que constitui a base indispensável de qualquer reforço da harmonização e da simplificação regulamentar do mercado único dos serviços. Por outro lado, o Comité aguarda também com interesse os outros relatórios de avaliação anunciados referentes à protecção jurídica dos serviços de acesso condicional, aos direitos de autor, à radiodifusão por cabo e satélite e à protecção jurídica das bases de dados.

6.4. No que concerne as medidas de acompanhamento anunciadas pela Comissão, o Comité insiste, em particular, na necessidade de se dispor de estatísticas mais rigorosas, nomeadamente estatísticas comparativas, por forma a avaliar o desenvolvimento e a abertura dos serviços no mercado único. Uma melhor análise estatística é um elemento essencial para estabelecer numa boa base a nova estratégia de lançamento do mercado único dos serviços. Por outro lado, o Comité apoia as outras medidas de acompanhamento anunciadas pela Comissão que afectam, por um lado, a formação de empresas de serviços de tecnologias da informação e da comunicação e, por outro lado, a melhoria do processo de inovação do 6.º programa quadro de investigação e desenvolvimento.

6.5. Por fim, no atinente aos estudos anunciados pela Comissão sobre os obstáculos aos serviços, o Comité considera que o relatório irá marcar mais a abertura da segunda etapa do que a última avaliação da primeira etapa e aproveita para explicitar em seguida as suas observações. Propõe, por outro lado, que se possa estabelecer uma cooperação com o Observatório do Mercado Único para a preparação desse relatório, uma vez que já fez o levantamento de uma série de obstáculos do mercado único dos serviços sentidos pelos agentes económicos no terreno através de audições e questionários levados a cabo no âmbito da elaboração do presente parecer, mas também da base de dados PRISM.

## 7. Observações do Comité sobre as prioridades propostas pela Comissão para 2002

7.1. O Comité gostaria de começar por destacar vários princípios essenciais que sobressaíram claramente da audição organizada no âmbito do presente parecer e que deverão enquadrar a nova abordagem comunitária para realizar o mercado único dos serviços:

7.1.1. avaliação: a nova estratégia para o mercado interno dos serviços deverá imperativamente basear-se na realização de um levantamento actualizado dos obstáculos, com base em inquéritos profissionais e estatísticas recentes;

7.1.2. prevenção: a prevenção do aparecimento de novos obstáculos nacionais, através do reforço da obrigação de informação prévia, deverá ser um elemento essencial da nova estratégia;

7.1.3. coordenação: convirá encontrar um bom equilíbrio entre as abordagens complementares, nomeadamente entre o reconhecimento mútuo, a harmonização regulamentar e as auto-regulações profissionais, conciliando ao mesmo tempo os interesses das empresas e dos consumidores e tendo em conta também a missão dos serviços de interesse geral. O novo instrumento horizontal deverá ser o eixo solidamente enraizado, mas ao mesmo tempo flexível, de uma tal coordenação;

7.1.4. simplificação: há imperativamente que evitar complicar as actividades de prestação de serviços através de regulamentações comunitárias demasiado complexas e sem ter directamente em conta as expectativas dos operadores;

7.1.5. precaução: convirá gerir as etapas de adaptação de forma a enfrentar obstáculos que são também barreiras entre sistemas nacionais jurídica e culturalmente diferentes;

7.1.6. globalização: há que ter em conta o quadro e as exigências no plano internacional (cf. comércio electrónico, OMC);

7.1.7. participação: convirá envolver os agentes socioprofissionais na concepção e aplicação das regras, criando espaços de co-regulação e auto-regulação, à semelhança dos códigos de conduta comunitários já catalogados na base de dados PRISM do Observatório do Mercado Único do Comité;

7.1.8. supervisão (monitoring): a Comissão deverá elaborar relatórios regulares sobre a progressão do conjunto do mecanismo.

7.2. Em função dos princípios realçados, o Comité apresenta as seguintes recomendações, sublinhando que cada uma delas concorre para a construção de um mecanismo global, dinâmico, interactivo e coerente, sem o qual o Comité pensa que não será possível concluir com sucesso o mercado único dos serviços.

7.3. O Comité aprova que, em conclusão da primeira etapa e na abertura da segunda, a Comissão realize um inventário sistemático de todas as barreiras e obstáculos que impedem as empresas europeias de oferecer os seus serviços transfronteiriços aos consumidores. A Comissão deve munir-se dos meios necessários para fazer um inventário o mais completo possível, abarcando o conjunto da actividade dos serviços, quer estejam ou não regulamentados ao nível comunitário. Neste contexto, o calendário proposto não parece ser realista, dada a dimensão deste inventário.

7.4. O Comité aprova igualmente a intenção da Comissão de apresentar, em 2002, uma lista dos obstáculos que poderão ser suprimidos mediante uma aplicação directa dos princípios do Tratado. Afigura-se, com efeito, indispensável reafirmar claramente o princípio da livre prestação de serviços e do reconhecimento mútuo no mercado único, em conformidade com o Tratado e a jurisprudência Cassis de Dijon, restringindo-se de forma mais precisa os motivos pelo quais os Estados podem manter certos obstáculos e os domínios em que esses obstáculos podem ainda aplicar-se na ausência de regulamentação comunitária. Como mencionado anteriormente, o Comité gostaria que se pudesse estabelecer um diálogo sobre a definição dessa lista.

7.5. O Comité realça também a necessidade de se reforçar a luta contra as infracções que aumentaram largamente nos Estados-Membros durante os últimos anos e que ameaçam seriamente a eficácia e a coesão do mercado único. A Comissão deveria desempenhar com maior determinação e eficácia o seu papel de guardião do Tratado, acelerando, em particular, o tratamento dos procedimentos de infracção em caso de violação dos princípios da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento e examinando com atenção a questão da proporcionalidade das medidas nacionais na origem dessas restrições. Numa altura em que solicita aos países candidatos um esforço adicional para transporem o acervo comunitário, os Estados-Membros devem sentir-se obrigados a dar o exemplo.

7.6. O Comité insiste, por outro lado, na necessidade de reforçar e alargar a todas as actividades de prestação de serviços o procedimento de informação prévia sobre os projectos nacionais de regulamentação susceptíveis de criar novos obstáculos. A adopção de uma nova directiva que complete neste sentido o mecanismo actualmente existente, afigura-se-lhe indissociável da aplicação de uma nova estratégia para o mercado interno dos serviços, directiva esta que é uma condição prévia para assegurar a credibilidade e a eficácia da nova estratégia.

7.7. No que se refere às medidas não legislativas que a Comissão tenciona apresentar em 2002 para eliminar determinados obstáculos não regulamentares, o Comité sublinha a necessidade de se promover, sempre que possível, a adopção de códigos de conduta pelos meios socioprofissionais europeus, em alternativa a novas regulamentações comunitárias ou para as complementar. O Comité recorda a este respeito as conclusões da sua audição de 3 de Maio de 2001 sobre as perspectivas de co-regulação no mercado único que indicavam fortes potencialidades de desenvolvimento neste domínio, nomeadamente no âmbito dos serviços. Por outro lado, o Comité apoia a intenção da Comissão de promover mecanismos de resolução de litígios e de desenvolver acções de sensibilização para o mercado único dos serviços.

7.8. O Comité aprova a intenção da Comissão de centrar a harmonização em determinados requisitos essenciais e toma nota com interesse do seu projecto de aperfeiçoar um instrumento de abordagem transversal para suprimir a maior parte dos obstáculos remanescentes. O Comité considera que, sem um compromisso político e jurídico forte do Parlamento e do Conselho para estabelecer um verdadeiro espaço sem fronteiras para os serviços na Europa apoiado nesse instrumento quadro jurídico e organizando-se a partir dessa base uma nova repartição das responsabilidades entre as instituições da UE, os Estados-Membros e os meios socioprofissionais, não será possível acelerar de forma decisiva os trabalhos de harmonização e de reconhecimento mútuo no mercado único dos serviços.

7.8.1. O Comité está consciente das dificuldades que a definição do tipo jurídico deste instrumento poderá levantar:

7.8.1.1. Numa primeira análise, pode parecer difícil tentar enquadrar toda a problemática da abertura dos serviços numa única directiva, caso seja uma directiva quadro, dada a grande complexidade e a forte diversidade dos problemas suscitados. Se a Comissão tiver, no entanto, de optar por esta escolha, convém conceber esta directiva com bases muito inovadoras em comparação com as directivas habituais, nomeadamente em termos de flexibilidade do seu conteúdo, de associação dos meios socioprofissionais, de descentralização da sua aplicação e de remissão a outras directivas e instrumentos jurídicos complementares.

7.8.1.2. O Comité gostaria, por seu turno, de recomendar a escolha de uma resolução quadro do Parlamento e do Conselho, se fosse claro que tal resolução não seria em nada assimilável a uma simples recomendação e que obrigaria, tal como uma directiva, os seus autores a um novo programa e a um novo mecanismo de acção dotado de um calendário juridicamente vinculativo.

7.8.1.3. O Comité gostaria, no entanto, que o impacto previsto — e a própria criação — de um instrumento jurídico horizontal não fossem afectados ou desvirtuados por controvérsias excessivas sobre o seu tipo jurídico. O Comité está disposto a fazer seu o provérbio que diz «Pouco importa a cor do gato desde que cace ratos». Em contrapartida, o Comité insiste, em seguida, em várias requisitos referentes ao novo mecanismo que deverá ser posto em prática por este instrumento horizontal.

7.8.2. Para o Comité, o caderno de encargos a que o novo instrumento deve responder deverá ser o seguinte:

7.8.2.1. este instrumento deverá ser horizontal, ou seja, para além da sua diversidade deve afectar todos os aspectos da livre prestação de serviços;

7.8.2.2. deverá comprometer politicamente e vincular juridicamente, o que exclui o recurso a uma simples recomendação;

7.8.2.3. deverá definir um certo número de princípios fundamentais que organizem as condições da abertura e aos quais se poderão referir instrumentos adicionais dele decorrentes;

7.8.2.4. não abdicando da sua abordagem global, este instrumento deverá ser flexível na sua aplicação e organizar uma boa coordenação entre várias abordagens complementares (harmonização, reconhecimento mútuo) e vários agentes (legislador comunitário, comités de regulamentação, meios socioprofissionais europeus).

7.8.3. Este novo instrumento horizontal deverá portanto:

7.8.3.1. ter por objectivo enfrentar os obstáculos que subsistem, privilegiando uma abordagem global, suprimindo os obstáculos encontrados pela empresa em diferentes etapas da prestação de serviços, em vez de repartir as medidas por domínios demasiado pontuais;

7.8.3.2. fixar as circunstâncias em que os Estados poderão ter motivos válidos para manter um enquadramento nacional específico;

7.8.3.3. promover uma aplicação mais eficaz do princípio de reconhecimento mútuo das legislações nacionais, permitindo evitar regulamentações inúteis ao nível comunitário, garantindo, ao mesmo tempo, que o espaço comunitário sem fronteiras poderá ser utilizado tão facilmente como um mercado nacional;

7.8.3.4. prever um número limitado de directivas orientadas para os principais domínios de prestação de serviços (cf. serviços financeiros, serviços pessoais, serviços colectivos, etc.). Estas directivas deverão utilizar os métodos já estabelecidos para a abertura do mercado único de produtos, limitando-se a fixar os requisitos essenciais;

7.8.3.5. na qualidade de instrumento permanente, deve tentar antecipar as novas necessidades regulamentares, contri-

buir para a fluidez do processo de liberalização e integração, ultrapassar as clivagens sectoriais e de categorias.

7.8.4. O Comité recomenda que se confie a transcrição dos requisitos essenciais do instrumento quadro e das diferentes directivas a comités mistos de regulamentação (inspirados na experiência dos comités SLIM), que deverão ser compostos por representantes das administrações nacionais, dos prestadores de serviços e dos utilizadores de serviços. No âmbito desta abordagem desconcentrada, o papel do legislador comunitário e da Comissão Europeia deveria ser, sobretudo, controlar a aplicação das regras dos comités mistos de regulamentação, incluindo a sua de homologação se necessário.

7.8.5. Este novo instrumento deverá igualmente reconhecer e incentivar abordagens de auto-regulação e de co-regulação dos meios socioprofissionais em questão, complementando as directivas e as regras dos comités mistos de regulamentação, sob controlo do legislador e da Comissão Europeia no que respeita ao seu efeito e aplicação. O Comité sublinha que os agentes socioprofissionais, na medida em que se empenharão em tais responsabilidades de auto-regulação à escala europeia, terão a possibilidade de desempenhar um papel importante na arquitectura futura do mercado interno dos serviços. Tal pressupõe uma parceria inovadora com o legislador europeu. O Comité preconiza a criação de uma tal parceria que julga dever constituir a chave do sucesso da «nova abordagem» de conclusão do mercado europeu dos serviços.

7.8.6. A aplicação do instrumento quadro, das directivas de acompanhamento, das medidas de aplicação dos comités mistos de regulamentação e das abordagens de auto-regulação dos meios socioprofissionais daria lugar a relatórios da Comissão Europeia explicando o ponto da situação dos trabalhos e actualizando as novas prioridades do mercado único dos serviços.

7.8.7. A aplicação deste novo mecanismo permitiria obter, desde já, progressos significativos e irreversíveis de aceleração do mercado único dos serviços até ao fim do actual mandato da Comissão e do Parlamento e antes da primeira vaga do futuro alargamento.

Bruxelas, 28 de Novembro de 2001.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

## Parecer do Comité Económico e Social sobre «Um programa para a protecção da infância na Internet»

(2002/C 48/06)

Em 28 de Fevereiro de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o tema «Um programa para a protecção da infância na Internet».

Foi encarregada da preparação dos trabalhos relativos a esta matéria a Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 6 de Novembro de 2001, Foi relatora A. Davison.

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 28 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou por 112 votos a favor e 3 abstenções o presente parecer.

### 1. Introdução

1.1. O Comité Económico e Social elaborou diversos pareceres sobre a necessidade de protecção da infância na Internet. Desde o primeiro, que data de 1997 e de que foi relatora Jocelyn Barrow, a utilização da Internet aumentou de forma vertiginosa em muitos Estados europeus, sendo actualmente cerca de 100 milhões os utilizadores<sup>(1)</sup>. Porém, paralelamente às inegáveis vantagens da Internet, tem vindo a aumentar o risco de exposição a conteúdos lesivos. Para além da utilização ilegal da Internet para difusão de pornografia infantil, a Europa começa a seguir as passadas dos EUA ao ter os seus próprios casos ou tentativas de desvio de crianças por pedófilos que usam a Internet como meio de abordagem.

1.2. O Comité solicita, pois, a todos os actores — isto é, governos, operadores da Internet, autoridades do sector da educação, fornecedores de conteúdos, associações de pais e grupos de utilizadores colaborando com pais — que evidem todos os esforços necessários para assegurar que as crianças sejam eficazmente protegidas na Internet e lhes facultar grande abundância de sítios positivos. Esta iniciativa de protecção da infância na Internet visa completar e reforçar o Plano de Ação para a Internet (IAP = Internet Action Plan) da UE e promover tal acção junto dos grupos de interesses socioeconómicos que constituem o Comité.

1.3. A Internet é muito benéfica para as crianças, que a usam para fins de comunicação, diversão, educação e informação. Todavia, à medida que a Internet se expande na Europa, começam também a verificar-se por toda a parte os problemas surgidos nos EUA. Pedófilos fizeram-se passar por crianças no anonimato da Internet e conseguiram marcar encontros em pessoa que, por diversas vezes, acabaram em violações. Os «fóruns de discussão» (chat rooms) são frequentemente o meio utilizado pelos pedófilos para as suas abordagens. As acções em juízo contra membros de círculos de pornografia infantil recentemente iniciadas em diversos Estados-Membros lidera-

dos pela Suécia permitiram pôr em evidência as novas possibilidades de abuso em linha. A polícia afirma que milhares de crianças são vítimas de abuso pela exibição em linha de fotografias e vídeos e, independentemente dessas práticas criminosas, inquéritos a crianças revelaram que em apenas escassos minutos de navegação ao acaso têm facilmente acesso a conteúdos lesivos<sup>(2)</sup>.

1.4. Pornografia: Cerca de 30 % dos visitantes e 50 a 60 000 sítios estão relacionados com pornografia. Os distribuidores de pornografia «leve» não visam normalmente as crianças — com efeito, elas não são bons clientes, uma vez que não podem pagar, mas o acesso é extremamente fácil.

1.4.1. Alguns sítios pornográficos cobram tarifas acrescidas, mas apenas contêm avisos que as crianças tendem a ignorar. Nalguns países, mas não em todos, as companhias dos telefones escrevem aos assinantes a preveni-los do agravamento das facturas, que, entretanto, podem perfeitamente ter já excedido 200 EUR.

1.5. Jogo: Há poucas provas de regulamentação do jogo na Internet, se bem que alguns países, como a França, proíbam os seus cidadãos de jogar a dinheiro na Internet. Muitos sítios não têm restrição de idade para o jogo e oferecem-no por divertimento ou dinheiro. Uma vez que o utilizador tenha visitado sítios com jogos a dinheiro, surgem-lhe no ecrã anúncios de outros sítios do género. Um estudo realizado na Grécia demonstrou que crianças jogavam na Internet usando os cartões de crédito dos pais, enquanto inquéritos na Áustria e no Reino Unido revelaram que a preocupação com o jogo na Internet era uma questão importante para as próprias crianças<sup>(3)</sup>.

(2) A título de exemplo, em Julho de 1999, uma em cada cinco crianças disse ter deparado com informação chocante e não ter contado a ninguém por recear ser privada do acesso à Internet.

(3) Estudo no quadro do plano de acção da UE para a Internet, levado a cabo pelos organismos ERICA (European Research into Consumer Affairs — Centro Europeu de Investigação dos Assuntos de Consumo), EKATO (Grécia) e LAK (Áustria). Vd. Anexo 3.

1.6. Violência: dois relatórios norte-americanos de referência examinaram os resultados de 1 000 estudos realizados ao longo de mais de 30 anos e concluíram que a violência nos meios de comunicação exerce um efeito negativo nas crianças em termos de agressividade, insensibilidade e temor. Segundo esses relatórios, a maioria dos estudos chegava à mesma conclusão de que a violência nos meios de comunicação social conduz a violência no mundo real<sup>(1)</sup>. Quanto a questões de racismo e xenofobia, remete-se para o parecer do CES sobre a cibercriminalidade<sup>(2)</sup>.

1.6.1. Ora, a verdade é que, através da Internet, as crianças têm acesso a jogos de computador e a vídeos violentos sem que os pais disso se apercebam. Um sítio na Internet exibe fotografias de vítimas reais de assassinatos e suicídios. Tribunais finlandeses consideraram isso perfeitamente lícito. Um sítio a favor da supremacia branca contém uma página para crianças e um sítio de hooligans proporciona oportunidades para confrontos.

1.7. Dignos de menção são também os problemas que advêm para as crianças da promoção de tabaco e álcool na Internet.

## 2. Anteriores pareceres do Comité

2.1. O Comité apoia não só o mais amplo acesso possível à Internet como formação para a sua utilização. No seu parecer sobre «eEurope 2002 — Uma Sociedade da Informação para Todos», de 24 de Janeiro de 2001<sup>(3)</sup>, o Comité concluiu que «não [deverá haver] um único cidadão europeu, independentemente do nível de escolaridade, nem uma única empresa, qualquer que seja a sua dimensão, que possa afirmar que não teve a oportunidade ou a possibilidade de se familiarizar com a sociedade da informação». Por outro lado, o Comité solicitou a modernização das escolas para acolherem este novo meio de comunicação, bem como ajuda às regiões que registam atrasos nesta área.

2.2. O CES está convencido de que a regulamentação da Internet deve ser razoável, equilibrada e não-discriminatória e afectar o menos possível os princípios do respeito da privacidade e da liberdade de expressão. Não obstante, considera que é necessário um mínimo de regulamentação, e, de facto,

<sup>(1)</sup> Vd. «Joint Statement on the Impact of Entertainment Violence on Children» (Declaração conjunta sobre as repercussões para as crianças da violência na indústria de lazer), Academia Americana de Pediatria, Associação Psiquiátrica Americana, Associação Americana de Psicologia, Associação Médica Americana e Academia Americana de Psiquiatria Infantil e Juvenil, Cimeira de Saúde Pública do Congresso, 26 de Julho de 2000; «Children, Violence and the Media — A Report for Parents and Policy Makers» (Crianças, Violência e Meios de Comunicação Social — Um relatório para pais e decisores políticos), Comissão Senatorial de Justiça presidida por Orrin G. Hatch; senador de Utah; relatório elaborado pela maioria da comissão, 14 de Setembro de 1999.

<sup>(2)</sup> JO C 311 de 7.11.2001.

<sup>(3)</sup> JO C 123 de 25.4.2001, p. 36.

não só para garantir a indispensável protecção de menores, mulheres e minorias étnicas, como também por uma razão prática: diversos inquéritos demonstraram que a preocupação com os conteúdos ilícitos e lesivos na Internet dissuadem os consumidores de a utilizarem. No seu parecer de 1998 sobre a «Protecção dos menores e da dignidade da pessoa humana nos serviços audiovisuais e de informação»<sup>(4)</sup>, o Comité exprimiu a sua preocupação com o facto de «a falta de protecção dos menores contra conteúdos ilícitos e lesivos» criar relutância em utilizar a Internet<sup>(5)</sup>.

2.3. No seu parecer de 1997 sobre o «Livro Verde Protecção dos menores e da dignidade humana nos novos serviços audiovisuais e de informação»<sup>(6)</sup>, o Comité propôs que fosse «criado, ao nível europeu, uma espécie de órgão auto-regulador, que fosse, por sua vez, supervisionado/regido por um organismo internacional. A este órgão auto-regulador independente deveria caber a responsabilidade de analisar as queixas relativas a conteúdos ilegais e ou lesivos, e de descobrir os prevaricadores, de solicitar a eliminação dos conteúdos ofensivos e, em caso de falta de cooperação dos infractores, de lhes mover uma acção».

2.4. Em 1998, o CES solicitou

- a utilização de sistemas de classificação e de software de filtragem,
- iniciativas educacionais e de sensibilização,
- a criação de um quadro europeu (ou mesmo internacional) de códigos de conduta, directivas e medidas básicas, tais como linhas directas (hot-lines), bem como delegados para a protecção dos jovens.

2.5. Após estes pareceres, a UE adoptou um «plano de acção para uma Internet mais segura», que reflecte estas ideias. Apesar disso, mais recentemente, no seu parecer sobre «Princípios e orientações para a política audiovisual da Comunidade na era digital»<sup>(7)</sup> o Comité considerou que na era digital, é cada vez mais difícil assegurar essa protecção, convindo, por conseguinte, adoptar uma abordagem mais inflexível das normas e dos mecanismos, designadamente:

- instalando nos televisores e nos computadores mecanismos de protecção das crianças, que assegurem o nível mais elevado de protecção, mas possam ser desactivados ou minimizados em circunstâncias específicas;

<sup>(4)</sup> JO C 214 de 10.7.1998, p. 25.

<sup>(5)</sup> Um inquérito britânico apurou que 70 % dos pais ficavam «horrificados» com a perspectiva de os filhos verem conteúdos indesejáveis em linha, NOP, Julho de 2000.

<sup>(6)</sup> JO C 287 de 22.9.1997, p. 11.

<sup>(7)</sup> JO C 116 de 20.4.2001, p. 30.

- disponibilizando, em páginas Internet, em folhetos e nos tapetes de rato à disposição nos pontos de venda, informação sobre sistemas e classificações destinados a preservar a dignidade humana e a proteger as crianças;
- estabelecendo a obrigação de classificar os programas e os conteúdos;
- utilizando nomes de domínio, de modo a tornar o sistema de classificação de filmes extensivo à Internet;
- adoptando uma atitude positiva e dinâmica através do estabelecimento de uma programação de qualidade e atraente, de que o «Kinder Kanal» alemão é um bom exemplo.

2.6. O parecer do Comité sobre a «luta contra a cibercriminalidade»<sup>(1)</sup> acusa o anonimato na Internet e reclama que a administração da Internet seja confiada a um organismo internacional com ampla participação dos poderes públicos.

### 3. O «plano de acção para uma Internet mais segura»<sup>(2)</sup>

3.1. Em 25 de Janeiro de 1999, a Comissão adoptou um plano de acção comunitário plurianual para promover uma utilização mais segura da Internet através do combate aos conteúdos ilegais e lesivos nas redes mundiais, plano esse que surgiu em parte em resposta ao trabalho desenvolvido pelo Comité.

3.2. Constituem o «plano de acção para uma Internet mais segura» quatro linhas de acção:

- Criar um ambiente mais seguro
  - Instituir uma rede europeia de linhas directas à disposição dos consumidores para notificação de qualquer suspeita de pornografia infantil<sup>(3)</sup>.
  - Incentivar a auto-regulação e os códigos de conduta.
- Desenvolver sistemas de filtragem e classificação
  - Demonstrar as vantagens da filtragem voluntária e da classificação nos moldes da efectuada pela ICRA (Internet Content Rating Association — Associação de Classificação de Conteúdos de Internet).

(1) JO C 311 de 7.11.2001.

(2) <http://europa.eu.int/ISPO/iap/index.html>.

(3) Podem ser feitas notificações para qualquer dos seguintes endereços: melding@stopline.at na Áustria, gpj@gpj.be na Bélgica, redbarnet@redbarnet.dk na Dinamarca, contact@afa-france.com em França, hotline@jugendschutz.net ou hotline@fsm.de na Alemanha, report@hotline.ie na Irlanda, crimino@unige.it na Itália, meldpunt@meldpunt.org nos Países Baixos, acpi@eresmas.net em Espanha, rb-hotline@telia.com ou minor@press.rb.se na Suécia e report@iwf.org.uk no Reino Unido. Portugal tem uma página na Internet com o endereço: [www.pgr.pt/english/index.htm](http://www.pgr.pt/english/index.htm).

- Promover a celebração de um acordo internacional sobre sistemas de classificação.
- Incentivar campanhas de sensibilização
  - Preparar o terreno para as campanhas de sensibilização.
  - Incentivar a realização de campanhas de sensibilização de grande envergadura.
- Realizar acções de apoio
  - Avaliar as implicações jurídicas.
  - Coordenar as acções com iniciativas internacionais similares.
  - Avaliar o impacto das medidas comunitárias.

3.3. Esta ampla estratégia foi confirmada pelos resultados de um estudo de grande envergadura, levado a cabo pela Fundação Bertelsmann, com a colaboração de peritos académicos.

O plano de acção para a Internet já deu frutos. Por exemplo, as linhas directas ajudaram a identificar uma rede de pedófilos. Em todos os Estados-Membros — com excepção da Grécia e de Portugal — existem já linhas directas, ou sistemas equivalentes, às quais os utilizadores da rede são convidados a notificar casos de pornografia infantil.

3.4. As medidas de sensibilização financiadas pelo «plano de acção para uma Internet mais segura», destinadas a educar pais e crianças, como, por exemplo, os códigos de conduta em anexo, estão a contribuir para prevenir as crianças de se encontrarem com «estranhos» com quem travaram conhecimento na Internet. Por outro lado, têm sido disponibilizados gratuitamente aos consumidores sistemas de classificação e de filtragem inspirados no modelo da ICRA.

3.5. O plano dinamizou o desenvolvimento de uma série de sistemas de filtragem. A ICRA conta com a prontidão dos editores de sítios Internet para passarem a classificar os próprios sítios segundo critérios como, por exemplo, sexo, nudez, jogo, etc. Esses critérios baseiam-se no trabalho global realizado no quadro da PIC (Platform for Internet Content Selection — Plataforma para Selecção de Conteúdos da Internet).

3.6. Os consumidores decidem eles próprios que tipo de sítios desejam evitar quando instalam o sistema no seu computador. O programa de navegação (browser) ou outro software lê então os rótulos e veda o acesso a esses sítios, a não ser que seja introduzida uma palavra de passe. Os fornecedores de sistemas de exploração e de programas de ligação à Internet devem ser fortemente incentivados a desenvolver rapidamente e a integrar nos seus programas sistemas de filtragem mais inteligentes e contextualizados, que não impeçam indevidamente o acesso a alguns sítios científicos ou a encyclopédias que abordem, por exemplo, a biologia ou a educação sexual.

3.7. Podem ser utilizados outros sistemas: o consumidor pode comprar software ou um pacote de um PSI que já tenha classificado os sítios Internet em diferentes categorias ou que use palavras ou imagens para desencadear a rápida análise dos conteúdos de um sítio específico. O software pode gravar todo o desenrolar da utilização, incluindo conversas em «fóruns de discussão», passar em revista listas de mensagens electrónicas das crianças e impedir o envio de certa informação, como números de cartões de crédito.

3.8. A vantagem do sistema ICRA reside no facto de, graças ao Plano de Acção para a Internet, ser fornecido gratuitamente ao consumidor, encontrando-se já instalado nos principais programas de navegação.

3.9. Na verdade, nenhum destes programas consegue impedir conteúdos não solicitados de aparecer na Internet. A sua tarefa consiste tão-só em dar aos utilizadores finais a possibilidade de fazer escolhas sobre o que poderá ou não aparecer nos seus ecrãs e nos dos filhos.

#### 4. Propostas do CES para um programa de protecção da infância na Internet

4.1. A «Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças»<sup>(1)</sup>, já quase universalmente reconhecida, refere a necessidade de «favorecer a elaboração de princípios orientadores adequados à protecção da criança contra informação e documentos prejudiciais ao seu bem-estar» (artigo 17.º, alínea e).

##### 4.2. Práticas ilegais

4.2.1. A perseguição em justiça dos responsáveis pela pornografia infantil tem-se revelado demasiado morosa. A polícia só tem conseguido identificar uma ínfima parte dos milhares de crianças cujas imagens são utilizadas nesta forma de abuso em linha. A polícia precisa de contar com pessoal suficiente, a devida formação em cibercriminalidade e uma cooperação internacional eficaz. Tanto a Europol como a Interpol têm de ser reforçadas. Haverá que instalar linhas directas (hot-lines) em todos os Estados-Membros e, para as dar a conhecer, dotá-las de um orçamento condicente com a sua função vital. Forças policiais especializadas devem dispor dos materiais e programas dos mais modernos e mais adaptados às suas investigações — para poderem lutar com armas iguais.

4.2.2. A distinção entre o respeito da privacidade (como, por exemplo, o direito de uma pessoa à utilização restrita dos seus dados financeiros) e a rastreabilidade será provavelmente revista depois dos ataques ocorridos nos EUA, prevendo-se

<sup>(1)</sup> «Os Estados Partes reconhecem à criança o direito de ser protegida contra a exploração económica ou a sujeição a trabalhos perigosos ou capazes de comprometer a sua educação, prejudicar a sua saúde ou o seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social.» — Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças, 1989, n.º 1 do artigo 32.º

uma melhoria do acesso (devidamente autorizado) da polícia a conteúdos suspeitos em linha. Os fornecedores de conteúdos deveriam registar os endereços reais dos seus clientes e dever-se-ia reconsiderar a possibilidade de identificar em linha os assinantes que a bloquearam a sua identificação.

4.2.3. A legislação existente tem de ser clarificada e modernizada de forma a passar a abranger crimes como o de atrair crianças para encontros por meio de estratégias persuasivas ou insidiosas. Neste contexto, o Comité aplaude a criação do Fórum Europeu sobre Cibercriminalidade e propõe inclusivamente que se crie um fórum ou grupo de trabalho semelhante para examinar os principais problemas relacionados com as crianças na Internet (conteúdos lesivos inclusive) e o modo de os abordar de forma integrada, isto é, no quadro da luta contra a cibercriminalidade.

4.2.4. A Internet não pode escapar à regra do direito. As incriminações penais e as sanções têm de ser precisas e definidas de modo a serem aceites ao nível europeu e, na medida possível, mundial. Este insubstituível instrumento de comunicação entre pessoas e culturas, de formação e de educação, de lazer e de trocas comerciais deve continuar a ser um espaço de liberdade de expressão e de opinião, de liberdade comercial e industrial e de respeito da confidencialidade da correspondência e da privacidade pessoal. Quaisquer medidas que visem limitar as liberdades fundamentais devem ser estritamente proporcionais e justificadas pela defesa de interesses maiores da sociedade, como a perseguição e apreensão de pessoas físicas ou morais responsáveis por delitos ou crimes punidos pelo direito penal.

##### 4.3. Sensibilização

4.3.1. Parte da solução do problema passa por uma maior consciência dos pais em relação àquilo a que os filhos podem ter acesso na Internet e por estabelecer regras razoáveis. Os pais são os principais responsáveis pelos filhos, mas esta situação é muito rara, visto que os filhos são muito mais versados em Internet do que os pais (ou até do que os professores) e que as implicações práticas desses conhecimentos são tão vastas. Daí ter de se levar muito a sério a tarefa de educar pais e professores. Os fornecedores de conteúdos também têm de ter em mente que as crianças estão geralmente sozinhas quando utilizam a Internet e dar provas de responsabilidade enquanto organismos de radiodifusão que são.

4.3.2. Os aspectos de sensibilização do plano de acção são muito importantes, pelo que a UE deveria incluí-los no seu projecto de aprendizagem ao longo da vida, por exemplo no âmbito das iniciativas eEurope e eLearning. Os Estados-Membros precisam de partilhar as melhores práticas existentes. Em Portugal, por exemplo, está um curso o seguinte projecto-piloto: um serviço de minibuses apetrechados com computadores vai de escola em escola para os pais poderem aprender com os filhos a utilizar a Internet.

4.3.3. Empresas, sindicatos, organizações de professores, consumidores e famílias — todos podem contribuir para formar crianças e pais na utilização da Internet. O Comité recomenda a pais e educadores que afixem junto dos seus computadores regras semelhantes às que se indicam em anexo. Os prestadores de serviços de Internet (PSI) deviam fazê-las figurar bem visivelmente nas suas páginas iniciais (home pages), imprimi-las nos tapetes de rato, etc. Dados os casos de assédio pedófilo na Internet, é extremamente importante que as crianças aprendam a não marcar encontros com ninguém que tenham conhecido através da Internet, a não ser que os pais as acompanhem e que o encontro seja num local público.

#### 4.4. Conteúdos lesivos

4.4.1. Visto que, hoje em dia, até uma criança de 6 anos pode muito facilmente deparar com pornografia na Internet, é imperioso definir os conteúdos lesivos e assegurar a devida protecção<sup>(1)</sup>.

4.4.2. Alguns conteúdos são particularmente perigosos para terceiros, na medida em que incitam à violência ou ao ódio sexual ou racial. Por exemplo, sítios que proclamam a supremacia racial chegam a ter páginas especiais para crianças, a par de conselhos em linha sobre como fabricar uma bomba ou cometer um acto suicida. O Comité propõe que se amplie o espectro do que deve ser considerado conteúdo ilícito. Assim, por exemplo, em França foram proibidos os sítios racistas. No parecer sobre a cibercriminalidade, o Comité apelou à aproximação das legislações e das sanções no que se refere à luta contra seitas, ideias racistas e sexism, bem como, de forma mais geral, contra a promoção da pornografia e da violência.

4.4.3. O desafio consiste agora na luta contra sítios criados do outro lado do mundo e especialmente contra os sítios anónimos. A proibição adoptada em França tem sido posta em causa por tribunais norte-americanos. É, pois, necessária uma convenção ou um acordo internacional estabelecendo que a legislação aplicável é a do país do utilizador. A este respeito, o Comité saúda o trabalho desenvolvido pelo Conselho da Europa.

4.4.4. Relativamente aos conteúdos lesivos mas não ilegais, o Comité aprova uma política de «notificação e retirada», combinada com uma utilização mais eficaz de sistemas de rotulagem e de filtragem. Um órgão regulamentar receberia as queixas sobre os sítios, e, decidindo-se a favor das mesmas, solicitaria aos PSI e aos motores de busca que bloqueassem o acesso, à semelhança da forma como, nalguns Estados-Membros, são tratadas as queixas contra publicidade ofensiva.

4.4.5. O Comité está desiludido com a reduzida percentagem de conteúdos rotulados na Internet. Os esforços voluntários ficaram aquém das expectativas e agora é necessário que os governos intervenham com a estratégia de «primeiro a cenoura, depois o pau», para se garantir uma rápida expansão da classificação.

(1) <http://europa.eu.int/ISPO/iap/index.html>.

4.4.6. A UE devia fazer um esforço público sustentado para que todos os prestadores de serviços de Internet rotulasse os respectivos conteúdos, pelo menos, nos moldes da classificação efectuada pela ICRA. Os que a tal se recusassem, deviam ser expulsos do mercado, porque não serão detectados pelos sistemas de filtragem. Quaisquer computadores vendidos para o mercado interno deviam ter pré-instalado software de protecção das crianças e estar pré-programados para um elevado grau de segurança, que o consumidor poderia reduzir ou desprogramar. Deviam ser acompanhados de literatura informativa de fácil compreensão que explicasse os princípios e regras básicos da segurança em linha e das operações de filtragem e classificação. Por outro lado, é preciso dar aos proprietários de computadores mais vetustos uma oportunidade fácil e barata de adoptarem tais sistemas. Os consórcios em linha deviam requerer automaticamente aos seus membros a classificação dos respectivos sítios.

4.4.7. Se bem que reconhecendo a especificidade da família moderna, a verdade é que, sempre que possam, os pais devem supervisionar os filhos quando estes navegam na Internet, pelo que precisam eles próprios de ser ajudados a compreender as possibilidades técnicas de os proteger contra conteúdos lesivos e malfeiteiros. Estas incluem os «espaços protegidos» (listas positivas de sítios que as crianças podem visitar), as listas negativas (que visam vedar o acesso aos prevaricadores) e os sistemas de classificação (que permitem aos pais definir as suas próprias preferências). Diferentes inquéritos revelam as limitações dos sistemas existentes, pelo que será preciso aperfeiçoá-los para maior eficácia e facilidade de utilização.

4.4.8. Também há muito a fazer para que os organismos de radiodifusão e os PSI assumam a sua quota-parte de responsabilidade, apoianto os pais nesta tarefa, ou protegendo eles próprios as crianças cujos pais não possam fazê-lo. Com excepção dos PSI especializados na utilização da Internet por adultos, os PSI deviam colocar à disposição motores de busca apropriados às crianças e delimitar áreas especialmente concebidas para elas. Esta forma de melhor prática devia generalizar-se. Na nova era digital, precisamos de manter a tradição europeia de uma radiodifusão que se entende a si própria como serviço público.

#### 4.5. Linhas de tarifa acrescida

Os jogos e conteúdos violentos só deveriam ser disponibilizados por encomenda comprovada por um adulto e dever-se-iam evitar todos os descarregamentos de ficheiros da Internet a tarifas majoradas, salvo se confirmados pela assinatura de um adulto. Por outro lado, haverá que seguir a prática adoptada nos EUA de fazer depender qualquer aquisição em linha da confirmação de um adulto. As companhias telefónicas deveriam, tal como acontece em França, alertar urgentemente, por carta ou telefone, os seus assinantes sempre que surjam montantes anormalmente elevados nas contas destes.

#### 4.6. «Fóruns de discussão»

4.6.1. Os PSI que permitem às crianças o acesso às suas redes, aos «fóruns de discussão» (chat rooms) ou a outros canais de discussão da Internet também deviam proporcionar e promover áreas de discussão orientadas por moderadores e especialmente vocacionadas para as crianças. Na proximidade dos «fóruns de discussão» ou no seu interior deveriam figurar, de forma bem visível, mensagens de segurança, devendo existir mecanismos para detectar, registar e tratar com máxima rapidez qualquer comportamento suspeito em relação às crianças. Os moderadores terão de estar devidamente habilitados e autorizados para o cargo, como, de resto, quaisquer outros adultos que supervisionem crianças.

4.6.2. Importaria rever os actuais procedimentos dos PSI, de modo a neles incluir, sempre que possível, a gravação e o armazenamento das conversas tidas nos «fóruns de discussão» associadas às identidades dos participantes — como é, aliás, já prática corrente no caso dos serviços telefónicos de tarifa especial. Os custos inerentes podem ser mantidos baixos mediante a utilização de programas de compressão para aumentar a capacidade e o espaço na memória.

#### 4.7. Vendas e publicidade

A União Europeia devia garantir que a actividade comercial em linha não se aproveita da impulsividade e inexperiência das

crianças. Ademais, haverá que fazer aplicar devidamente em linha restrições à publicidade ao tabaco e ao álcool.

### 5. Conclusões

5.1. O Comité gostaria de salientar os benefícios da Internet para as crianças e a necessidade de transmitir aos novos serviços de comunicação audiovisual o espírito de serviço público inerente à radiodifusão e de criar um amplo leque de conteúdos de qualidade vocacionados para as crianças. Simultaneamente, haverá que combater com redobrado vigor os conteúdos nocivos.

5.2. O Comité está preocupado com o facto de a polícia permanecer incapaz de identificar a maioria das crianças vítimas de pornografia infantil em linha, pelo que acolhe com agrado a intenção da Comissão de reforçar a cooperação nesta área, sobretudo no âmbito do trabalho da Europol e da Interpol.

5.3. O Comité aplaude o plano de acção da UE para a Internet, recomendando o seu reforço com recursos adicionais. Não obstante, lembra que o plano tem de ser apoiado quer por legislação — e, nalguns casos, por novas instituições — quer por uma vigorosa acção por parte dos governos, dos prestadores de serviços de Internet e dos grupos de interesses socioeconómicos. O Comité não pode aceitar que no novo ambiente de meios de comunicação se ponha de parte regulamentação normalíssima.

Bruxelas, 28 de Novembro de 2001.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões — Segurança das redes e da informação: Proposta de abordagem de uma política europeia»**

(2002/C 48/07)

Em 7 de Junho de 2001, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação adoptou parecer em 6 de Novembro de 2001, sendo relator D. Retureau.

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 28 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou por 113 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. O desenvolvimento das redes internas nas empresas, administrações e outros organismos, bem como as ligações destes e dos particulares à Internet prossegue a um ritmo exponencial. Não fosse o próximo desenvolvimento da Internet rápida<sup>(1)</sup> e a introdução de um novo sistema de atribuição de nomes de domínios de primeiro nível, rapidamente se atingiria a saturação.

1.2. A sociedade, a economia, a administração, a segurança nacional, civil e militar, dependem cada vez mais do bom funcionamento e da fiabilidade das redes e das suas interligações, da largura de banda e da integridade da informação que contêm e, em muitos casos, da confidencialidade dos dados e da exacta identificação das pessoas envolvidas.

1.3. A segurança das redes e das comunicações é, a partir de agora, uma questão estratégica da maior importância que necessita de uma política coordenada e coerente a nível dos Estados-Membros da União e a nível global.

1.4. A comunicação da Comissão analisa com muito pormenor e, na opinião do Comité, boa fundamentação, os problemas e a situação existentes e apresenta propostas de acção.

## 2. As propostas da Comissão

2.1. A comunicação da Comissão apresenta uma abordagem comum das questões de segurança das redes e da transmissão de informação na Europa. Trata-se de promover

um nível equivalente de protecção em todos os Estados-Membros, a interoperabilidade dos sistemas, as funções de segurança pública indispensáveis na Internet e o papel regulador dos Estados-Membros.

2.2. O objectivo é garantir uma espécie de «serviço mínimo» de segurança nas redes, nas ligações dos particulares à Internet e nas interligações das redes, bem como desenvolver uma cultura da segurança que promova a sensibilização geral para os problemas e as suas soluções.

2.3. O elo mais fraco determina a segurança do todo e a introdução gradual de ligações de alta velocidade (ADSL, cabo) e da ligação permanente à Internet, incluindo de particulares, gera novas exigências de protecção. O mesmo se diga do comércio electrónico, onde os dados pessoais e as referências de pagamento dos consumidores devem ser protegidos, do mesmo modo que os dados pessoais dos cidadãos devido à evolução da e-administração.

2.4. É também necessário um quadro penal suficientemente harmonizado para que os delitos de intrusão, desvio de dados e informação, controlo de redes por piratas ou disseminação voluntária de vírus tenham definições e sanções equivalentes em todos os países.

2.5. A Comissão propõe a criação de um sistema europeu de alerta e intervenção e insiste na necessidade de formação e informação para as empresas e os particulares, sendo este o ponto central da comunicação.

(1) Norma Ipv6 que permite 6 000 milhões de endereços IP.

2.6. Por fim, a proposta centra-se no objectivo prioritário da protecção da vida privada e da confidencialidade dos dados pessoais dos cidadãos e dos consumidores.

### 3. Observações do CES

#### 3.1. Observações na generalidade

3.1.1. O Comité concorda plenamente com as análises e argumentos que justificam um quadro político europeu de segurança das redes e da informação e, na generalidade, considera as propostas pertinentes, sob reserva de algumas observações e sugestões específicas.

3.1.2. A rede Internet não foi concebida para o comércio electrónico, os contratos, a venda de conteúdos protegidos pelo direito de autor (música, imagens e filmes), as transferências de capitais e outras operações económicas que exigem segurança específica. Na sua utilização inicial, militar e universitária, a cifragem com chaves longas, no primeiro caso, e a publicação de resultados de experiências ou bases de dados científicos em claro, no segundo, respondiam às necessidades. Até 2000, por razões de segurança nacional, a cifragem robusta era interdita aos particulares em muitos países, essencialmente não europeus, o mesmo acontecendo com a exportação de certos programas. Felizmente, a Comissão deu um impulso ao desenvolvimento e comércio de instrumentos de segurança indispensáveis às empresas e às administrações para a transmissão de dados confidenciais em linha.

3.1.3. Desenvolveu-se depois uma utilização «libertária» da Internet, seguida da utilização comercial, financeira, tecnológica, industrial e lúdica, sem contar os sítios pornográficos que geram importantes receitas e estão na origem, como os jogos em linha, de inovações tecnológicas consideráveis, nomeadamente em matéria de qualidade de imagem e de alta velocidade ou de sistemas de pagamento seguros, anónimos ou não.

3.1.4. Todos estes modos de utilização continuam a coexistir e surgem outros. Partes cada vez mais vastas das redes e da Internet servem de pilar ao funcionamento da sociedade e da economia, contribuem decisivamente para o desenvolvimento social e a segurança nacional e exigem segurança proporcional à natureza dos dados transmitidos e das operações efectuadas, no respeito da vida privada e sem pôr em causa a própria base

da Internet, ou seja, a livre circulação de informação e o intercâmbio aberto de dados, ideias, resultados científicos, etc.

3.1.5. Entende o Comité que deverá sempre existir proporcionalidade entre as medidas de segurança adoptadas e o seu custo, a natureza e importância dos dados e operações protegidas e as categorias de utilizadores abrangidas.

3.1.6. O Comité concorda, na generalidade, com os riscos potenciais apresentados e as soluções propostas pela Comissão. Concorda também com o ponto de vista segundo o qual a segurança é uma questão dinâmica que exige adaptação e ajustamentos permanentes em função das evoluções tecnológicas, dos programas informáticos e dos riscos. É por isso que sugere que a consulta e o diálogo iniciados, por ocasião desta comunicação, com as indústrias, os utilizadores e os responsáveis da segurança das redes passem a ser permanentes ou periódicos. A sociedade civil organizada deverá participar plenamente, dado o impacto da política de segurança das redes e das comunicações em certos direitos fundamentais dos cidadãos, nas actividades económicas e sociais e na administração.

3.1.7. Em pareceres recentes sobre «a cibercriminalidade»<sup>(1)</sup> e a «protecção da infância na Internet»<sup>(2)</sup>, o Comité expôs já os princípios essenciais que defende para lutar contra a utilização da Internet para fins ilícitos ou criminosos, rejeitando a censura, a vigilância generalizada e os entraves à liberdade de expressão e de comunicação na rede global. A Internet, contudo, não está à margem do direito.

3.1.8. O Comité considera que a segurança dos utilizadores individuais e dos consumidores, em todas as suas vertentes, deveria ocupar um lugar mais central na reflexão da Comissão e na estratégia europeia. Ainda que um ataque de vírus contra um computador de um particular não tenha consequências de

(1) Parecer sobre a comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Criar uma Sociedade da Informação mais segura reforçando a segurança das infra-estruturas de informação e lutando contra a cibercriminalidade (CES 1115/2001) (ainda não publicado no Jornal Oficial).

(2) Parecer do CES, em elaboração, sobre um programa para a protecção dos menores na Internet.

maior do ponto de vista dos interesses económicos directos ou da segurança colectiva, é necessário lembrar que certos ataques em larga escala transitam pelos computadores dos particulares e, por vezes, podem ser empolados pelos media, exagerando o risco real, o que reduz fortemente a confiança dos cidadãos nas vantagens e utilidade da Internet. Isto afecta consideravelmente o potencial de desenvolvimento do comércio electrónico e do e-business em geral e a criação de novos empregos.

3.1.9. Se a protecção da vida privada e dos dados pessoais é objectivo prioritário, os consumidores têm também direito a ser protegidos de maneira realmente eficaz contra a obtenção abusiva de perfis pessoais conseguida através de programas de espionagem (*spyware* e *webbug*) ou outros meios. A prática de *spamming* (envio maciço de mensagens não solicitadas) que decorre muitas vezes destes abusos deveria também ser eficazmente travada. Estas intrusões prejudicam as vítimas<sup>(1)</sup>.

3.1.10. A protecção da vida privada deve aplicar-se a todas as pessoas que participam na actividade económica e comercial e, por conseguinte, ser alargada aos trabalhadores e outros colaboradores de empresa. As normas internas de segurança devem ser negociadas entre os parceiros sociais e ser bem conhecidas no interior das empresas, no respeito do quadro legal ou jurisprudencial do Estado-Membro. Importa salientar, a este propósito, a importância de uma aplicação uniforme de tais disposições, em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais adoptada em Nice, e tendo igualmente em atenção a Recomendação dos garantes europeus relativa à vida privada e a Directiva 95/46/CE sobre a protecção dos dados pessoais.

3.1.11. Parece pois indispensável dar aos particulares e às empresas meios jurídicos mais eficazes para exigir responsabilidades financeiras aos operadores e aos fabricantes de programas no caso de deficiências graves de segurança e de protecção de dados que lhes sejam imputáveis, a título de responsabilidade pelos produtos<sup>(2)</sup>.

3.1.12. O Comité entende que a Comissão deve dar mais importância e divulgação ao papel positivo, em termos de recursos e de protecção, dos sistemas livres (*open source*), ou seja, os sistemas de exploração e os programas de redes e de comunicação gratuitos e livremente modificáveis pelos utilizadores. A comunidade de programadores de sistemas

livres reagiu rapidamente para corrigir as falhas e problemas e em torno desta realidade, apoiada por alguns gigantes da indústria informática, desenvolveu-se um importante sector económico de serviços às empresas. Grande número de servidores no mundo funcionam com estes programas de modo geralmente seguro e estável, ao passo que ocorre por vezes que certos programas patenteados só são corrigidos com um atraso prejudicial aos utilizadores ou que novas versões dos mesmos, com novas funcionalidades, são introduzidas precipitadamente no mercado. As razões de concorrência comercial ou a busca da novidade a todo o custo sobrepõem-se por vezes a uma cultura da segurança, que deve ser mais frequentemente respeitada pelos autores de programas, comerciais ou gratuitos, para que seja efectivamente integrada nos produtos desde a sua concepção.

3.1.13. Por outro lado, os sistemas de gestão e os programas próprios, cujo código-fonte não é publicado, não oferecem, por isso, garantia suficiente de segurança e protecção da vida privada, sobretudo no caso de registo de licenças e carregamento de *patches* (correcções e actualizações) efectuados pela Internet, que podem ser desviados para coligir informação sobre os sistemas cliente e servidor (arquitectura e conteúdos, listas de endereços e ligações). O Comité considera que todas as práticas que vão além do simples registo do nome e morada do titular da licença do programa para lhe dar uma chave de activação ou um código de acesso temporário a serviços constituem uma intrusão e devem ser proibidas.

3.1.14. Os programas informáticos livres (*free*: gratuitos) asseguram também uma forma de sã concorrência face a tendências monopolistas do mercado de programas e do mercado dos serviços de rede em pleno desenvolvimento.

3.1.15. A licença pública geral [GPL<sup>(3)</sup>] deve ser reconhecida e respeitada. O Comité considera que deveriam ser desenvolvidas abordagens e regras específicas, em matéria de propriedade intelectual, para os programas e conteúdos cujo acesso e intercâmbio se possam fazer via Internet. É demasiado fácil, por exemplo, utilizar a legislação sobre marcas para entravar o exercício da liberdade de opinião ou de expressão dos consumidores ou dos trabalhadores sobre a política ou as práticas de uma empresa e os seus produtos ou serviços. O direito de patentes e marcas parece encontrar limites e problemas de aplicação face ao desenvolvimento das redes, que requerem, por conseguinte, legislação específica de protecção, ainda insuficientemente elaborada.

(1) Ver parecer do CES sobre «Redes de comunicações electrónicas» (JO C 123 de 25.4.2001, p. 50), sobre o «Comércio electrónico» (JO C 169 de 16.6.1999, p. 36) e sobre «Os efeitos do comércio electrónico sobre o mercado único» (JO C 123 de 25.4.2001, p. 1).

(2) Parecer do CES: JO C 117 de 26.4.2001, p. 1.

(3) (General public licence), licença pública geral que reconhece a propriedade intelectual do autor de um programa informático gratuito.

3.1.16. Por outro lado, tendo em conta que as tentativas de intercepção e de controlo ou roubo de dados sensíveis se efectuam principalmente contra redes militares, administrativas e de empresas, o Comité insta as instituições europeias e todos os Estados-Membros a lutar em conjunto contra todas as intercepções e tentativas de intrusão com fins de espionagem militar, industrial ou comercial, que prejudicam os interesses estratégicos e económicos da Europa, seja qual for a sua origem.

3.1.17. As medidas de segurança, a vigilância dos acessos, as normas e protocolos internos, as redundâncias materiais (sistemas que suprem as avarias, sistemas-espelho e proxy, salvaguarda frequente e descentralizada de dados) exigem programas e equipamento informáticos, vigilância e actualização permanente por pessoas muito qualificadas e têm, por consequência, um custo elevado, enquanto que, tanto em razão de insuficiência de informação técnica e de conhecimentos como das suas possibilidades financeiras, especialmente no caso das PME-PMI, elas suscitam grandes problemas de aplicação às empresas públicas e privadas e às administrações. As equipas de alerta de urgência deveriam estar bem equipadas e ter em consideração as necessidades das PME-PMI.

## 3.2. Observações na especialidade

### 3.2.1. Observações na especialidade sobre os riscos e os meios de luta previstos

#### 3.2.1.1. Protecção da vida privada e luta contra a cibercriminalidade e a espionagem

3.2.1.1.1. O Comité concorda plenamente com a prioridade atribuída na proposta da Comissão à protecção da vida privada e da confidencialidade dos dados pessoais. A protecção dos direitos fundamentais e da liberdade de informação e de comunicação devem constituir o cerne de toda a estratégia em matéria de protecção de dados e de comunicações, assim como a protecção dos interesses colectivos, a começar pela necessidade de assegurar a segurança nacional e o funcionamento normal das instituições democráticas e das administrações públicas. O Comité concorda com a necessidade de desenvolver e adaptar os meios destinados a estes fins, sejam eles legislativos, de cooperação, investigação ou normalização.

3.2.1.1.2. Apesar de dever ser mantida a possibilidade de intercepção legal, no respeito dos processos jurídicos apropriados, os meios de cifragem robusta podem torná-la impossível. A grande criminalidade conhece e utiliza os meios mais modernos e seguros para proteger as suas comunicações.

Deve ser desenvolvida uma cooperação jurídica e tecnológica no plano europeu e internacional contra a grande criminalidade e o terrorismo, como o Comité sublinhou, nomeadamente, nos seus pareceres sobre a luta contra o branqueamento de capitais e a cibercriminalidade<sup>(1)</sup>.

3.2.1.1.3. É também indispensável, no quadro da política de concorrência, supervisar os processos de concentração e de monopolização no que respeita aos conteúdos (informação, cultura, ...) e os diversos segmentos dos encaminhadores da espinha dorsal (*backbones*) da Internet. A Comissão deveria velar também pelo estabelecimento de um «governo» da rede mais representativo dos 370 milhões de utilizadores actuais, realmente transparente, já que o actual «governo» multicéfalo está concentrado na América do Norte e sob controlo do Departamento de Comércio dos Estados Unidos, em especial para a atribuição da gestão de nomes de domínio e a escolha de registrars<sup>(2)</sup>.

3.2.1.1.4. Para proteger o direito à vida privada e à confidencialidade dos seus clientes, os operadores devem garantir efectivamente a utilização de meios de vigilância material das suas instalações e de cifragem das comunicações que sejam mais adequados à importância dos direitos a proteger, em função da evolução técnica. Aliás a isso estão obrigados, nomeadamente pela Directiva 97/66/CE<sup>(3)</sup>.

3.2.1.1.5. Os utilizadores, por seu lado, devem poder cifrar de maneira suficientemente segura os dados sensíveis que tenham de transmitir pela rede, mas estão geralmente pouco a par dos meios apropriados disponíveis para cada necessidade concreta e da forma de os aplicar. Para ocorrer às crescentes necessidades de cifrar e de segurança, é indispensável formar especialistas em número suficiente.

3.2.1.1.6. As intrusões em computadores e redes, sejam quais forem as motivações (desafio intelectual, vingança pessoal ou desejo de prejudicar, roubo de informações ou controlo para diversos fins), e a disseminação de vírus informáticos põem em perigo os direitos e interesses dos utilizadores e a integridade dos dados, da informação e da rede.

(1) Parecer do CES, em elaboração, sobre um programa para a protecção dos menores na Internet. Ver parecer do CES sobre «Redes de comunicações electrónicas» (JO C 123 de 25.4.2001, p. 50), sobre o «Comércio electrónico» (JO C 169 de 16.6.1999, p. 36) e sobre «Os efeitos do comércio electrónico sobre o mercado único» (JO C 123 de 25.4.2001, p. 1).

(2) Empresas incumbidas da atribuição e gestão de certos nomes de primeiro nível.

(3) Directiva sobre a protecção de dados no sector das telecomunicações (JO L 24 de 30.1.1998).

3.2.1.1.7. Embora plenamente de acordo com a Comissão sobre a importância dos prejuízos que podem causar as diversas formas de intrusão, que podem, por vezes, chegar ao controlo furtivo do sistema, o Comité considera que é excessivo assimilar os *hackers*, que põem em evidência falhas de segurança sem intenção criminosa — o que permite corrigi-las — àqueles que se introduzem nos sistemas para fins ilícitos (*crackers*). A legislação penal que a Comissão venha a propor deve ser proporcional aos crimes e delitos eventuais, que devem ser rigorosamente definidos e qualificados, e ter em consideração a intenção dos autores das intrusões.

### 3.2.1.2. Direito comunitário aplicável e tecnologias disponíveis

3.2.1.2.1. O direito comunitário obriga os Estados-Membros a tomar as medidas necessárias para assegurar a disponibilidade das redes públicas em caso de corte da rede devida a catástrofe natural [Directiva Interconexão 97/33/CE<sup>(1)</sup> e Directiva Telefonia Vocal 98/10/CE<sup>(2)</sup>]. Porém, o Comité sugere à Comissão que promova um estudo comparativo das medidas tomadas e da sua eficácia em todos os Estados-Membros.

3.2.1.2.2. As falsas declarações de pessoas singulares ou colectivas podem causar prejuízos, sendo necessário, para todas as transacções importantes, autenticar a identidade das pessoas e assegurar a veracidade das declarações.

3.2.1.2.3. Os protocolos SSL e IPsec permitem comunicar na Internet e em canais abertos com um certo nível de segurança, mas não oferecem garantia suficiente. A directiva sobre assinaturas electrónicas<sup>(3)</sup> prevê que um terceiro, o «prestador de serviços de certificação», possa oferecer tal garantia.

3.2.1.2.4. A adopção desta solução confronta-se, como a cifragem, com o problema da necessidade de interoperabilidade e de gestão das chaves. Numa VPN (rede virtual privada) é possível recorrer a soluções próprias, mas nas redes públicas é um dos grandes obstáculos.

3.2.1.2.5. Assim, a directiva sobre as assinaturas electrónicas constitui a base jurídica e o instrumento essencial para facilitar a autenticação electrónica na UE.

### 3.2.1.3. Novos desafios, novos riscos e análise custo-benefício

3.2.1.3.1. O Comité concorda com a análise dos novos desafios e riscos associados ao desenvolvimento rápido das tecnologias, à multiplicação e diversificação de terminais de acesso e aos perigos acrescidos de pirataria, com a generalização de terminais ligados permanentemente e com um endereço fixo. O Comité apoia a abordagem que pretende conciliar segurança e liberdade, protecção das redes e protecção da vida privada e da confidencialidade.

3.2.1.3.2. Além disso, se os meios de cifragem mais seguros exigiram uma evolução das legislações para permitir a «cifragem robusta», por vezes, por razões de segurança, esta foi demasiado tardia; porém, a dissimulação das mensagens no «ruído» de ficheiros de imagens ou som (esteganografia) permitia já às pessoas que desejasse contornar a lei sem serem detectadas dissimular o envio de uma mensagem cifrada.

3.2.1.3.3. Diversos algoritmos são utilizados e estão já disponíveis outros mais sofisticados, o que coloca sérios problemas de gestão de mensagens cifradas por diversos correspondentes utilizando métodos diferentes. Mesmo a recomendação de um sistema europeu, embora possa facilitar a comunicação no mercado interno, enfrentará a diversidade dos sistemas vigentes no resto do mundo, o que se repercuta no custo da segurança e da sua gestão, ainda que certos sistemas eficazes estejam no domínio público e sejam gratuitos.

3.2.1.3.4. Contudo, o custo da não-segurança, num momento em que circulam dados cada vez mais sensíveis, é ainda maior. Em certa medida, a segurança integrar-se-á cada vez mais nos produtos.

3.2.1.3.5. O Comité acolhe favoravelmente a abordagem europeia proposta pela Comissão — embora esteja consciente dos seus limites — e reconhece a necessidade de uma acção pública para suprir as carências actuais do mercado, dada a importância dos interesses em jogo.

3.2.1.3.6. Existem já garantias jurídicas nas directivas da UE sobre a protecção de dados e no quadro regulamentar das telecomunicações. Contudo, estas medidas devem ser aplicadas num ambiente em evolução rápida, no domínio das tecnologias, da concorrência, da convergência das redes e da globalização, num momento em que o mercado tende a não investir suficientemente em segurança pelas razões descritas na comunicação, mesmo que o mercado da segurança esteja em rápida expansão no mundo.

<sup>(1)</sup> JO L 199 de 26.7.1997.

<sup>(2)</sup> JO L 101 de 1.4.1998.

<sup>(3)</sup> Directiva 1999/93/CE, de 13 de Dezembro de 1999, relativa a um quadro legal comunitário para as assinaturas electrónicas, JO L 13 de 19.1.2000, p. 12.

3.2.1.3.7. Como afirma a Comissão, é verdade que o mercado da segurança não é ainda perfeito. O investimento em segurança apenas é rentável se um número suficiente de pessoas adoptar a mesma abordagem. A busca de soluções deve pois passar pela cooperação. Na medida em que uma infinidade de produtos e serviços continua a utilizar soluções de propriedade, é necessário encorajar a investigação com vista à definição de normas com aceitação mais generalizada e mais seguras e à interoperabilidade dos sistemas de segurança. Entende o Comité que mais vale encorajar a fixação de critérios comuns a nível internacional do que sistemas de certificação-autenticação que podem penalizar o consumidor final.

3.2.1.3.8. Em primeiro lugar, devem ser aplicadas eficazmente as disposições jurídicas existentes a nível da UE. O quadro jurídico deve ser pertinente e eficaz e deve, portanto, evoluir continuamente.

3.2.1.3.9. Em segundo lugar, as forças do mercado não permitem actualmente gerar um nível de investimento suficiente nas tecnologias e nas práticas de segurança. As medidas políticas propostas pela Comissão podem reforçar o processo do mercado, que aliás começa a evoluir.

3.2.1.3.10. Por fim, os serviços de comunicação e informação são transfronteiriços. Por isso é necessária uma abordagem política europeia para assegurar o mercado interno destes serviços, beneficiar de soluções comuns e agir mais eficazmente a nível mundial.

3.2.1.3.11. O Comité está de acordo com a ideia de que os investimentos em melhor segurança das redes geram custos e benefícios sociais que não são correctamente reflectidos nos preços do mercado. No que respeita aos custos, os actores do mercado não são actualmente obrigados a assumir todas as responsabilidades resultantes do seu comportamento em matéria de segurança. O Comité considera que esta situação não se pode manter.

3.2.1.3.12. O Comité concorda também com a análise segundo a qual os benefícios da segurança também não se repercutem inteiramente nos preços de mercado, embora os investimentos dos operadores, fornecedores ou prestadores de serviços neste domínio beneficiam não apenas os seus clientes mas também toda a economia e a segurança geral das comunicações.

3.2.1.3.13. O Comité concorda também com a ideia de que os utilizadores não têm consciência de todos os riscos de segurança, ao mesmo tempo que grande número de operadores, vendedores ou prestadores de serviços têm dificuldade em

avaliar a existência e amplitude das vulnerabilidades. De igual modo, numerosos serviços, aplicações e programas novos oferecem características atraentes que podem, porém, originar novas vulnerabilidades. Conviria testar mais rigorosamente os produtos antes da sua comercialização.

### 3.2.2. Observações na especialidade sobre o quadro político europeu proposto

3.2.2.1. O Comité está consciente da vulnerabilidade intrínseca da rede mundial, em particular no encaminhamento de pacotes de dados, dado que a crescente massa de dados em circulação não permite encarar a sua segurança geral por filtragem, fora dos terminais. O Comité apoia, na generalidade, as propostas de acção contidas no quadro político proposto.

### 3.2.3. Sensibilização

3.2.3.1. As propostas para sensibilizar todas as pessoas e organizações interessadas são razoáveis. A segurança dos terminais e das comunicações depende principalmente da sensibilização e acção informada dos próprios utilizadores.

### 3.2.4. Sistema europeu de informação rápida

3.2.4.1. O Comité apoia a proposta de um sistema europeu de alerta e informação rápida que indique os problemas e soluções a aplicar, bem como as outras propostas da Comissão na matéria em análise: detecção precoce, difusão de informação e de conselhos e cooperação europeia e mundial, desenvolvendo simultaneamente infra-estruturas adaptadas na União Europeia e a cooperação permanente e efectiva.

3.2.4.2. Contudo, no que respeita aos relatórios que as empresas deveriam elaborar, mas também, no entender do Comité, as administrações e outros organismos, o Comité comprehende que o carácter confidencial do mecanismo de comunicação de ataques favorecerá o retorno de informação, mas lembra que há sempre fugas ou revelações públicas feitas por *hackers* e, assim, o conhecimento rápido da natureza dos ataques e falhas e, sobretudo, das medidas tomadas para os remediar constituiria antes um factor de confiança do público.

3.2.4.3. Na opinião do Comité, os sistemas de detecção e alerta devem também abranger a descoberta de falhas nos programas informáticos comerciais ou gratuitos e qualquer factor tecnológico ou outro que possa abrir a porta a eventuais ataques. O sistema de análise precoce poderá ter essa função, bem como a de controlo tecnológico e acompanhamento dos sítios dos *hackers* e piratas informáticos e de diversas publicações *underground* que tratam dos métodos disponíveis, nomeadamente publicando programas «chave na mão» de criação de vírus ou intrusão de que se servem os *script kiddies*<sup>(1)</sup>.

### 3.2.5. Apoio tecnológico

3.2.5.1. O Comité aprova o previsto apoio aos esforços de investigação. Lembra porém que a cifragem é uma ciência dominada apenas por algumas dezenas de peritos no mundo, muitos dos quais trabalham para a NSA. Como reter os peritos europeus necessários para desenvolver a investigação? Que meios seriam eficazes na Europa? A NSA<sup>(2)</sup> tem 10 ou 15 anos de avanço e dispõe de meios de cálculo (e de descodificação) que parece difícil igualar rapidamente. Que meios concretos — e, necessariamente, de envergadura — serão postos ao serviço da investigação<sup>(3)</sup>?

3.2.5.2. Uma política de integração de *hackers* e peritos «informais» existentes poderia ser uma pista complementar, em vez da atitude de rejeição, com marginalização ou penalização excessiva por confusão com actos muito graves, que parece desenvolver-se na Europa relativamente a pessoas que não causam qualquer dano aos outros ou à sociedade. Embora assegurando a penalização dissuasora dos actos de pirataria ou de terrorismo nas redes, haverá que não equiparar sistematicamente a estes actos as pesquisas de falhas de segurança efectuadas com uma finalidade de informação dos autores de programas ou dos gestores das redes com vista ao reforço da sua protecção, desde que tais pesquisas não sejam realizadas com intenção de causar danos, como em casos de sabotagem, desvio de dados confidenciais, utilização secreta da rede, enriquecimento pessoal ou difusão de vírus informáticos.

3.2.5.3. Tornar públicas descobertas sem que os interessados directos sejam informados com antecedência suficiente e sem o seu acordo constitui, no entanto, um acto repreensível que pode justificar um procedimento judicial proporcionado. Mas às pessoas que não cometam crimes ou delitos graves, nem causem danos pecuniários, conviria procurar integrá-las no quadro da legalidade e tirar proveito das suas competências, para bem da sociedade. Deste modo, estas competências não estariam expostas — por serem objecto de marginalização e criminalização — a serem desviadas ou utilizadas por criminosos ou terroristas.

### 3.2.6. Apoio a uma normalização e a uma certificação orientadas para as necessidades do mercado

3.2.6.1. O Comité concorda com a análise da Comissão sobre o excessivo número de normas e sistemas existentes, que dificultam a segurança e o progresso da assinatura e dos meios de pagamento electrónicos seguros e sublinha a necessidade de normas comuns, de critérios comuns, que permitam evitar a rigidez do mercado, e de interoperabilidade.

3.2.6.2. O Comité apoia as acções propostas, mas sublinha certas dificuldades associadas à natureza privada e insuficientemente representativa do «governo» actual da Internet que, nomeadamente, define as normas. É trabalho de grande fôlego que exige paciência e cooperação.

### 3.2.7. Quadro jurídico

3.2.7.1. O Comité aprova o projecto de especificações para as redes e a Internet no quadro legislativo existente em matéria de telecomunicações e protecção de dados.

3.2.7.2. O Comité considera que as acções propostas são razoáveis e aprova as iniciativas previstas para harmonizar o direito penal e reforçar entre os Estados-Membros a cooperação penal contra a cibercriminalidade, sem pôr em causa a liberalização do comércio dos instrumentos de cifragem robusta, os únicos capazes de assegurar segurança eficaz. A cooperação em matéria civil e comercial tem também um papel importante na luta contra os cibercriminosos (circuitos financeiros, fraude fiscal, etc.).

(1) Jovens aprendizes de piratas, sem qualificações técnicas, que se contentam em copiar o que encontram nos sítios e publicações *underground*.

(2) National Security Agency, Agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos.

(3) Parecer do CES sobre o Programa-quadro de IDT (JO C 260 de 17.9.2001, p. 3).

3.2.7.3. Contudo, na opinião do Comité, a cooperação penal deveria alargar-se ao plano global e a estratégia europeia neste domínio deveria ser objecto de uma linha de acção no quadro político proposto. O Comité nota com satisfação que será apresentada nas próximas semanas uma proposta formal da Comissão sobre esta matéria.

### 3.2.8. Segurança nas administrações públicas

3.2.8.1. O Comité aprova as acções previstas, tendo em conta o carácter pessoal de um grande número de dados tratados pelas administrações públicas e também porque os seus sítios podem ser objecto de ataques de tipo terrorista ou por razões de política interna ou externa do Estado, como o mostraram recentemente o *code red* (um vírus polimorfo) ou o «nimda». A Comissão deveria considerar estes últimos motivos de ataques como mais uma razão para melhorar a segurança dos seus sítios e redes oficiais e os dos Estados-Membros.

### 3.2.9. Cooperação internacional

3.2.9.1. No entender do Comité, trata-se de um aspecto essencial mas delicado e difícil da política europeia de segurança das redes e das comunicações que coloca sérios problemas de solidariedade interna e de política externa e de segurança comum, bem como de gestão das redes interligadas e da Internet.

3.2.9.2. A proposta de acção neste domínio, que consiste em prosseguir e desenvolver a cooperação nas diversas instâncias internacionais sobre a fiabilidade das redes, é diplomaticamente formulada em termos anódinos.

3.2.9.3. Contudo, o Comité considera que conviria debater nas instâncias internacionais apropriadas e no âmbito do diálogo transatlântico as questões de segurança, de interoperabilidade das chaves e dos sistemas de cifragem, dos problemas de deficiências eventuais de certas normas técnicas que poderiam ser conhecidos mas não divulgados por uma das partes. Seria igualmente desejável cooperar estreitamente em matéria de circulação internacional de dados pessoais, de cooperação penal e civil contra a cibercriminalidade, ou seja, da efectiva segurança e gestão transparente e equilibrada da rede mundial, cuja importância estratégica é reconhecida como essencial para a vida e o bem-estar das nossas sociedades. A OCDE, que trabalha sobre questões de segurança das redes, constitui uma

das instâncias pertinentes de cooperação internacional nesta matéria. É urgente alcançar resultados práticos a nível global.

3.2.9.4. O Comité apoia e considera muito importante a proposta da Comissão de constituir, a nível europeu, um fórum que reúna todos os actores interessados para debater o conjunto de problemas e propor soluções às instituições.

## 4. Conclusões

4.1. Existem soluções de programas e equipamentos informáticos bastante eficazes e em constante evolução, como as descritas na comunicação. Além disso, a integridade de um ficheiro pode ser também garantida pelo uso de um algoritmo digital único que indique que o ficheiro transmitido não foi modificado.

4.2. Contudo, o Comité entende que a sensibilização dos utilizadores, a informação e a formação constituem a chave de toda a estratégia de segurança, pois sem elas os meios e soluções disponíveis não serão correctamente utilizados. Elas reforçam também a confiança na fiabilidade global do sistema desde que todos tomem regularmente as precauções elementares e as empresas invistam o necessário na segurança dos seus sistemas.

4.3. Porém, o custo da segurança é muito elevado e a falta de interoperabilidade das soluções constitui um obstáculo importante para cuja superação os sistemas livres poderão contribuir, estimulando a concorrência e a emulação.

4.4. Se estes problemas não forem rapidamente resolvidos no quadro europeu e internacional — aliás, a Europa deve assumir um lugar efectivo no «governo» da Internet —, vão continuar a dificultar o desenvolvimento da e-Europa, do comércio electrónico e da gestão das empresas, dos serviços públicos e das administrações.

4.5. Em todo o caso, é indispensável para a segurança das redes, conseguir a aplicação generalizada de medidas de protecção e defesa eficazes e proporcionadas, quer se trate de soluções informáticas para os particulares (antivírus actualizados regularmente) ou soluções combinadas, mais ou menos consistentes, para os outros utilizadores (corta-fogos, vigilância das portas de comunicação externa, separação [DMZ<sup>(1)</sup>], escudos e outras técnicas, programas e equipamento informáticos pertinentes).

<sup>(1)</sup> DMZ: DeMilitarized Zone (zona desmilitarizada).

4.6. A dissuasão através de sanções penais apropriadas é da competência dos Estados-Membros, mas o Comité entende que cabe à Comissão propor um quadro global unificador para a abordagem penal comunitária e a cooperação judiciária internacional.

4.7. A comercialização de certos produtos que podem ter «portas de acesso ocultas» (*backdoors*)<sup>(1)</sup> intencionais, cuja detecção pode levar anos, deve ser tida em consideração e sancionada, tal como programas de espionagem (*spyware*), frequentemente presentes nos programas de demonstração, em alguns programas gratuitos e em certos sistemas de registo de licenças em linha.

4.8. Mesmo as falhas eventualmente não intencionais levam tempo a ser corrigidas e podem ser utilizadas como *backdoors* por pessoas informadas.

(<sup>1</sup>) Portas de acesso ocultas.

4.9. Estes problemas de segurança deverão ser seguidos por autoridades nacionais *ad hoc*, independentes, imparciais e representativas, quer se trate de órgãos existentes, cuja competência haveria que alargar, ou de órgãos a criar onde ainda não existam (países candidatos, que será necessário associar), com vista a contribuir para formular recomendações e normas e proteger os direitos fundamentais. Com efeito, os projectos de legislação em preparação requerem um exame mais atento a fim de conciliar os imperativos da luta anti-terrorista com os princípios de liberdade individual, que devem ser preservados.

4.10. Na opinião do CES, a Internet deve sempre permanecer flexível e facilmente acessível e continuar a proporcionar um espaço de liberdade de informação e de comunicação numa sociedade aberta e democrática, tornando-se ao mesmo tempo mais segura para os utilizadores, no respeito da diversidade dos usos legais das redes e da Internet e da sua expansão.

Bruxelas, 28 de Novembro de 2001.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho relativo à constituição da empresa comum Galileo»**

(2002/C 48/08)

Em 5 de Julho de 2001, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 172.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 de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer com base no relatório introdutório do relator G. Bernabei, em 6 de Novembro de 2001.

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 28 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou com 107 votos a favor, e 4 abstenções o seguinte parecer.

**1. Recomendações do Comité Económico e Social**

O Comité Económico e Social,

Considerando:

- A importância do sistema europeu de radionavegação por satélite Galileo de gestão civil para o futuro sistema mundial de navegação e de determinação da posição por satélite e para o fornecimento de serviços tecnologicamente avançados às indústrias, às empresas, aos cidadãos e à sociedade europeia, tendo em vista garantir a competitividade do sistema comunitário ao nível mundial;
- A necessidade da pronta adopção de uma estratégia comum com uma visão «dual» e com um mandato definido e uma plataforma de desenvolvimento bem estabelecida, com vista a uma abordagem global de todas as componentes e serviços do sistema, conforme foi sublinhado por unanimidade pelo Comité no seu parecer de 12 de Setembro 2001 (¹);
- A urgência, reiterada no referido parecer, da «criação em 2001 de uma “empresa comum” (EC) na acepção do artigo 171.º do Tratado CE, e a posterior criação de uma Agência Europeia Galileo», sob a forma mais apropriada, acelerando os respectivos prazos igualmente no que toca às questões de segurança que a situação actual a nível mundial assinala como prioridades absolutas;
- A necessidade de associar desde já as componentes privadas ao desenvolvimento e à exploração do sistema Galileo, quer do ponto de vista técnico quer financeiro, através de uma sociedade de promoção Galileo, que dê seguimento aos compromissos assumidos no Memorando de Acordo (Memorandum of Understanding) de

Março de 2001, garantindo um apoio contínuo durante as fases de desenvolvimento e implementação, bem como uma campanha de comunicação sistemática e contínua sobre o sistema Galileo e as suas potenciais aplicações, a partir das que já estão operacionais através da constelação EGNOS;

Recomenda ao Parlamento, ao Conselho e à Comissão, que:

- Proceda com a máxima urgência em 2001 à constituição da empresa comum, nos termos do disposto no artigo 171.º do Tratado CE;
- Dê à empresa comum uma conotação essencialmente pública, flexível, leve e temporária, modificando a composição da atribuição das dotações à futura empresa comum através da concessão exclusiva de fundos públicos, de modo a evitar eventuais conflitos de interesses na adjudicação dos contratos públicos que poderiam surgir com participações financeiras privadas;
- Garanta possibilidades de participações na empresa comum, tanto monetárias como de outra natureza, designadamente contributos em hardware e software, de modo a preservar as modalidades e quadros de participação próprios de cada uma das componentes da empresa comum, em particular por parte da Agência Espacial Europeia — AEE;
- Complemente, num período imediatamente posterior, a empresa comum com uma sociedade de promoção Galileo (SPG) com participação mista pública-privada, para a qual confluam igualmente os capitais privados previstos no Memorando de Acordo, com a garantia de uma passagem gradual para uma participação maioritária dos investidores privados no final da fase de desenvolvimento e validação;
- Proceda à criação de dois organismos conjuntos entre a empresa comum e a sociedade de promoção Galileo: um fórum institucional director e um organismo de segurança e confidencialidade;

(¹) JO C 311 de 7.11.2001.

- Preveja desde já a criação de uma entidade no termo da fase de desenvolvimento e validação, cujos pressupostos serão definidos pela empresa comum, sob a forma de Agência Europeia ou de Sociedade de Direito Europeu;
- Acompanhe a criação da empresa comum e da sociedade de promoção Galileo com a aprovação de um plano estratégico único de desenvolvimento ao nível europeu UE-ESA que defina um quadro coerente de políticas, instrumentos, acções e recursos para a realização do sistema global de navegação por satélite e das aplicações com ele relacionadas.

## 2. Introdução

2.1. A Comissão propõe um regulamento destinado a criar uma empresa comum Galileo nos termos do artigo 171.º do Tratado CE, que reconheça este instrumento para fins de investigação e desenvolvimento, com três tarefas principais:

- realização da fase de desenvolvimento e preparação da fase de implementação e colocação em órbita do programa Galileo;
- lançamento das acções de investigação e desenvolvimento tecnológico necessárias através da AEE e coordenação das acções nacionais;
- mobilização dos fundos públicos e privados necessários.

2.1.1. O Estatuto proposto pela Comissão prevê a participação directa da própria Comissão, da AEE e de entidades privadas na empresa comum, a qual será incumbida de gerir os concursos públicos relativos à realização da fase de desenvolvimento dos programas.

2.2. O Comité Económico e Social reconheceu a importância fundamental do programa Galileo, ao adoptar um parecer de iniciativa em 12 de Setembro de 2001, que foi aprovado por unanimidade.

2.3. Neste parecer, o Comité<sup>(1)</sup> sublinhou a necessidade de definir uma estratégia comum unívoca em matéria de comunicações por satélite na perspectiva de uma abordagem global de todas as componentes e serviços do sistema, que ultrapasse o simples mecanismo técnico de navegação e de determinação da posição por satélite e que a integre numa visão «dual» que reuna os vários níveis de responsabilidades das políticas comunitárias da UE, da UEO e do Secretariado da PESC do Conselho.

2.4. No âmbito desta estratégia, o Comité define as seguintes prioridades:

- A criação, em 2001, da empresa comum nos termos do artigo 171.º do Tratado CE e a subsequente criação da Agência Europeia Galileo articulada com base em 4 pilares: um fórum institucional, um organismo de segurança e confidencialidade, um organismo regulamentar e um organismo operacional;
- a definição das normas com base na nova abordagem comunitária para a oferta de serviços e a identificação das actividades desenvolvidas pelo sistema Galileo;
- a aplicação de medidas adequadas para garantir a protecção dos cidadãos, quer em termos de protecção da vida privada e da confidencialidade, quer em termos de segurança;
- a criação, em paralelo com a da empresa comum, de uma sociedade de promoção Galileo, e o lançamento de uma campanha de comunicação para mobilizar a mais vasta aceitação e apoio por parte das várias categorias socioeconómicas e do grande público, na medida em que esta tecnologia de ponta será utilizada à escala planetária e deverá coexistir com os sistemas GPS e GLONASS já operacionais e competir com eles em termos de cooperação/concorrência;
- a aceleração da passagem da fase de desenvolvimento e de validação à fase de implementação e de colocação em órbita e, seguidamente, à fase de funcionamento e de exploração através da integração de EGNOS<sup>(2)</sup> no programa Galileo, com vista à utilização modular acelerada deste sistema precursor que permitirá ao público aperceber-se directamente da «excelência do produto europeu» e familiarizar-se com ele;
- a garantia de uma perfeita cooperação e interoperabilidade com os sistemas GLONASS e GPS, bem como com as suas aplicações futuras, consolidando ao mesmo tempo as bandas de frequência atribuídas ao sistema Galileo na Conferência Mundial sobre Radiocomunicações de 2003.

(1) JO C 311 de 7.11.2001.

(2) EGNOS: Precursor europeu de Galileo; é uma infra-estrutura terrestre que apoia um sistema de radionavegação via satélite que depende do GPS americano e do GLONASS russo e que garante a respectiva integridade, avisando o utilizador, num período de tempo muito breve, de qualquer disfuncionamento que possa afectar negativamente a qualidade do sinal retransmitido pelos satélites geoestacionários.

### 3. Observações na generalidade

3.1. O Comité é favorável à proposta de regulamento do Conselho relativo à constituição de uma empresa comum Galileo, que considera uma etapa essencial para permitir que o sistema Galileo tenha um impacto estruturado em termos de competitividade que lhe garanta uma plena autonomia e integridade de serviço enquanto sistema de gestão civil.

3.2. O Comité está convencido de que, uma vez inscritos na necessária óptica estratégica referida supra, o programa Galileo e os serviços conexos terão um impacto positivo considerável ao nível mundial em termos do bem-estar de todos os cidadãos, de melhoria da qualidade de vida, de valorização da personalidade humana, bem como de segurança e de protecção individual da vida privada, e vão favorecer a criação de novas empresas, de novos serviços inovadores e de novas competências, bem como reforçar a coesão económica e social.

3.3. O Comité considera que é indispensável aprovar um plano de desenvolvimento estratégico único à escala europeia, no âmbito do qual devem ser inseridos percursos e estruturas fiáveis, bem como acções de promoção e de apoio à visibilidade do sistema Galileo, em consonância com os imperativos estratégicos políticos, de segurança e de mercado da União Europeia. Assim, sob este aspecto, o Comité considera que a constituição da empresa comum, proposta pela Comissão, é necessária mas não suficiente, na medida em que parece responder a exigências e equilíbrios contraditórios.

3.4. De facto, o Comité considera que a criação por si só da empresa comum, não acompanhada de outras acções paralelas e simultâneas, é insuficiente para garantir o êxito da operação, tendo em conta os desafios que representa o desenvolvimento de um novo sistema de navegação e de determinação da posição por satélite para uso civil e 100 % europeu, que seja competitivo e altamente inovador, bem como a coexistência deste sistema com outros sistemas de navegação e de determinação da posição extremamente competitivos e cujos funcionamentos já foram amplamente testados e estão operacionais no mercado mundial.

3.5. O Comité considera que é necessário prever, à margem da empresa comum, num período imediatamente posterior:

— A criação de uma sociedade de promoção Galileo, com participação mista, para a qual deveriam convergir os 200 milhões de EUR previstos no Memorando de Acordo: essa sociedade deveria passar gradualmente a participação maioritária por parte dos investidores privados no termo da fase de desenvolvimento do sistema Galileo;

— A criação de dois organismos conjuntos entre a empresa comum e a sociedade de promoção: um fórum institucional director aberto às componentes públicas e privadas e um organismo de segurança e confidencialidade para garantir o respeito das exigências de transparência, segurança e protecção dos cidadãos.

3.6. O Comité considera que é preciso começar a prever desde já a criação, no termo da vigência da empresa comum, de uma entidade sob a forma de uma Agência Europeia Galileo/Sociedade de Direito Europeu Galileo, pois considera que continuar numa situação de incerteza quanto à natureza do organismo que será encarregado da implementação e utilização do sistema seria prejudicial para as perspectivas operacionais da empresa Galileo, na medida em que esta situação conferiria um sinal contraditório de precariedade a uma construção que deve ser constantemente apresentada e apoiada em termos positivos e num espírito de êxito.

3.7. A sociedade de promoção Galileo (SPG) é necessária para associar plenamente as componentes privadas, tanto do ponto de vista técnico como financeiro, à construção do sistema Galileo e às suas aplicações finais, evitando potenciais conflitos de interesses. Além disso, esta sociedade SPG deverá desempenhar um papel fundamental na campanha de comunicação sobre o sistema Galileo, sobre as suas qualidades técnicas, sobre as suas capacidades de aplicação no âmbito económico e social, bem como sobre a sua utilização combinada, num contexto multifuncional, com os sistemas móveis de comunicação, com os sistemas GRID<sup>(1)</sup> e com as outras redes terrestres e por satélite existentes.

3.8. O Comité confirma que, tendo em conta os prazos técnicos necessários para passar da fase de desenvolvimento e validação (2004) à fase de implementação (2007) e, seguidamente, à fase operacional (2008), é necessário prever, em paralelo com uma sólida campanha de informação e comunicação dirigida aos operadores e ao público, o desenvolvimento de fases modulares de aplicações parciais através da constelação EGNOS, em particular ao serviço da navegação aérea.

### 4. Observações na especialidade

4.1. O Comité aprova o objectivo da empresa comum de garantir a unidade de gestão do sistema Galileo, mas considera, todavia, que esta empresa deveria mobilizar apenas as dotações públicas, inclusivamente sob a forma de participações não monetárias, por exemplo, contributos em hardware e/ou software. O Comité subscreve também a necessidade de dotar a empresa comum de personalidade jurídica capaz de concluir contratos e de desenvolver as acções necessárias para realizar com êxito a fase de desenvolvimento e validação, bem como de definir os pressupostos para a criação da Agência Europeia/Sociedade Europeia.

<sup>(1)</sup> GRID: Sistema distribuído de interconexão computador/multimédia com visão unitária, como por exemplo, o UMTS.

4.1.1. Segundo o Comité, a empresa comum deve ter uma estrutura flexível e leve, adaptada às suas funções e ao período limitado da sua duração, confiando a contratos com terceiros e às participações directas não monetárias, a realização dos *hardware* e *software* necessários à conclusão da fase de desenvolvimento e validação, sem cair nas morosidades que provocaram no passado inúmeros problemas à empresa comum constituída no âmbito Euratom.

4.1.2. Em relação ao regime fiscal aplicável, o país em que a empresa está sediada deve garantir a isenção de pagamento do IVA sobre as transacções da empresa comum Galileo.

4.2. Relativamente ao considerando n.º 12, o Comité considera que deve ser alterado como segue: «O Conselho Europeu de Estocolmo referiu a disponibilidade do sector privado para complementar os orçamentos públicos na fase de desenvolvimento. ... os representantes das principais indústrias interessadas ... por uma subscrição de capital da empresa comum ou sob qualquer outra forma, por exemplo, a futura sociedade de promoção Galileo — até um montante global de 200 milhões de EUR.».

4.3. Relativamente ao considerando n.º 14, este deveria ser alterado como segue: «A empresa comum terá ... através da associação dos fundos públicos que lhe são afectos ou que lhe sejam afectos sob a forma de participações directas monetárias ou de outra natureza. Permitirá, por outro lado, assegurar a gestão de importantes projectos de demonstração.».

4.4. O Comité propõe acrescentar os dois considerandos seguintes (n.os 15 e 16):

(15) «A empresa comum deverá ser complementada por uma sociedade de promoção Galileo com capital misto público e privado, conforme previsto no Memorando de Acordo. O Comité Executivo da empresa comum procederá à definição e certificação dos custos, à preparação da arquitectura de sistema de expansão, desenvolvimento, reforço e manutenção. A sociedade de promoção procederá à realização da campanha de informação contínua de valorização do sistema Galileo junto dos operadores e utilizadores potenciais e do público.».

(16) «A empresa comum e a sociedade de promoção Galileo criará subsequentemente, para efeitos de eventual coordenação, dois organismos consultivos conjuntos, presididos pela Comissão Europeia, isto é, um fórum institucio-

nal director, aberto às componentes públicas e privadas interessadas, e um organismo de segurança e confidencialidade para garantir o respeito das exigências de transparência, segurança e protecção do cidadão.».

#### 4.5. Anexo — Estatutos da empresa comum Galileo, artigo 1.º

4.5.1. Deveria ser eliminado o segundo travessão da alínea b) do ponto 3, na medida em que os montantes e as participações em espécie subscritos pelas empresas deveriam convergir para a sociedade de promoção Galileo e não para a empresa comum, que deve manter-se exclusivamente com participações públicas.

4.5.2. Consequentemente, o 3.º parágrafo do ponto 4 deve terminar com «... no prazo de 30 dias.» e a última frase: «As empresas privadas apenas devem subscrever ... até 31 de Dezembro de 2002» deve ser eliminada.

#### 4.6. Anexo, artigo 2.º

4.6.1. Deve ser alterada a segunda frase do primeiro travessão do ponto 3 como segue:

— «deve certificar-se de que as empresas privadas que subscreveram o capital da sociedade de promoção Galileo beneficiam de um tratamento proporcional com um direito de prelação mínimo por quota na aquisição da qualidade de membro da entidade que será responsável pela implementação e exploração do sistema de navegação.».

4.6.2. Acrescentar um terceiro travessão ao ponto 3 com a seguinte redacção:

— «preparará e desenvolverá uma campanha sistemática e contínua de informação e comunicação para garantir aos operadores e ao grande público o desenvolvimento de fases modulares de aplicações parciais mas significativas.».

4.6.3. Acrescentar ainda um novo ponto 4 com o seguinte teor:

«4. No cumprimento das funções descritas nos pontos 1, 2 e 3, a empresa comum é assistida por dois organismos consultivos conjuntos, criados com a futura sociedade de promoção Galileo, em particular, por um fórum institucional director e por um organismo de segurança e confidencialidade como garantes do respeito das exigências de transparência, segurança e protecção dos cidadãos.».

## 4.7. Anexo, artigo 7.º

4.7.1. O n.º 2 do artigo 7.º deve ser alterado come segue:

«2. O Conselho de Administração pode pedir pareceres ao fórum institucional e ao organismo de segurança e confidencialidade.».

## 4.8. Anexo, artigo 8.º

4.8.1. O n.º 3 do artigo 8.º deve ser completado com uma nova alínea 3) com a seguinte redacção:

«3. O Conselho de Administração apoia-se em dois organismos consultivos mistos, criados juntamente com a sociedade de promoção Galileo, ou seja, um fórum institucional director e um organismo de segurança e confidencialidade, ambos compostos numa base paritária por representantes dos dois organismos e ambos sob a Presidência da Comissão Europeia. Estes organismos podem emitir pareceres sobre assuntos que lhes sejam apresentados pelo Conselho de Administração e os respectivos mandatos terão a mesma duração do que o da empresa comum, sendo compostos por 30 membros, 15 dos quais nomeados pelo Conselho de Administração da empresa comum e 15 nomeados pelo Conselho de Administração da sociedade de promoção Galileo.».

## 4.9. Constituição paralela de uma sociedade de promoção Galileo (SPG)

4.9.1. O Comité recomenda a preparação de um projecto de estrutura de sociedade a apresentar às empresas privadas signatárias do Memorando de Acordo de Março de 2001, com vista à criação de uma sociedade de promoção Galileo, em que devem participar, além das empresas privadas, as autoridades públicas, e que será incumbida da aplicação dos sistemas de definição e de certificação dos custos e do estabelecimento do sistema de expansão, desenvolvimento, reforço e manutenção do sistema Galileo.

4.9.2. Esta sociedade deverá passar gradualmente do controlo dos poderes públicos para o controlo dos investidores privados, os quais, no final do processo, deverão ter uma participação maioritária na sociedade do ponto de vista financeiro, sem prejuízo do controlo e da responsabilidade técnico-política que competem ao sector público.

4.9.3. A SPG deve participar numa base paritária nos dois organismos consultivos conjuntos EC-SPG, isto é, no fórum institucional director e no organismo de segurança e confidencialidade, e receber os seus pareceres sempre que os solicitar, ou a pedido da empresa comum.

4.9.4. Por fim, além de participar na definição dos serviços e na concepção do sistema, a SPG deveria também participar activamente na campanha de informação, comunicação e apoio ao sistema Galileo até à fase operacional em 2008.

Bruxelas, 28 de Novembro 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 92/6/CEE do Conselho relativa à instalação e utilização de dispositivos de limitação de velocidade para certas categorias de veículos a motor na Comunidade»**

(2002/C 48/09)

Em 11 de Julho de 2000, 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.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 6 de Novembro de 2001, sendo relator S. Colombo.

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 28 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou por 113 votos a favor, 4 votos contra e 24 abstenções o seguinte parecer.

**1. Síntese da proposta da Comissão**

**Dispositivos de limitação de velocidade — Extensão**

(Proposta de directiva COM(2001) 318 final de 14 de Junho de 2001)

A Directiva 92/6/CEE do Conselho relativa à instalação e utilização de dispositivos de limitação de velocidade para certas categorias de veículos a motor na Comunidade<sup>(1)</sup> prevê dispositivos de limitação de velocidade para os veículos da categoria M3<sup>(2)</sup>, com peso bruto não superior a 10 toneladas, e para os da categoria N3.

1.1. O objectivo da presente alteração da Directiva 92/6/CEE é introduzir dispositivos de limitação de velocidade também para os veículos da categoria M2, de peso bruto máximo inferior a 5 toneladas (autocarros) e N2 (camiões de peso bruto máximo superior a 3,5 toneladas).

1.2. O quadro seguinte proporciona uma visão clara da actual situação e das propostas da Comissão:

Categoría	Velocidade máxima	Prazos
Actualmente	M3 100 km/h	Novos 1.1.94
	N3 90 km/h	Matr. 1.1.88–1.1.94 1.1.95 <sup>(1)</sup> Matr. após 1.1.88 1.1.94
Proposta	M2/M3 100 km/h	Novos 1.1.04
	N2/N3 90 km/h	Matr. 1.1.01–1.1.04 1.1.05 Matr. após 1.1.2001 1.1.06 <sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> Para transportes internacionais.

<sup>(2)</sup> Apenas transportes nacionais.

**2. Observações na generalidade**

2.1. O Comité congratula-se pelo facto de a proposta pretender garantir melhores padrões de segurança da circulação e portanto das pessoas. A redução das emissões poluentes em resultado da limitação de velocidade desses veículos é também acolhida favoravelmente no âmbito da política de protecção do ambiente sempre defendida pelo Comité. A proposta responde também à necessidade de uniformizar as regras de comportamento em sectores nevrálgicos da economia da União Europeia como o transporte de mercadorias e de passageiros. Em termos gerais, o Comité acolhe favoravelmente, embora com os pedidos de alteração explicitados no ponto 3, a proposta da Comissão como, aliás, já havia feito no seu anterior parecer sobre a proposta da Directiva 92/6/CEE<sup>(3)</sup>.

2.2. O impacto económico directo não parece afectar intensamente a gestão económica das empresas de transporte e dos utilizadores dos veículos em questão. O custo médio dos limitadores a instalar em veículos já em circulação é de cerca

<sup>(1)</sup> JO L 57 de 2.3.1992, p. 27.

<sup>(2)</sup> Lembra-se que as categorias M e N são constituídas pelos seguintes veículos.

M1 = 8+1 lugares sentados.

M = Veículos de transporte de passageiros. M2 = > 8+1 lugares sentados e peso bruto < T 5. M3 = > 8+1 lugares sentados e peso bruto > T 5.

N = Veículos de transporte de mercadorias. N1 = Peso bruto ≤ T 3,5. N2 = Peso bruto > T3,5 ≤ T12. N3 = Peso bruto > T 12.

<sup>(3)</sup> Parecer CES, JO C 40 de 17.2.1991.

de 500 EUR, nos veículos novos é irrelevante já que o limitador está integrado no sistema electrónico. Porém, receia-se um aumento indirecto dos custos para a sociedade como melhor se explicita no ponto de observações na especialidade.

2.3. Um aspecto de extrema importância é a necessidade de que a disposição em análise também vincule, sem qualquer derrogação, os países de leste, em especial os que estão em vias de aderir. A vigência de normas diferentes teria repercussões em todos os aspectos acima considerados e além disso representaria uma grave distorção da concorrência.

2.3.1. Na verdade, não é difícil imaginar o recurso maciço a veículos matriculados fora da União Europeia para efectuar os percursos que dependem muito de velocidades mais elevadas, mas em condições de total segurança nos termos das normas comunitárias sobre a segurança rodoviária activa e passiva.

### 3. Observações na especialidade

3.1. Segundo a proposta da Comissão, os limitadores deveriam ser calibrados para uma velocidade idêntica para os veículos de 4 t e de 40/44 t de peso bruto. Há dúvidas sobre esta opção.

3.2. Esta posição não parece defensável quer de um ponto de vista estritamente técnico quer na perspectiva global da política de transportes.

a) Do ponto de vista técnico, a limitação homogénea de velocidade equiparia veículos com pesos máximos diferentes, que por sua vez são tratados distintamente noutras normas comunitárias consoante as suas diferentes características técnicas. Por exemplo, a Directiva 98/12/CE<sup>(1)</sup> sobre a recepção dos veículos no que respeita à travagem prevê para os veículos da categoria N2 (12 t) uma velocidade de ensaio de 100 km/h com uma distância de travagem de 112 m. Nas experiências efectuadas em estrada pelas empresas construtoras e nos procedimentos de pré-homologação com veículos de peso bruto inferior a 7,5 t a 110 km/h as distâncias de travagem são claramente inferiores a 112 m. Para um veículo de 4,5 t que circule a 110 km/h, a distância de travagem é de cerca de 92 m. Deve notar-se que os veículos de peso bruto máximo tão baixo dispõem de motores, sistemas de travagem e transmissões adequados e preparados para velocidades muito superiores às que estão em discussão.

b) Quanto à política de transportes é necessário considerar que os veículos em causa são projectados e utilizados para a distribuição, a ligação entre armazéns e estabelecimentos comerciais, o transporte de mercadorias perecíveis e o rápido reabastecimento de grandes mercados (por exemplo de peixe e hortofrutícolas) serviços para os quais, além do mais, não podem ser utilizados outros meios de transporte.

A isto acresce que o comércio electrónico («e-commerce»), que está a transformar literalmente alguns sectores económicos, exige respostas céleres e flexíveis em termos de transporte, sob pena de o sistema perder interesse e decair a menos que sejam utilizados mais veículos.

Assim, é suficientemente claro que não parece justificado equiparar veículos de pequenas e grandes dimensões o que levaria à formação de filas intermináveis e originaria manobras perigosas<sup>(2)</sup>. É de supor que especialmente as ultrapassagens seriam feitas nos troços rodoviários com maior declive onde os veículos mais pesados diminuem ainda mais a velocidade devido à resistência passiva, originando filas, pois o sistema viário é de utilização mista (automóveis, autocarros e camiões), e portanto congestionamento, com a consequente poluição devida às emissões.

3.3. Em conclusão, tudo isto se traduziria num notável aumento de custos para a sociedade e portanto para toda a economia.

3.4. Observações semelhantes valem para o transporte de passageiros (Cat. M), bastando pensar nos pequenos autocarros que servem os aeroportos, os grandes hotéis, para o transporte de quadros de empresas, etc.

3.5. Assim, o Comité propõe que a Comissão reveja a sua proposta prevendo um limitador calibrado para velocidade superior para os veículos das categorias M2 e N2.

3.5.1. Lembra-se, por exemplo, que o limiar de 7,5 t, já adoptado por muitos Estados-Membros (UK/D/F/B) para a determinação dos limites de velocidade, é utilizado para determinar a utilização dos ecopontos para a travessia da

<sup>(1)</sup> JO L 81 de 18.3.1998, p. 27.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 318 final, I, p. 4.

Áustria e está também previsto na proposta de directiva sobre a uniformização das proibições de circulação em dias feriados<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2000) 759 final — JO C 120E de 24.4.2001, p. 2.

Bruxelas, 28 de Novembro de 2001.

3.6. É evidentemente necessário alterar a Directiva 92/24/CEE para permitir a homologação CE dos dispositivos de limitação de velocidade, alteração que a Comissão tenciona na verdade propor o mais cedo possível.

*O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS*

---

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho relativo aos auxílios estatais à indústria do carvão»**

(2002/C 48/10)

Em 19 de Setembro de 2001, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 262.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 de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, emitiu parecer em 6 de Novembro de 2001 (relator: Gafo Fernández).

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 28 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou por 107 votos a favor, 1 voto contra e 8 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. O CES foi consultado pela primeira vez sobre esta matéria, que tradicionalmente competia ao Comité Consultivo CECA. Todavia, o termo da vigência do Tratado CECA, em Julho de 2002, torna necessária esta consulta a ambos os órgãos comunitários. Por este motivo, a vontade do CES é apoiar-se no parecer do Comité Consultivo CECA, que conta naturalmente com uma maior experiência sobre este tema, sem por isso deixar de formular as observações que permitem articular este parecer com outros adoptados anteriormente pelo CES em matéria de política energética e de fontes individuais de energia.

1.2. Isto permitirá ainda estabelecer as bases para a procura do aproveitamento da experiência tão valiosa do Comité Consultivo CECA para as actividades futuras do CES, integração esta que está numa fase muito avançada de estudo por ambos os órgãos antes de se proceder à sua apresentação, como proposta formal, à Comissão, ao Parlamento Europeu e ao Conselho de Ministros.

## 2. Observações

2.1. O CES apoia a apresentação deste Regulamento, que visa prorrogar até 2010 condições que permitam, após autorização da Comissão Europeia, que os auxílios que os Estados-Membros concedam às suas indústrias hulhíferas sejam compatíveis com o Mercado Comum.

2.2. O CES considera que a segurança do aprovisionamento energético, como se constata actualmente, é uma preocupação a longo prazo que deve ser tida em conta de maneira adequada e proporcionada no momento de formular outras políticas, como as da livre circulação das mercadorias ou da concorrência.

2.3. O CES apoia a existência de três categorias distintas de auxílios à indústria hulhífera que abrangem, em primeiro lugar, os chamados auxílios excepcionais ligados aos «encargos herdados do passado», em segundo lugar, os auxílios à salvaguarda dos recursos e, por último, os auxílios à redução ordenada da actividade.

2.4. De igual modo, o CES apoia tanto as modalidades gerais de aplicação dos referidos auxílios, como o sistema de informação dos Estados-Membros sobre estes e o sistema de avaliação e aprovação por parte da Comissão Europeia, que devem garantir a máxima transparência na respectiva aplicação.

2.5. O CES pretende, do mesmo modo que procedeu em relação às outras fontes de energia, apoiar o conceito de degressividade dos auxílios públicos ao longo do tempo e a exigência de uma crescente aproximação de todas as fontes de energia das condições normais do mercado, de modo a evitar que determinadas fontes de energia não façam um esforço suficiente para aumentar a sua produtividade ou reduzir, pela via tecnológica, os seus custos unitários de produção.

2.6. Por este motivo, considera que 15 % da produção de electricidade que, segundo a directiva sobre o mercado interno da electricidade, pode ser considerada uma prioridade «não económica», constitui o limite máximo de «energias indígenas» que, por coerência legislativa, devem ser consideradas como susceptíveis de beneficiarem de auxílios.

2.7. No entanto, o CES, não vê com tanta clareza como a Comissão Europeia o vínculo existente entre estes auxílios para a indústria hulhífera e o quadro dos auxílios destinados às energias renováveis, nem a transferência de recursos públicos entre estas e aquela.

2.8. Se é certo que ambas as fontes de energia contribuem de modo importante para reforçar a segurança do aprovigionamento, nem os auxílios à indústria hulhífera ocorrem em todos os países da União Europeia, nem a situação e perspectivas das energias renováveis podem ser comparáveis às da indústria hulhífera. As primeiras são indústrias nascentes e geograficamente descentralizadas e a indústria hulhífera está em fase regressiva há décadas; além disso, está concentrada ao nível regional e também local. O impacto social e sobre o emprego é assim perfeitamente distinto e, por isso, as soluções para a referida situação devem ser diferentes.

Bruxelas, 28 de Novembro de 2001.

2.9. Assim, o CES pretende apoiar a proposta do Comité Consultivo CECA no sentido de que este quadro de auxílios, cuja duração se prolonga até 2010, não seja revisto, como prevê o Regulamento em 2008, que a Comissão justifica alegando que, nessa data, vai expirar o regime geral dos auxílios temporários às energias renováveis. O CES considera este raciocínio injustificado, pois a directiva sobre as energias renováveis já prevê um quadro de auxílios específicos para as mesmas, possivelmente distinto do actualmente em vigor, baseado no quadro geral de auxílios para a protecção do ambiente. Por isso ainda, a vigência do novo quadro para as energias renováveis também poderia coincidir com o ano de 2010, com o mesmo horizonte do que para a indústria hulhífera.

2.10. O Comité subscreve a conclusão do Comité Consultivo da CECA de que uma regulamentação destinada a melhorar a segurança do aprovigionamento energético e a criar um nível básico de energia primária não pode ao mesmo tempo exigir a supressão contínua de todos os auxílios à indústria do carvão. O Comité felicita-se pela possibilidade deixada aos Estados-Membros de darem um auxílio mínimo estável à sua indústria hulhífera que permita a exploração das jazidas mais importantes. Isso inclui a manutenção de uma infra-estrutura em estado de funcionamento, a qualificação profissional de um núcleo de mineiros e a competência tecnológica. A supressão contínua dos auxílios só deve, por isso, e no interesse da segurança do aprovigionamento, ser prosseguida até que seja atingido esse nível mínimo.

2.11. O CES propõe, portanto, a manutenção na íntegra do regime actual, incluindo o regime sobre os auxílios para o encerramento de instalações, até ao ano 2010. Concorda, todavia, que em 2008 se proceda a uma avaliação do regime em vigor e se comece a debater o regime que deveria entrar em vigor em 2011, de maneira que a indústria, os trabalhadores e os utilizadores possam ter tempo suficiente para se preparam.

2.12. Isso tem igualmente um impacto muito positivo sobre dois dos países candidatos à adesão à UE com uma grande indústria hulhífera (a Polónia e a República Checa), que, de contrário, teriam um prazo excessivamente curto para poderem reestruturar a sua indústria hulhífera, social e economicamente importante, e poderiam solicitar, caso contrário, períodos transitórios suplementares que apenas contribuiriam para fragmentar o mercado interno da electricidade.

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 (CEE) n.º 404/93 que estabelece a organização comum de mercado no sector das bananas»**

(2002/C 48/11)

Em 14 de Setembro 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.

A Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 25 de Outubro de 2001 (relator: J. M. Espuny Moyano).

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 28 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 108 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções, o presente parecer.

## 1. A proposta da Comissão

1.1. Nesta nova proposta, a Comissão introduz na OCM para o sector das bananas um conjunto de modificações destinadas, em primeiro lugar, a pôr em prática a segunda fase dos acordos celebrados a 10 e 30 de Abril de 2001, respectivamente, com os Estados Unidos e o Equador.

1.1.1. Estes acordos foram celebrados para pôr termo ao contencioso entre a União Europeia e aqueles dois países no sector das bananas. O compromisso expresso nos acordos tem como base o ajustamento do regime comunitário de importação de bananas, em duas fases:

- a primeira entrou em vigor em 1 de Julho de 2001, com a adaptação do regulamento sobre as disposições de aplicação do regime de importação de bananas, estabelecendo-se um novo método de distribuição dos certificados de importação baseado nas referências históricas;
- a segunda deveria entrar em vigor a 1 de Janeiro de 2002, com a modificação de algumas disposições do Regulamento (CEE) n.º 404/93 do Conselho.

1.1.2. O início da segunda fase depende da aprovação, no âmbito da Organização Mundial de Comércio, de derrogações aos artigos I (preferência pautal para os produtos originários dos Estados ACP signatários da Convenção de Cotonou) e XIII (reserva de uma quota específica para as bananas dos Estados ACP) do Acordo GATT.

1.2. A Comissão aproveita esta nova proposta de alteração do Regulamento (CEE) n.º 404/93 para actualizar disposições já desfasadas, relativas:

- aos códigos NC da nomenclatura pautal e estatística e da pauta aduaneira comum;
- ao financiamento das ajudas às organizações de produtores;
- ao Comité de Gestão das Bananas.

## 2. Observações na generalidade

2.1. O Comité reconhece os esforços desenvolvidos pela Comissão para concluir com os Estados Unidos e o Equador um acordo que põe termo ao contencioso relativo às bananas e abriu caminho à suspensão das medidas de retaliação contra os produtos europeus.

2.2. O Comité considera, no entanto, que a transferência de 100 000 toneladas do contingente C para o contingente B implica uma maior importação de bananas com direitos aduaneiros mais reduzidos, o que contribuirá para uma redução dos preços, com os inerentes reflexos negativos nos rendimentos dos produtores.

2.3. Lamenta o Comité que, na anterior modificação do Regulamento (CEE) n.º 404/93, não se haja tido em conta o seu parecer de 29 de Março de 2000<sup>(1)</sup> em vários aspectos da maior importância, designadamente:

- rejeição da instituição de um sistema de pauta única à data de 1 de Janeiro de 2006 e apoio à manutenção do regime de contingente pautal por um período mínimo de dez anos, ponderando a possibilidade de instituir outro regime após o seu termo. Este período permitiria avaliar, em especial, o impacto do novo regime nas diversas regiões comunitárias produtoras em matéria de emprego, estruturas produtivas, rendimento dos produtores e evolução dos preços no mercado;
- possibilidade de rever o volume do contingente suplementar autónomo (contingente B) de acordo com as exigências do mercado, e de forma mais realista, para evitar situações de carência ou de oferta excessiva no mercado;

<sup>(1)</sup> JO C 140 de 18.5.2000.

- escolha de um método para a concessão de certificados de importação que permita às PME de produtores e distribuidores operar no mercado em condições de igualdade de oportunidades relativamente às grandes empresas multinacionais, a fim de garantir ao consumidor a liberdade de escolha e uma relação qualidade/preço que salvaguarde também os aspectos sanitários e ambientais;
- adopção de medidas de acompanhamento para paliar as consequências da nova alteração do regime de importação para os produtores comunitários;
- adopção de medidas especiais de apoio aos produtores da Somália para os ajudar a fazer frente à situação de instabilidade política do país, que impede a exportação regular das suas bananas para o mercado comunitário.

### 3. Observações na especialidade

3.1. O Comité está ciente da necessidade de adaptar o regime de importação de bananas estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.º 404/93 aos acordos concluídos com os Estados Unidos e o Equador e não se opõe, por conseguinte, à transferência de 100 000 toneladas do contingente C para o contingente B e à reserva do primeiro (contingente C) para as importações originárias dos países ACP.

3.2. Pensa o Comité que, antes de alterar o actual Regulamento (CEE) n.º 404/93, é necessário obter, no âmbito da OMC, as duas derrogações aos artigos I e XIII do Acordo GATT com uma duração até 2008, ano em que expira o regime vigente com os ACP, já que, de contrário, a produção desses países sairia seriamente prejudicada.

3.3. O Comité entende que, a cada modificação da OCM das bananas, vai sendo desmantelada a protecção oferecida aos produtores comunitários e que o actual quadro legislativo não proporciona as garantias necessárias à comercialização das bananas comunitárias. Considera, por isso, necessário reforçar e consolidar o mecanismo de ajuda compensatória pela perda de rendimentos, de modo a que o seu funcionamento e o seu custo não possam ser postos em causa por ulteriores reformas que visem reduzir a incidência orçamental da Política Agrícola

Comum. Tal medida teria justificação no n.º 2 do artigo 299.º do Tratado, que prevê a possibilidade de estabelecer condições específicas de aplicação das políticas comunitárias nas regiões ultraperiféricas.

3.4. Considera o Comité necessário introduzir uma cláusula pela qual se autorize os Estados-Membros produtores a limitarem voluntariamente a produção de bananas com direito a ajuda compensatória às superfícies plantadas com bananeiras quando adoptarem essa decisão. Esta medida teria como objectivo proteger os produtores de bananas tradicionais, de regiões de baixa produtividade mas de grande importância ambiental, que possam ver-se mais afectados pelo possível ajustamento proporcional da ajuda caso seja excedida a quota regional e global máxima garantida. Por outro lado, algumas das novas plantações tendem para a cultura intensiva, o que pode afectar negativamente a integridade do ambiente.

3.5. O Comité assinala a presença de um erro na ficha financeira anexa à proposta da Comissão, quando se deduz 7,5 milhões de EUR de novos direitos dos 20,8 milhões de EUR de perdas de direitos aduaneiros. O resultado é, obviamente, 13,3 milhões de EUR, e não os 15,3 milhões indicados no documento da Comissão.

### 4. Conclusões

4.1. O Comité está ciente da necessidade de ajustar o regime de importação de bananas estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.º 404/93 para pôr termo ao contencioso relativo às bananas no âmbito da OMC e, por consequência, acabar com as medidas de retaliação unilaterais adoptadas pelos Estados Unidos contra as importações de certos produtos da União Europeia.

4.2. O Comité reitera que tal ajustamento da OCM das bananas, sendo necessário, não deve comprometer a eficácia desta organização de mercado no cumprimento dos seus objectivos fundamentais, em especial a manutenção da garantia de comercialização das bananas comunitárias e dos países ACP, proporcionando aos seus produtores rendimentos adequados e permitindo aos consumidores o acesso a uma oferta variada de bananas de proveniências diversas e a preços razoáveis em toda a Comunidade.

Bruxelas, 28 de Novembro de 2001.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre os «Resultados da programação dos fundos estruturais para o período 2000-2006 (Objectivo n.º 1)»**

(2002/C 48/12)

Em 5 de Julho de 2001, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a CE, consultar o Comité Económico e Social sobre os «Resultados da programação dos fundos estruturais para o período 2000-2006 (Objectivo n.º 1)».

Foi encarregada da preparação dos trabalhos relativos a esta matéria a Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer por unanimidade em 12 de Novembro de 2001, sendo relator C. Christie.

Na 386.ª reunião plenária, de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 28 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 114 votos a favor, 1 voto contra e sem abstenções, o presente parecer.

**1. Introdução**

1.1. A revisão do Regulamento que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais (Regulamento (CE) n.º 1260/1999) tem por objecto rever a aplicação dos Fundos no período de 2000-2006. Algumas das alterações tiveram por consequência a transferência para os Estados-Membros de uma maior responsabilidade em matéria de gestão, execução e monitorização dos Fundos Estruturais, por exemplo:

- ampliação e reforço da parceria para aumentar o valor acrescentado;
- programação descentralizada das intervenções: o Estado-Membro ou a autoridade de gestão adopta o complemento de programação — e não a Comissão — com prévio acordo do Comité de Acompanhamento;
- o Estado-Membro assume a responsabilidade geral da execução, monitorização e eficácia da assistência;
- a avaliação deixa de ser vista como um exercício separado; embora continue independente, é parte integrante do processo de preparação, execução, acompanhamento e revisão da programação.

1.2. A par destas alterações do Regulamento, pretende-se igualmente que os programas dos Fundos Estruturais para 2000-2006 sejam coerentes com outras ações com impacto no desenvolvimento económico e social regional nas regiões elegíveis da União Europeia. Entre as outras ações incluem-se as do Banco Europeu de Investimento (BEI), do Fundo de Coesão, os objectivos da Perspectiva Europeia de Ordenamento do Território (PEOT) e, a nível dos Estados-Membros, a Estratégia Europeia de Emprego e as prioridades dos planos nacionais de acção para o emprego.

1.3. À luz dos novos regulamentos dos Fundos Estruturais, a Comissão lançou debates com as regiões e os Estados-Membros elegíveis para apoios ao abrigo do Objectivo n.º 1. A finalidade destes debates era garantir que a maior responsabilidade transferida para os Estados-Membros no âmbito da execução e monitorização da ajuda dos Fundos Estruturais fosse acompanhada de um programa de acção de melhor qualidade do que os anteriores.

1.4. A comunicação<sup>(1)</sup> apresenta o resultado destas negociações e o impacto previsto dos novos programas do Objectivo n.º 1 adoptados até à data.

**2. Observações na generalidade**

2.1. É evidente que a Comissão fez o mais que pôde por garantir a maior qualidade possível dos programas aprovados ao abrigo do Objectivo n.º 1, o que merece apreço. É um tanto surpreendente verificar que, a qualidade dos programas apresentados à Comissão variava muito, até no mesmo Estado-Membro. Isto significa que as diferentes regiões elegíveis seguem práticas diferentes e que se justifica que, em cada Estado-Membro, as técnicas das «melhores práticas» sejam utilizadas por outras regiões elegíveis.

2.1.1. É importante que a Comissão faça uma revisão atempada das decisões tomadas com base em considerações de « controlo de qualidade» na selecção de projectos. Os critérios aplicados pela Comissão para verificar que os programas do Objectivo n.º 1 estão adequadamente circunstanciados serão os critérios correctos quando o que se pretenda seja dar o maior contributo para o esforço de desenvolvimento das regiões beneficiadas? Por exemplo, o desemprego feminino é particularmente elevado; o impacto dos planos de desenvolvimento regional neste grupo é incorporado nos estudos no que diz respeito à qualidade dos programas?

<sup>(1)</sup> COM(2001) 378 final.

2.1.2. Embora o envolvimento dos parceiros económicos e sociais em cada fase fundamental dos mecanismos de preparação e das medidas de execução (incluindo a monitorização) possa gastar tempo precioso, é quase certo que qualquer custo a isso associado será compensado pela melhor qualidade dos programas de desenvolvimento económico resultantes.

2.2. O Comité vê com agrado o papel mais importante agora dado à parceria na preparação dos actuais programas do Objectivo n.º 1. O Comité desde há muito defende que a parceria constitui a chave do êxito na elaboração e execução dos programas de ajuda regionais, por fazer participar os actores com conhecimento circunstanciado dos problemas e das oportunidades económicas e sociais existentes nas diferentes regiões.

2.3. O Comité constata que a adopção dos programas levou mais tempo (por vezes, muito mais) do que os cinco meses previstos pela regulamentação. O que é lamentável, visto que atrasou, inevitavelmente, a execução dos programas nas regiões interessadas. Embora, na maioria dos casos, esses atrasos fossem compreensíveis, reflectem a incapacidade de determinadas regiões e Estados-Membros cumprirem os requisitos documentais para a aprovação dos programas. O Comité vê com desagrado esta situação e salienta a necessidade de uma melhor e mais rápida preparação da documentação relativa a estes programas pelas regiões e Estados-Membros envolvidos.

2.4. Tudo indica que as «orientações indicativas» contribuíram para aperfeiçoar os programas prospectivos ao abrigo do Objectivo n.º 1. É claro que as mudanças na economia e na sociedade em geral significam que algumas das medidas tradicionais de desenvolvimento económico que anteriormente mereciam favor das regiões do Objectivo n.º 1 já não são as que poderão acrescentar o maior valor às perspectivas de desenvolvimento económico regional. É importante que a Comissão prossiga a análise das medidas com maior probabilidade de estimularem o crescimento económico regional nas regiões com atraso de desenvolvimento e que, no âmbito da parceria, aconselhe cada região de forma condizente.

2.5. O Comité saúda a grande atenção prestada pela Comissão à introdução de novos sistemas de gestão e controlo dos programas do Objectivo n.º 1 nos Estados-Membros. É essencial que a gestão financeira dos programas do Objectivo n.º 1 seja eficiente e eficaz e que os procedimentos permitam uma auditoria completa e transparente dos fundos despendidos no âmbito de cada programa. O Comité insta com a Comissão para que vá analisando estes sistemas a fim de garantir que a prática quotidiana cumpra a regulamentação.

2.6. Apesar da grande qualidade das avaliações *ex ante*, é, claro, essencial que todos os programas do Objectivo n.º 1 sejam objecto de avaliação periódica, que os resultados sejam mensuráveis e que se monitorize a eficácia da ajuda. Como a própria Comissão assinala, uma avaliação periódica da ajuda constitui um instrumento de gestão extremamente útil.

### 3. Observações na especialidade

3.1. É importante que a ajuda concedida pelos Fundos Estruturais tenha por objectivo o aumento da produtividade nas regiões do Objectivo n.º 1. Nesta conformidade, o CES constata que, no período actual, está a ser atribuída ao investimento em recursos humanos uma parte da ajuda ligeiramente mais elevada do que no quadro dos programas anteriores.

3.2. Embora se espere que a ajuda dos Fundos Estruturais no âmbito do Objectivo n.º 1 conduza a um incremento significativo da taxa de crescimento do PIB dos Estados-Membros beneficiários, o rendimento macroeconómico efectivo dependerá, em grande medida, das perspectivas económicas da UE no seu todo. Tal significa que os dados relativos ao PIB apresentados devem ser tidos como meramente indicativos. Evidentemente, se a economia da UE se comportar em geral aquém das expectativas, tal terá graves repercussões nas regiões menos prósperas.

3.3. A ajuda dos Fundos Estruturais caracteriza-se pela sua eficácia a longo prazo, que dificilmente se poderá captar com referência a indicadores económicos de curto prazo (como o PIB, os níveis de investimento, etc.). Particularmente no âmbito do desenvolvimento dos recursos humanos e do investimento na capacidade de IeD, podem levar muitos anos a emergir os resultados das políticas actuais. Assim, é importante que a avaliação definitiva da eficácia dos actuais programas tenha em conta, não só medições qualitativas de desenvolvimento económico, mas também indicadores quantitativos.

3.4. O Comité vê com agrado a importância que a Comissão dá à adicionalidade. Com efeito, em períodos de recessão económica, quando a despesa pública está sob pressão, os governos têm a tendência de cortar nos programas de investimento de capital em vez da despesa corrente, e isso é sempre prejudicial para as regiões menos prósperas. É essencial que os Estados-Membros continuem a honrar os seus compromissos em relação aos programas de coesão económica e social.

#### 4. Conclusão

4.1. O Comité faz uma apreciação favorável do documento da Comissão. São evidentes os consideráveis esforços realizados pela Comissão para garantir a execução adequada do novo

regulamento dos Fundos Estruturais no tocante aos programas do Objectivo n.º 1. Todavia, é essencial consolidar este começo eficaz da nova fase de programação ao longo de todo o período de programação através de relatórios, controlo e avaliação oportunos dos resultados nas próprias regiões.

Bruxelas, 28 de Novembro de 2001.

*O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS*

---

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho destinada a assegurar uma tributação efectiva dos rendimentos da poupança sob a forma de juros no interior da Comunidade»**

(2002/C 48/13)

Em 30 de Agosto de 2001, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 13 de Novembro de 2001, sendo relator G. Ravoet.

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 28 de Novembro de 2001), o Comité Económico e Social adoptou, por 117 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer.

#### 1. Introdução

1.1. A proposta de directiva em apreço visa a garantir tributação efectiva dos rendimentos da poupança sob a forma de juros no interior da UE. Mais particularmente, pretende-se a tributação efectiva dos juros pagos num Estado-Membro a um beneficiário efectivo (pessoa singular) residente num outro Estado-Membro, em conformidade com o direito nacional desse último Estado-Membro (a seguir designado «Estado-Membro de residência»).

1.2. A directiva substitui a proposta de directiva apresentada pela Comissão em 20 de Maio de 1998 destinada a assegurar um nível mínimo de tributação efectiva dos

rendimentos da poupança sob a forma de juros no interior da Comunidade. O Comité Económico e Social emitiu parecer sobre essa proposta em 24 de Fevereiro de 1999<sup>(1)</sup>.

#### 2. Contexto geral

2.1. Em conformidade com as conclusões do Conselho ECOFIN de 1 de Dezembro de 1997<sup>(2)</sup>, a Comissão baseou a sua proposta de directiva no modelo dito de «coexistência», no âmbito do qual cada Estado-Membro poderia escolher entre a aplicação de uma retenção mínima na fonte sobre os juros pagos aos particulares residentes noutra Estado-Membro ou comunicar ao Estado-Membro de residência do beneficiário efectivo informações sobre os rendimentos da poupança.

---

<sup>(1)</sup> JO C 116 de 28.4.1999, p. 18.

<sup>(2)</sup> JO C 2 de 6.1.1998, p. 1.

2.2. Após a consagração pelo acordo de Helsínquia de Dezembro de 1999<sup>(1)</sup> do princípio de que «todos os cidadãos residentes num Estado-Membro da União Europeia deverão pagar o imposto devido sobre a totalidade dos rendimentos das suas poupanças», os Estados-Membros chegaram a acordo no Conselho de Santa Maria da Feira<sup>(2)</sup> sobre o facto de que a troca de informações numa base tão ampla quanto possível deve ser o objectivo último da UE. A Bélgica, o Luxemburgo e a Áustria reservaram-se o direito de aplicar o imposto retido na fonte durante um determinado período, contanto que uma parte adequada das receitas dessa retenção fosse paga ao Estado-Membro de residência do beneficiário.

2.3. Ao mesmo tempo, foi acordado que a presidência do Conselho e a Comissão Europeia iniciariam, logo que se chegasse a um acordo sobre o conteúdo essencial da directiva, negociações com os Estados Unidos e com países terceiros fulcrais (Suíça, Liechtenstein, Mónaco, Andorra e São Marino) a fim de promover a adopção de medidas equivalentes nesses países. Os Estados-Membros envolvidos comprometeram-se a incentivar igualmente a adopção dessas mesmas medidas em todos os territórios dependentes ou associados essenciais (Ilhas Anglo-normandas, Ilha de Man e territórios dependentes ou associados das Caraíbas).

2.4. O «conteúdo essencial» da directiva foi definido pelo Conselho ECOFIN na sua reunião de 26 e 27 de Novembro, em Bruxelas<sup>(3)</sup>.

2.5. Esta nova abordagem do Conselho auferiu o apoio da Comissão, a qual, tendo em conta que aquela se distanciava claramente dos princípios anteriores, decidiu retirar a sua proposta de directiva de 1998. A nova proposta de directiva, que procura reflectir o mais fielmente possível os elementos de acordo entre os Estados-Membros, foi publicada em 18 de Julho de 2001.

### 3. Síntese do documento da Comissão

3.1. A directiva destina-se a assegurar uma tributação efectiva dos rendimentos da poupança sob a forma de juros

que os aforradores («beneficiários efectivos» dos rendimentos) residentes num Estado-Membro da Comunidade percebem num outro Estado-Membro. A directiva não afecta os regimes nacionais dos Estados-Membros em matéria de tributação dos rendimentos da poupança.

3.2. «Beneficiário efectivo» é qualquer pessoa singular que aufere juros por conta própria. Por extensão, a directiva aplicar-se-á quando os juros são pagos a determinadas entidades, desde que estas não sejam pessoas colectivas, que não estejam sujeitas às disposições do direito comum sobre tributação das sociedades e que não sejam organismos de investimento colectivo em valores imobiliários (OICVM) (cf. ponto 3.6).

3.3. Considera-se que qualquer pessoa singular que beneficia do pagamento de juros age em seu próprio proveito, salvo prova em contrário. Tal pode verificar-se quando a pessoa age como agente pagador (cf. pontos 3.5 e 3.6); em nome de uma pessoa colectiva, de um OICVM ou de uma outra entidade referida no n.º 2 do artigo 4.º da proposta de directiva; ou em nome de outra pessoa singular.

3.4. A identidade de todo e qualquer beneficiário efectivo e o seu local de residência devem ser correctamente determinados. A proposta de directiva estabelece expressamente normas para esse efeito, as quais servem igualmente de normas mínimas a respeitar pelos Estados-Membros. Além disso, é feita uma distinção entre as relações contratuais vigentes antes da entrada em vigor da directiva e as posteriores a essa data. No primeiro caso, aplica-se a regulamentação sobre o branqueamento de capitais; para o segundo, são definidas normas específicas.

3.5. A directiva deve ser aplicada pelo agente pagador. Logo, é o operador económico que paga os juros ao beneficiário efectivo ou assegura o pagamento de juros em proveito imediato do beneficiário efectivo, que recolhe a informação ou que aplica a retenção na fonte. Na maior parte dos casos, trata-se de um organismo financeiro, mas quando o pagamento é efectuado directamente pelo devedor, este último é considerado um agente pagador.

3.6. Do mesmo modo, toda a entidade que não seja uma pessoa colectiva, que não esteja sujeita às disposições do direito comum em matéria de tributação de sociedades, que não seja um OICVM ou que escolha não ser tratada como tal, é igualmente considerada como um agente pagador no momento do pagamento dos juros ou do pedido de pagamento dos mesmos. A directiva deverá, pois, ser aplicada nesse momento preciso (este sistema é designado de «agente pagador no momento da recepção»). As entidades em questão são, na maior parte, entidades que não estão sujeitas a controlos rigorosos por parte das autoridades fiscais. A sua inclusão na categoria dos agentes pagadores submete-as às disposições da proposta de directiva.

(1) Conclusões da presidência do Conselho Europeu de Helsínquia de 10 e 11 de Dezembro de 1999. Comunicado de imprensa n.º 00300/1/99, de 11 de Dezembro de 1999, publicado no sítio Internet do Conselho da União Europeia (<http://ue.eu.int>).

(2) Anexo IV às conclusões da presidência do Conselho Europeu de Santa Maria da Feira de 19 e 20 de Junho de 2000. Comunicado de imprensa n.º 200/1/00, de 19 de Junho de 2000, publicado no sítio Internet do Conselho da União Europeia (<http://ue.eu.int>).

(3) Conclusões do Conselho ECOFIN de 26 e 27 de Novembro de 2000. Comunicado de imprensa n.º 13861/00 (imprensa 453), de 26 de Novembro de 2000, publicado no sítio Internet do Conselho da União Europeia.

3.7. O novo texto contém igualmente uma definição da noção de «pagamento de juros» distinta das definições utilizadas pelos Estados-Membros. Na acepção da directiva, o pagamento de juros abrange todos os rendimentos de títulos de crédito, incluindo os de títulos públicos e de obrigações de cupão zero. Neste caso, trata-se dos rendimentos realizados na altura da cessão, do reembolso ou do resgate do crédito. São abrangidos todos os pagamentos de juros efectuados na Comunidade, independentemente do local de estabelecimento do devedor.

3.8. Esta definição engloba expressamente os rendimentos provenientes de pagamentos de juros (em aplicação da abordagem dita de «transparência») distribuídos por OICVM, pelas entidades referidas no ponto 3.6 (que tenham optado por serem consideradas como OICVM), ou por organismos de investimento colectivo estabelecidos fora da UE.

O campo de aplicação da directiva abrange igualmente o produto da venda, do reembolso ou da cessão de acções ou de certificados de participação em um dos OICVM, entidades ou organismos supramencionados, contanto que os mesmos tenham investido mais de 15 % do seu activo (40 % durante o período de transição de sete anos) em títulos de crédito. Nesse caso, considera-se como pagamento de juros para efeitos da directiva quer a quota-parte dos juros incluídos nos rendimentos da venda, quer (se o valor dessa quota-parte for desconhecido) a totalidade do montante.

3.9. Nos Estados-Membros que optaram pela troca de informações, os agentes pagadores recolherão todos os dados úteis sobre os pagamentos de juros e transmiti-los-ão à autoridade competente do seu país.

3.10. Esta última, por sua vez, transmite esses dados às autoridades competentes do Estado-Membro de residência. Esta transmissão de dados é feita automaticamente, pelo menos uma vez por ano, nos seis meses subsequentes ao termo do ano fiscal em que foram efectuados os pagamentos de juros.

3.11. Durante um período de transição de sete anos a contar da entrada em vigor da directiva, a Bélgica, o Luxemburgo e a Áustria submeterão os pagamentos de juros a uma retenção na fonte. Durante esse período, esses Estados-Membros conservam o direito de não transmitir informações aos outros Estados-Membros, mas têm o direito de as receber.

O valor da retenção será de 15 % nos primeiros três anos do período de transição e de 20 % nos restantes.

3.12. Nos Estados-Membros atrás referidos, os beneficiários efectivos continuam a poder solicitar a não aplicação da retenção na fonte, sendo tributados apenas no seu Estado-Membro de residência. Para esse efeito, é necessário prever

tanto a aplicação, nos três Estados-Membros referidos no ponto 3.11., do procedimento descrito no ponto 3.9. (em que o beneficiário efectivo autoriza o seu agente pagador a transmitir a informação às autoridades fiscais) como a utilização de um certificado emitido pela autoridade competente do Estado-Membro de residência.

3.13. 75 % das receitas da retenção na fonte devem ser transferidos para o Estado-Membro de residência do beneficiário efectivo dos juros nos seis meses seguintes ao termo do ano fiscal. 25 % das receitas serão conservados pelo Estado-Membro que efectuou a retenção na fonte.

3.14. No decurso do período de transição referido, os Estados-Membros de residência devem tomar as providências necessárias para impedir a dupla tributação.

3.15. Com base na chamada «cláusula de anterioridade», as obrigações e os outros títulos de crédito negociáveis emitidos antes de 1 de Março de 2001 ou cujos prospectos de emissão tenham sido visados antes dessa data, assim como os juros por eles produzidos, estão excluídos do âmbito de aplicação da directiva. Em caso de emissão adicional, aplicar-se-á uma regulamentação específica aos títulos emitidos a partir de 1 de Março de 2002. No caso de uma tal emissão adicional ser da responsabilidade de uma administração pública, a emissão dos novos títulos faz com que toda essa emissão recaia no âmbito de aplicação da directiva. Pelo contrário, se se tratar de uma emissão efectuada por outros organismos (privados), apenas os títulos emitidos a partir da data mencionada ficarão sujeitos às disposições da directiva. Estas exceções aplicam-se apenas durante o período de transição de sete anos referido no ponto 3.11.

3.16. Durante o período de transição, a Bélgica, o Luxemburgo e a Áustria podem optar por não realizar retenções na fonte sobre os pagamentos de juros resultantes de emissões efectuadas por organismos internacionais, caso tal implique a transgressão das normas de tratados internacionais ratificados por esses Estados-Membros.

3.17. Os Estados-Membros gozam igualmente da liberdade de proceder a outras retenções na fonte (p. ex., do tipo «devedor») sobre esse tipo de rendimentos. Essas retenções não são de modo algum incompatíveis com a retenção na fonte prevista pela directiva (cf. ponto 3.11 supra).

3.18. Os Estados-Membros adoptarão, até 1 de Janeiro de 2004, as disposições necessárias para darem cumprimento à directiva.

3.19. De três em três anos, a Comissão apresentará ao Conselho um relatório sobre a aplicação da directiva, propondo, se for caso disso, as alterações necessárias.

#### 4. Observações na generalidade

4.1. O Comité exprimiu-se já sobre a questão da tributação dos rendimentos da poupança transfronteiriça na União Europeia, designadamente nos seus pareceres sobre «Fiscalidade directa e indirecta»<sup>(1)</sup>, sobre «A fiscalidade na União Europeia — Relatório sobre a evolução dos sistemas fiscais»<sup>(2)</sup> e sobre a anterior proposta de directiva<sup>(3)</sup>.

4.2. O Comité constata que, desde a publicação da anterior proposta de directiva em 1998, foram realizados numerosos esforços neste domínio por todos os interessados. O Conselho Europeu, o Conselho ECOFIN, as sucessivas presidências e a Comissão através dos seus vários serviços tudo fizeram para promover o avanço dos trabalhos sobre esta matéria. O progresso realizado é notável.

4.3. A proposta de directiva em apreço faz parte de um conjunto de medidas fiscais (o «pacote fiscal») sobre o qual o Conselho ECOFIN chegou a acordo em 1 de Dezembro de 1997. Em princípio, considera-se que a directiva forma um todo com o código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas e com o regime comunitário sobre os pagamentos de juros e de royalties entre sociedades. Accordou-se ainda que as actividades do âmbito dos elementos constitutivos do «pacote fiscal» se desenrolariam de acordo com um calendário paralelo, com o objectivo de se chegar, na medida do possível, a um acordo definitivo sobre a totalidade do «pacote» o mais tardar até 31 de Dezembro de 2002. O Comité considera extremamente importante o respeito desse princípio de paralelismo na progressão dos trabalhos sobre os três elementos do «pacote fiscal». A coordenação da tributação dos rendimentos da poupança em toda a Comunidade constitui, de resto, um factor essencial para fazer avançar outros processos de integração a nível europeu.

4.4. Note-se que dois Estados-Membros, a Áustria e o Luxemburgo, declararam que só dariam o seu acordo à directiva sobre a tributação dos rendimentos da poupança quando fosse tomada uma decisão vinculativa quanto à retirada das 66 medidas tomadas em consideração no quadro da aplicação do código de conduta<sup>(4)</sup>.

4.5. O Comité felicita-se pela proposta de directiva em apreço. A opção pela generalização, como objectivo último,

da troca de informações entre os Estados-Membros permite a tributação dos juros percebidos no estrangeiro à mesma taxa do imposto sobre o rendimento normalmente aplicável ou aforrador. Torna-se assim possível evitar toda e qualquer eventual distorção da concorrência em matéria fiscal.

O Comité toma devida nota de que a proposta de directiva faz parte de um conjunto mais vasto, a saber, do «pacote fiscal», de que os três elementos desse «pacote» estão estreitamente interrelacionados, de que as actividades sobre esta matéria nos diversos domínios se desenrolam de acordo com calendários paralelos, assim como das declarações políticas de dados Estados-Membros.

4.6. A proposta de directiva foi apresentada após negociações intensas entre os Estados-Membros, essencialmente a nível do Conselho Europeu e do Conselho ECOFIN, cujos resultados se reflectem no novo texto. Visto que a proposta representa já o consenso político que foi possível obter, o Comité Económico e Social não deseja pôr em causa a posição comum sobre a qual os Estados-Membros chegaram a acordo, especialmente porque as propostas anteriores também não ofereciam a solução ideal; pelo contrário, deixavam subsistir determinados contrastes entre Estados-Membros importadores e exportadores de capitais e não resolviam — ou apenas em parte — problemas como o risco da deslocação dos mercados e dos capitais (p. ex., no domínio das obrigações euro). Por isso, o Comité limitar-se-á a expender algumas observações de carácter geral e a examinar as questões mais técnicas.

4.7. No entender do Comité, a inclusão nos acordos concluídos entre os Estados-Membros<sup>(5)</sup> dos anseios quanto à manutenção da competitividade dos mercados financeiros da UE é inteiramente justificada. Importa evitar que as praças financeiras da UE voltem a encontrar-se numa situação desfavorável, com o risco da deslocação dos capitais para o exterior da UE que daí poderia resultar. O Comité subscreve a decisão do Conselho de que apenas quando «se tenham obtido garantias bastantes no que se refere à aplicação das mesmas medidas nos territórios dependentes ou associados e de medidas equivalentes nos países referidos, o Conselho, com base num relatório e por unanimidade, decidirá da aprovação e implementação da directiva, até 31 de Dezembro de 2002»<sup>(6)</sup>. Trata-se de um factor político claro e crucial que deverá poder assumir um papel importante, se não determinante, na fase final de decisão.

<sup>(1)</sup> JO C 82 de 19.3.1996.

<sup>(2)</sup> JO C 296 de 29.9.1997.

<sup>(3)</sup> JO C 212 de 28.4.1999.

<sup>(4)</sup> Conclusões do Conselho ECOFIN de 26 e 27 de Novembro de 2000, em Bruxelas. Comunicado de imprensa n.º 13861/60, declarações para as actas do Conselho a) 1.

<sup>(5)</sup> Vd. Ponto 2.8 supra.

<sup>(6)</sup> Conclusões da presidência do Conselho Europeu de Santa Maria da Feira de 19 e 20 de Junho de 2000.

4.8. Os acordos pré-citados afiguram-se igualmente importantes para combater a evasão e/ou a fraude fiscal por residentes na UE e para a protecção das receitas fiscais dos Estados-Membros. Com efeito, seria muito fácil se os contribuintes pudessem diminuir substancialmente os seus impostos, ou evitá-los de todo, transferindo os seus capitais para fora da UE e, logo, para fora do âmbito de aplicação da directiva, quer em territórios dependentes ou associados de um Estado-Membro quer noutras praças financeiras frequentemente situadas perto da UE.

4.9. Como é evidente, a aplicação da directiva não será fácil do ponto de vista técnico, mas não deixa de ser necessário esforçar-se por obter o máximo de transparência e de simplificação. A exposição de motivos salienta repetidamente essa necessidade, assim como a de manter os encargos dos agentes pagadores dentro de limites razoáveis. Mas será que a proposta em apreço permite realmente alcançar esse objectivo? Em face da complexidade e dos problemas reais de aplicação, cabe perguntar-se se existem garantias suficientes de que a regulamentação será aplicada sem distorções da concorrência em toda a UE. Importa atalhar os riscos de distorção da concorrência não apenas em relação aos países terceiros mas também no interior da UE. Para isso, seria, por exemplo, oportuno colocar à disposição dos agentes pagadores de todos os Estados-Membros listas de todos os tipos de pessoas colectivas e das categorias de entidades cujos rendimentos são tributados em virtude das disposições de direito comum em matéria de tributação das sociedades (de acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º, umas e outras estão excluídas do âmbito de aplicação da proposta de directiva).

4.10. Uma outra condição a respeitar durante o período de transição é evitar as distorções de concorrência nas relações entre os Estados-Membros que aplicarão imediatamente o sistema de troca de informações e os três Estados-Membros que dela estão isentos por terem optado pelo regime de retenção na fonte. As dificuldades que se deparam aos agentes pagadores poderão, com efeito, ter repercussões bastante mais sensíveis nos países que optaram pela retenção na fonte do que nos países em que é necessário efectuar a recolha dos dados.

4.11. A Comissão anexou à sua proposta de directiva uma ficha de avaliação do impacto que foca, no essencial, as eventuais consequências para as empresas. A Comissão faz quase exclusivamente constatações positivas; sempre que é referido um risco, este último é descrito como insignificante ou a Comissão contrapõe que já foi feito o necessário para reduzir os seus efeitos negativos. É no que diz respeito aos agentes pagadores (nomeadamente os custos e encargos) que a linguagem Comissão é mais animadora, apesar das sérias

preocupações quanto a esta matéria, especialmente da parte do sector financeiro.

O Comité pergunta-se se não seria possível tornar as fichas de avaliação do impacto mais equilibradas. Um inquérito efectuado por um organismo independente, por exemplo, contribuiria para a objectividade e credibilidade das conclusões. Cite-se a título ilustrativo o método seguido pelo Banco Central Europeu (BCE), que tenciona impor obrigações adicionais em matéria de relatórios estatísticos para as instituições de crédito da zona euro. O BCE tem procurado avaliar as consequências dos seus projectos através de um procedimento no seio do sistema euro (com a participação dos bancos nacionais) e da consulta do sector afectado. A viabilidade dos projectos é testada sobretudo por meio de dados factuais, ao passo que os custos e encargos são calculados mediante um processo de avaliação, designadamente para as instituições de crédito.

4.12. Um sistema de troca de informações generalizada entre os Estados-Membros conforme previsto pela proposta de directiva constitui uma estreia absoluta. Um tal sistema nunca antes foi posto em prática e é possível que a sua aplicação acarrete, numa primeira fase, alguns riscos. Sem prejuízo desta constatação, o mais importante para o Comité é que o sistema tal como previsto seja efectivamente aplicável e operacional e que permita, mediante recursos adequados, atingir o resultado desejado, tanto no que diz respeito às autoridades nacionais (em geral, as autoridades fiscais) dos diferentes Estados-Membros como aos agentes pagadores. Importa, por conseguinte, conciliar a eficácia do sistema com a sua viabilidade técnica.

4.13. O exame do novo texto permite constatar que o objectivo da nova proposta de directiva é sensivelmente diferente. Não se trata já de «assegurar um mínimo de tributação efectiva dos rendimentos da poupança sob a forma de juros no interior da Comunidade», mas sim de garantir a tributação desses rendimentos segundo as normas do Estado-Membro do beneficiário efectivo.

Por outro lado, o regime da retenção na fonte surge na nova proposta num Capítulo III intitulado «Disposições transitórias». Na exposição de motivos e nos considerandos que precedem a directiva afirma-se que apenas três Estados-Membros podem aplicar esse regime durante um determinado período de transição, «de forma a permitir que tenham mais tempo para adaptar a sua legislação» (ao sistema de troca de informações generalizada). O Comité expressa reservas quanto a esta nova situação. Com efeito, nos três países que optaram pela retenção na fonte é aplicável o dever de discrição do banqueiro ou o sigilo bancário em matéria fiscal. Um regime de retenção na fonte é o que melhor se quadra com esses princípios.

A própria OCDE salienta, num estudo recente sobre a melhoria do acesso dos serviços fiscais às informações bancárias<sup>(1)</sup>, a importância do dever de discrição e do sigilo bancário em matéria fiscal, ainda que a conclusão final desse estudo aponte noutra direcção.

A nova proposta de directiva nada diz sobre esses princípios, parecendo assim menosprezar a sua importância. No entanto, e como anteriormente afirmado, é essencial que os países terceiros e os territórios dependentes ou associados introduzam simultaneamente regimes equivalentes ou idênticos em termos de conteúdo e de financiamento. É óbvio que em certos casos as hipóteses de chegar a acordo com os países e territórios em questão serão mais reduzidas se se excluir à partida a solução da retenção na fonte.

## 5. Observações na especialidade

5.1. O Comité Económico e Social observa que o texto da proposta de directiva suscita questões importantes em diversos domínios. Sem pretender pôr sistematicamente em causa todos os objectivos das disposições propostas, cabe, porém, chamar a atenção para os problemas que se depararão a todos os operadores encarregues de aplicar a directiva, e sobretudo aos agentes pagadores.

5.2. Em primeiro lugar, refira-se a sujeição às disposições da directiva das receitas dos organismos de investimentos colectivos em valores imobiliários (OICVM) que invistam mais de 15 % do seu activo (40 % durante o período de transição) em títulos de crédito<sup>(2)</sup>. Este limite foi assim fixado para evitar a inclusão no âmbito da directiva de OICVM que realizam apenas investimentos menores em títulos de crédito e para atalhar as suas necessidades de liquidez. Para impedir que a quase totalidade dos OICVM venha a recair no âmbito da directiva, é necessário aumentar substancialmente a percentagem definida. Além disso, não é fácil para um agente pagador que não esteja em contacto directo com o OICVM conhecer a política deste último em matéria de investimento.

5.3. Por outro lado, e ainda no que diz respeito aos rendimentos provenientes dos OICVM, o Comité observa que a terminologia usada na definição dos rendimentos em questão nem sempre é suficientemente clara e que na definição dos pagamentos de juros são incluídos, para além dos juros propriamente ditos, outros elementos que não têm que ver directamente com os objectivos da directiva.

5.4. É compreensível que, no fito de mitigar certos pontos fracos da directiva, tenham sido incluídos no seu âmbito de aplicação certas entidades híbridas<sup>(3)</sup> (que não têm personalidade jurídica, não são tributáveis de acordo com as normas de tributação das sociedades e que não são OICVM). No entanto, a solução encontrada revela-se pouco prática. Demais, as obrigações às quais estão sujeitos os operadores que pagam juros a essas entidades são excessivas. Tal é o caso, por exemplo, da obrigação de comunicar à autoridade nacional o montante dos juros pagos a essas entidades.

5.5. As normas sobre a identificação dos beneficiários efectivos<sup>(4)</sup> são mais complexas do que as normas habitualmente adoptadas para o combate ao branqueamento de capitais. A distinção suplementar em função do período no qual são concluídas as relações contratuais constitui, em qualquer caso, uma complicação inútil. Por outro lado, deveria ser claramente afirmado que um agente pagador não pode ser responsável pela exactidão da determinação da residência fiscal do beneficiário efectivo. Essa questão é da responsabilidade das autoridades fiscais. Além disso, as normas previstas para os titulares de um passaporte de um Estado-Membro com residência fiscal no estrangeiro tornam-se inaplicáveis se o país terceiro se recusar a emitir um certificado de residência.

5.6. O texto prevê a possibilidade de os Estados-Membros anualizarem os juros, ou seja, de calcularem os juros numa base anual e de tratarem os juros anualizados como um pagamento de juros<sup>(5)</sup>. Não são apresentadas nem os motivos nem a finalidade deste procedimento, cuja aplicação na prática se anuncia impossível e teria como resultado a deslocação dos capitais para outros Estados-Membros que não utilizem esta opção.

5.7. A cláusula de «anterioridade»<sup>(6)</sup> introduz uma distinção entre as emissões de títulos que são abrangidas pelo âmbito de aplicação da directiva e as restantes. Na prática, porém, é assaz complexo fazer essa distinção, sobretudo para as emissões fora da UE. No que respeita às emissões adicionais, o sistema particular previsto para as emissões pelas administrações públicas ou autoridades afins só pode ser aplicado na prática se forem postas à disposição dos agentes pagadores informações complementares sobre esta última categoria de emitentes.

(<sup>1</sup>) Documento do Comité para os Assuntos Fiscais da OCDE, *Improving Access to Bank Information for Bank Purposes*, publicado em 12 de Abril de 2000 (Doc. DAFFE/CFA (2000)4/final).

(<sup>2</sup>) Números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 do artigo 6.<sup>º</sup> e ponto 3.8 supra.

(<sup>3</sup>) Cf. n.<sup>º</sup> 2 do artigo 4.<sup>º</sup> e ponto 3.6 supra.

(<sup>4</sup>) Vd. artigo 3.<sup>º</sup> e ponto 3.4 supra.

(<sup>5</sup>) Vd. n.<sup>º</sup> 5 do artigo 6.<sup>º</sup>

(<sup>6</sup>) Vd. artigo 15.<sup>º</sup> e ponto 3.15 supra.

5.8. O procedimento destinado a evitar a dupla tributação aplica-se sempre que a retenção fiscal imposta a um beneficiário efectivo é mais elevada do que o imposto final devido no seu Estado-Membro de residência. A proposta de directiva não indica de modo claro se esse princípio é igualmente aplicável quando os rendimentos são exonerados nesse último país. Convém, pois, clarificar este ponto.

5.9. Vários procedimentos previstos na directiva diferem conforme se referem ao período anterior ou ao período posterior à entrada em vigor da directiva. Essas disposições assumem assim um carácter retroactivo. Para obviar a esse inconveniente, convém que as alterações sejam aplicáveis a partir da entrada em vigor das normas nacionais para transposição da directiva.

5.10. Importa igualmente dar aos agentes pagadores um prazo suficiente entre a publicação das normas nacionais e a respectiva entrada em vigor, para lhes permitir adaptar o seu sistema interno (especialmente no plano informático). Tendo em conta o impacto da directiva, parece necessário prever no mínimo um ano para esse fim. O texto actual não contém qualquer disposição sobre este ponto. A melhor solução seria fazer coincidir a entrada em vigor das normas nacionais e a passagem ao sistema definitivo com o início de um novo ano civil.

5.11. Do mesmo modo, o Comité constata que certos outros rendimentos não são abrangidos, como por exemplo, certas prestações de seguro. Actualmente, há uma grande procura desses produtos, os quais comportam, na maior parte dos casos e em certa medida, riscos biométricos mas são, no essencial, semelhantes aos investimentos em títulos de crédito mencionados na directiva. A única referência feita nesta última a esta matéria [«O âmbito de aplicação da presente directiva deve ser limitado à tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de pagamentos de juros sobre títulos de crédito, excluindo os problemas relacionados com a tributação das pensões e das prestações de seguro»<sup>(1)</sup>] soa pouco convincente, dado que são visados os direitos de participação e as acções dos OICVM. Por outro lado, na sua recente comunicação sobre a «Eliminação dos obstáculos fiscais aos regimes de pensões profissionais transfronteiras»<sup>(2)</sup>, a Comissão considera que o melhor meio de proteger as receitas fiscais dos Estados-Membros consiste na troca de informações, tal como sugerido na proposta de directiva em apreço.

5.12. Uma outra dificuldade reside na determinação da base de aplicação da directiva na altura do pagamento de juros, assim como da cessão, do reembolso ou do resgate dos títulos de crédito. Essa determinação é tanto mais importante dado

que um sistema de troca de informações como o previsto na proposta de directiva nunca antes foi aplicado numa escala tão vasta. Além disso, a criação de condições equitativas não deveria ser um princípio a aplicar apenas com os países terceiros, mas também no interior da UE (cf. ponto 4.7).

Nesse contexto, está previsto que a retenção na fonte será aplicada proporcionalmente ao período de detenção do crédito pelo beneficiário efectivo. No entanto, essa retenção proporcional está prevista apenas nos casos de aplicação do sistema de retenção na fonte<sup>(3)</sup>.

O Comité interroga-se se esse princípio não deveria ser generalizado e valer assim também para os casos de aplicação do sistema de troca de informações.

Com efeito, nos termos da proposta de directiva<sup>(4)</sup>, a informação pode, nesses casos, referir-se ao montante dos juros pagos.

Esta questão é importante na medida em que poderiam resultar disparidades relativamente grandes quanto à fixação da base de aplicação da directiva na ausência de normas claras na matéria. Tal seria, por exemplo, o caso na altura da cessão de um crédito de capitalização após um dado período de detenção (por exemplo, obrigações de cupão zero, OICVM de capitalização, etc.). Se se tiver em conta o objectivo da directiva, e que o sucesso da mesma dependerá em grande medida da determinação do seu âmbito de aplicação, não é possível afirmar de maneira convincente que o problema não tem de ser solucionado pela própria directiva. O surgimento de disparidades entre os Estados-Membros poderia, de resto, ter efeitos perturbadores (cf. ponto 4.9).

Este mesmo problema pode verificar-se se os rendimentos forem expressos em divisas estrangeiras. A proposta de directiva não prevê normas de conversão. Também aqui seria oportuno procurar uma solução clara e inequívoca.

## 6. Conclusões

6.1. O Comité acolhe favoravelmente a proposta de directiva, cujo objectivo último é a troca de informações entre os Estados-Membros. Essa abordagem permite uma tributação correcta dos beneficiários fiscais, evita a concorrência indevida entre os Estados-Membros no plano fiscal e contribui para uma repartição equitativa das receitas fiscais.

(1) 15.º considerando.

(2) COM(2001) 214 final.

(3) N.º 3 do artigo 11.º

(4) N.º 2 do artigo 8.º

6.2. Apraz ao Comité constatar que neste domínio todas as partes implicadas têm evidido nos últimos tempos esforços contínuos para permitir a resolução desta problemática. O texto da proposta em apreço constitui um compromisso que traduz a posição comum dos Estados-Membros.

6.3. O Comité considera de recomendar que os trabalhos se desenrolem em paralelo, de acordo com o método acordado, de modo a permitir a obtenção, dentro dos prazos previstos (ou seja, até final de 2002), de um acordo definitivo sobre os diferentes componentes do «pacote fiscal» de 1 de Dezembro de 1997, do qual fazem parte não só a proposta de directiva em apreço como também o código de conduta para a fiscalidade das empresas e o regime fiscal comum de juros e royalties.

6.4. O Comité partilha inteiramente dos anseios expressos quanto à necessidade de manter a competitividade das praças financeiras e dos mercados europeus. Nesta perspectiva, é crucial e decisivo assegurar previamente que as mesmas medidas ou disposições equivalentes serão aplicadas nos territórios dependentes e associados e num número suficiente de praças financeiras próximas e/ou importantes. Estes acordos são igualmente importantes no quadro da luta contra a evasão e/ou a fraude fiscais por parte dos residentes na UE.

A esse respeito, o Comité congratula-se pela decisão tomada pelo Conselho ECOFIN de 16 de Outubro de 2001, no Luxemburgo, incluindo um mandato de negociações com os seis países terceiros fulcrais em matéria de fiscalidade da poupança (EUA, Suíça, Liechtenstein, Mónaco, Andorra e San Marino), a fim de assegurar a adopção por esses países de

medidas equivalentes às que serão aplicadas no interior da Comunidade<sup>(1)</sup>.

6.5. O texto proposto deve, no entender do Comité, ser tanto simples quanto eficaz. O Comité exorta por isso todas as partes implicadas a submeterem a proposta de directiva em apreço a um exame aprofundado e crítico e a melhorar o texto actual sempre que possível, procurando ao mesmo tempo reduzir ao máximo o custo da sua aplicação. Tanto as autoridades como os agentes pagadores devem assumir as suas responsabilidades a este nível.

O Comité considera igualmente que a proposta de directiva deve ter um âmbito de aplicação tão amplo e coerente quanto possível. Uma vez que a proposta inclui já, na definição da noção de juros, os juros realizados directamente a partir de títulos de crédito e também os obtidos indirectamente a partir do investimento em certos OICVM, o Comité é de opinião que importa considerar também se não deveriam ser incluídos outros investimentos susceptíveis de produzirem juros indiretamente, como é o caso de certas prestações de seguro.

6.6. Finalmente, o Comité julga indispensável que os organismos pagadores sejam implicados tão estreitamente quanto possível na revisão futura deste sistema em vista do papel decisivo que lhes cabe na sua aplicação efectiva. Nesta ordem de ideias, o Comité insta a que a Comissão reflecta e se empenhe no aperfeiçoamento dos procedimentos de avaliação das regulamentações previstas.

<sup>(1)</sup> Conselho ECOFIN de 16 de Outubro de 2001, no Luxemburgo.  
Comunicado de imprensa 363 n.º 12827/01.

Bruxelas, 28 de Novembro de 2001.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Directiva do Conselho que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros»**

(2002/C 48/14)

Em 6 de Junho de 2001, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 63.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 de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 7 de Novembro de 2001, sendo relator D. Mengozzi e co-relator L. Pariza Castaños.

Na 386.ª reunião plenária (sessão de 28 de Novembro de 2001), o Comité Económico e Social adoptou, com 115 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. A presente proposta faz parte de uma série de propostas de directiva — actualmente em exame pelo Comité — que tem o objectivo de construir um regime europeu comum em matéria de asilo, inspirando-se no parágrafo 14 das Conclusões do Conselho Europeu de Tampere, tendo em vista a aplicação do artigo 63.º do Tratado CE.

1.2. Os seus objectivos são os seguintes:

- estabelecer normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo;
- identificar as diferentes condições de acolhimento em função das várias fases, dos vários tipos de procedimentos ou das diferentes categorias de pessoas;
- melhorar a eficácia dos sistemas nacionais;
- limitar os movimentos secundários;
- tornar idênticas as condições de vida dos requerentes em todos os Estados-Membros.

1.3. Na sua preparação, a Comissão procedeu à consulta do ACNUR e de algumas organizações não governamentais mais directamente interessadas.

## 2. Síntese da proposta

2.1. A proposta da Comissão articula-se em oito partes.

2.2. Na primeira parte, é definido o âmbito de aplicação e o significado dos termos utilizados. Em particular:

- a directiva não se aplica aos cidadãos da UE;
- as pessoas que vivem em união de facto beneficiam do mesmo tratamento do que as pessoas casadas legalmente apenas nos Estados-Membros que reconhecem esta igualdade de tratamento;
- em contrapartida, não é feita qualquer distinção no caso dos filhos a cargo dos pais;
- a directiva não se aplica aos pedidos de asilo apresentados às representações diplomáticas dos Estados-Membros;
- os Estados-Membros podem optar pela aplicação ou não da directiva quanto aos procedimentos relativos a uma protecção diferente pela Convenção de Genebra.

2.3. A segunda parte abrange as disposições gerais sobre os benefícios concedidos aos requerentes de asilo:

- receberem todas as informações que lhes sejam necessárias;
- ser-lhes facultado um documento que comprove o seu estatuto de requerente de asilo;
- circularem livremente na totalidade ou parte do território nacional;
- salvaguardarem a unidade da sua família;
- beneficiarem de assistência médica e psicológica;
- terem direito à escolaridade para os menores;
- terem acesso ao mercado do trabalho e à formação profissional.

2.4. A terceira e quarta partes contemplam disposições sobre as condições materiais de acolhimento que devem garantir uma qualidade de vida adequada e a proteção dos direitos fundamentais aos requerentes de asilo. Referem-se, assim, ao alojamento e à assistência médica e psicológica.

2.5. A quinta parte identifica os casos em que pode ser reduzido ou retirado o benefício das condições de acolhimento na sequência de comportamentos negativos, por exemplo:

- desaparecer;
- retirar o pedido de asilo;
- dissimular os recursos económicos próprios;
- ser considerado uma ameaça para a segurança nacional;
- comportar-se de forma violenta.

2.6. A sexta parte trata das disposições específicas relativas a pessoas com necessidades especiais, por exemplo, os menores, os deficientes, os idosos, as grávidas, as vítimas de abuso ou discriminação sexual, as vítimas de tortura ou violência e as famílias monoparentais.

2.7. A sétima e oitava partes definem as medidas destinadas a tornar o sistema de acolhimento mais eficaz e as disposições finais, isto é, a cooperação e coordenação entre os Estados-Membros e com a Comissão, o papel das comunidades locais, bem como o sistema de orientação, acompanhamento e controlo ao nível nacional e comunitário. A proposta prevê que os Estados-Membros transponham a directiva até 31 de Dezembro de 2002.

### 3. Observações na generalidade

3.1. O Comité acolhe com satisfação os objectivos da presente proposta de directiva, partilha da sua substância e formula algumas observações sobre os seus conteúdos, afirmado acima de tudo que as normas mínimas devem basear-se nas melhores práticas e que um nível de acolhimento justo e digno constitui o melhor meio para um bom processo de integração ou para um justo regresso aos países de origem, se para tal houver condições favoráveis.

3.2. Ao mesmo tempo faz notar que os temas abordados — em conformidade com o mandato previsto nos parágrafos 13, 14 e 15 das conclusões do Conselho Europeu de Tampere, de 15 e 16 de Outubro de 1999 — devem ser examinados na óptica dos direitos humanos fundamentais e enquadram-se num contexto jurídico internacional, do qual fazem parte não só a Convenção de Genebra e o Protocolo de

Nova Iorque de 1967, mas também a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, a Convenção Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação em relação às Mulheres e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.

3.3. Embora faça referência a numerosos instrumentos jurídicos internacionais que garantem direitos de natureza diversa, a proposta de directiva evita usar a palavra «direitos», substituindo-a por várias locuções, por exemplo, «liberdade de ...», «possibilidade de ...», «acesso a ...» ou «podem ...». A única excepção é o «direito», várias vezes citado, de recorrer à autoridade judiciária. Dele provém a imagem do requerente de asilo como pessoa fundamentalmente privada de direitos. O Comité interroga-se sobre se esta imagem se enquadra facilmente no contexto jurídico internacional citado.

### 4. Observações na especialidade

4.1. O Comité considera óbvio que as disposições da presente directiva sejam igualmente aplicadas aos procedimentos de exame de pedidos com vista à obtenção de formas de proteção diferentes das que estão previstas na Convenção de Genebra (Artigo 3.º) <sup>(1)</sup>.

4.1.1. É evidente que o parceiro de uma união de facto (artigo 2.º) só será reconhecido como familiar do requerente nos Estados-Membros em que o pedido tenha sido apresentado cuja legislação confia às uniões de facto efeitos equiparáveis aos do casamento. De outro modo, seria criada uma discriminação ou um efeito impróprio de harmonização das disposições nacionais nesta matéria.

4.2. O ponto relativo à livre circulação (artigo 7.º) é muito delicado dada a dificuldade de se conseguir conciliar o respeito por este direito fundamental com as exigências ligadas ao desenvolvimento rápido dos procedimentos de apreciação dos pedidos de asilo. O Comité aprecia o esforço de limitar as restrições aos objectivos pretendidos pela directiva e de os harmonizar através de derrogações e garantias de recurso a um órgão judiciário; no entanto, não se pode esconder que esta limitação corre o risco de reduzir a eficácia de outras concessões, como, por exemplo, o acesso ao mercado do trabalho. Assim, considera que, salvo excepções devidamente justificadas que a gestão dos procedimentos impõe — que não devem vigorar após um determinado prazo —, a livre circulação deve ser garantida em todo o território nacional.

4.3. É evidente a vantagem material e moral que deriva — quer para o Estado de acolhimento, quer para o requerente de asilo — da possibilidade de aceder ao mercado do trabalho (artigo 13.º). O período de seis meses, passado o qual o acesso não pode ser negado, afigura-se adequado, mesmo que a

<sup>(1)</sup> N.T. Convenção relativa ao estatuto dos refugiados (1951): site internet: [http://www.cidadevirtual.pt/cpr/asilo1/conv\\_0.html](http://www.cidadevirtual.pt/cpr/asilo1/conv_0.html).

forma negativa deixe pressupor resistências à concessão desse «direito» — conforme é designado pelo Comité. Por este motivo, a formulação genérica do artigo 14.º e a ampla delegação de poderes nos Estados-Membros quanto à definição das respectivas modalidades deixam-nos perplexos. Deveria pelo menos ser especificado que esse acesso diz respeito quer ao trabalho independente, quer ao trabalho assalariado, e que, neste último caso, os seus direitos e condições são equiparados aos dos trabalhadores nacionais. Dificultar e limitar o acesso ao trabalho tem como único resultado favorecer o crescimento do trabalho clandestino.

4.3.1. Do mesmo modo, a proposta de directiva fixa um limite de seis meses para o acesso à formação profissional (artigo 14.º), que é fundamental para acelerar a integração. O Comité considera que este limite, razoável no que toca ao acesso ao mercado do trabalho, não é adequado no caso da formação profissional. A formação deve ser facultada ao mais alto grau aos cidadãos dos países terceiros sob a tutela de um Estado-Membro. Esta consideração justifica-se por duas razões. Em primeiro lugar, qualquer formação concedida a estas pessoas terá uma repercussão positiva sobre o desenvolvimento do seu país de origem no caso de regresso. Não deve ser esquecido o empenho da política comunitária de imigração a favor do desenvolvimento global e da mobilidade para dotar os países de origem de gente formada. Em segundo lugar, no caso de estas pessoas permanecerem num Estado-Membro, o seu subsequente acesso ao mercado do trabalho será facilitado pela formação recebida.

4.3.2. Estes mesmos critérios, que o Comité considera elementos a favor da concessão de uma formação aos requerentes de asilo, podem ser alargados a outros terrenos de formação, designadamente, a língua e o conhecimento da sociedade do país de acolhimento e das suas instituições. Por conseguinte, seria oportuno que a proposta de directiva incluísse um parágrafo sobre a instrução que evidenciasse a obrigação do Estado-Membro de contribuir com elementos educativos a partir do início do processo de acolhimento.

4.3.3. A este propósito, recorde-se que a iniciativa comunitária a favor da igualdade de oportunidades (EQUAL) faz uma referência explícita aos requerentes de asilo no quadro das políticas do emprego activas e preventivas e das políticas antidiscriminatórias e de igualdade de oportunidades.

4.4. As referências utilizadas na definição das condições materiais de acolhimento (artigos 15.º-19.º) também se encon-

tram, em particular, no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, bem como na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e na Declaração Universal dos Direitos do Homem. Estas condições devem assegurar um nível de vida adequado em termos de saúde e de bem-estar dos requerentes de asilo e dos membros da sua família acompanhante, a separação entre homens e mulheres quanto ao alojamento, salvo nos casos em que se deve preservar a unidade familiar, a escolaridade para os menores, a avaliação das necessidades especiais dos idosos, das crianças e dos deficientes, a possibilidade de manifestar a sua religião própria e de exercer este direito em locais apropriados, bem como de desenvolver as actividades culturais nas mesmas condições de liberdade dos cidadãos nacionais<sup>(1)</sup>.

4.4.1. A permanência nos centros de acolhimento deve ser o mais breve possível — atendendo especialmente ao facto de que, muitas vezes, os centros de acolhimento se assemelham a locais de detenção —, devendo ser substituída por formas alternativas e normais de alojamento. Mas, durante o período da permanência, é muito importante uma certa forma de participação dos hóspedes na gestão do centro e a possibilidade de recorrerem a uma autoridade independente que garanta a protecção contra as violações dos direitos individuais.

4.4.2. O montante e a natureza dos subsídios (em espécie, géneros ou cupões) é fundamental, pois é determinante para o nível e a qualidade de vida dos requerentes de asilo, que não deveria divergir demasiado de um Estado-Membro para outro. Todavia, o Comité está consciente de que estas diferenças, que nem sempre se justificam pelas diferenças de custo de vida e de condições ambientais, existem e que o sistema de orientação, acompanhamento e controlo, previsto no artigo 30.º, não é suficiente para garantir que os requerentes de asilo gozem, em todos os Estados-Membros, de condições materiais de acolhimento idênticas. É preciso um sistema europeu de acompanhamento com a participação do ACNUR, das ONG competentes e dos parceiros sociais no âmbito ao trabalho. Os resultados das avaliações devem ser apresentados à Comissão anualmente.

4.4.2.1. Relativamente ao montante efectivo dos subsídios, o Comité considera que não é suficiente afirmar que estes devem ser de tal ordem que evitem que o requerente caia na miséria. Seria oportuno prever que o subsídio fosse definido em função da pensão social e, no caso de esta não existir, dos auxílios concedidos por um instituto que desenvolva uma função análoga. Em todo o caso, todos os auxílios concedidos sob diversas formas aos requerentes de asilo devem ter em conta o conjunto dos benefícios de que gozam os cidadãos dos Estados-Membros.

<sup>(1)</sup> Artigo 4.º da Convenção de Genebra: «Religião — Os Estados Contratantes concederão aos refugiados nos seus territórios um tratamento pelo menos tão favorável como o concedido aos nacionais no que diz respeito à liberdade de praticar a sua religião e no que se refere à liberdade de instrução religiosa dos seus filhos».

4.4.2.2. A utilização de cupões em vez de subsídios em espécie foi severamente criticada nalguns países devido à dificuldade que provoca aos requerentes de asilo e porque cria uma diferenciação inútil em relação ao resto da população. O Comité considera que a proposta de directiva não deve prever a utilização de cupões.

4.5. No respeitante à assistência médica e psicológica (artigos 20.º-21.º), o Comité considera que não se justifica uma diferença de prestações de acordo com o tipo de procedimento adoptado e que, por isso, deveriam ser garantidos a todos cuidados de saúde primários.

4.6. A esquematização referida no artigo 22.º relativa à redução ou retirada do benefício das condições de acolhimento não é lógica, nem satisfaz os objectivos da presente directiva. Efectivamente, se o requerente de asilo:

- retirar o seu pedido, deixa de ser abrangido pelas disposições da presente directiva;
  - for considerado uma ameaça para a segurança nacional ou existirem motivos para crer que tenha cometido crimes de guerra ou contra a humanidade, é um caso que passa a ser da competência da autoridade judiciária ou a que se deve aplicar a retirada do benefício das condições de acolhimento na eventualidade de não poder ser abrangido pela jurisdição do país de acolhimento;
  - desaparecer durante mais de 30 dias úteis ou não se conformar com a obrigação de permanecer num determinado local, devem ser examinados os motivos desta conduta e, com base no princípio da proporcionalidade, deve ser tomada uma decisão sobre a continuação ou interrupção do procedimento de acolhimento, mas, em todo o caso, não é aceitável reduzir o benefício das condições de acolhimento que a própria directiva define como mínimas.

4.6.1. O único caso em que podem ser reduzidas as condições de acolhimento parece ser quando o requerente de asilo tenha dissimulado os seus recursos económicos, pela simples razão de que não pode satisfazer as suas necessidades próprias na totalidade ou em parte. Todavia, no próprio interesse do país de acolhimento, deveriam ser garantidos os cuidados de saúde primários, e não só em caso de emergência.

4.7. O Comité considera satisfatória a parte que se refere às disposições relativas a pessoas com necessidades especiais (artigos 23.º-26.º), sobretudo pela atenção que confere aos problemas das crianças, das mulheres sós, das vítimas de tortura e violência e dos deficientes.

4.8. Para a realização dos objectivos da directiva, são particularmente importantes as acções para reforçar a eficácia dos sistemas de acolhimento (artigos 27.º-31.º), que continuam a ser confiadas aos Estados-Membros, designadamente:

- a designação de um ponto de contacto nacional que permita o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros;
  - a transmissão periódica à Comissão dos dados relativos aos requerentes de asilo;
  - a coordenação com as ONG interessadas, para que estas possam desenvolver da melhor forma possível as suas funções próprias;
  - a promoção, juntamente com as autoridades locais, de iniciativas destinadas a combater o racismo, a xenofobia e as discriminações sexuais e, acrescente-se, religiosas;
  - o acompanhamento do nível qualitativo das condições de acolhimento;
  - a formação de todo o pessoal que está em contacto com os requerentes de asilo durante os trâmites processuais.

Sobretudo no que toca aos três últimos aspectos, o Comité considera importante a participação das ONG mais interessadas e dos parceiros sociais.

## 5. Conclusões

5.1. O Comité sublinha que, não obstante as boas intenções no sentido de acelerar os procedimentos de acolhimento, os períodos de maturação das decisões por parte das autoridades competentes, em vários países, medem-se em meses e, em muitos casos, ultrapassam bastante o período de um ano. Seria desejável que a revisão geral da problemática da imigração e do asilo — actualmente em curso com base nas indicações do Conselho de Tampere — na óptica do respeito pelos direitos humanos fundamentais e de uma União Europeia aberta ao resto do mundo, conduza a uma diminuição do número de pedidos de asilo. Mas este processo vai exigir tempo e deverá ultrapassar as resistências culturais.

5.2. Seria desejável que todos aqueles que — até prova contrária — fogem da repressão e da perseguição não permaneçam durante períodos demasiado longos numa situação de suspensão dos direitos, especialmente quando chegam ao país de acolhimento.

5.3. Por este motivo, o Comité considera que todas as possibilidades e concessões previstas na proposta de directiva relativa aos requerentes de asilo devem ser explicitamente transformadas em direitos, especificando os momentos e os motivos pelos quais, por razões administrativas, as excepções se consideram necessárias. Deste modo, seria dada substância ao único direito reconhecido, o do recurso à justiça.

5.4. O Comité recorda, por fim, que um bom sistema de acolhimento não depende apenas das condições materiais e de uma organização eficaz, mas também de uma atitude positiva por parte da opinião pública, que deve ser informada e

preparada de modo adequado para conhecer as justificações dos requerentes de asilo, no sentido de se desenvolver um clima de compreensão.

Bruxelas, 28 de Novembro 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 (CE) n.º 577/98 do Conselho relativo à organização de um inquérito por amostragem às forças de trabalho na Comunidade»**

(2002/C 48/15)

Em 2 de Julho de 2001, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer, adoptado por unanimidade, em 7 de Novembro de 2001, sendo relator único G. Sklavounos.

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 28 de Novembro 2001), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer, por 117 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção.

## 1. Introdução

1.1. O Regulamento (CE) n.º 577/98 do Conselho relativo à organização de um inquérito por amostragem às forças de trabalho na Comunidade estabelece as disposições fundamentais relativas a um inquérito por amostragem às forças de trabalho, com vista a obter informação estatística comparável sobre o nível, a estrutura e as tendências em matéria de emprego e desemprego nos Estados-Membros.

1.2. Em virtude da dificuldade de realização de um inquérito contínuo às forças de trabalho nas mesmas datas em todos os Estados-Membros, o Regulamento (CE) n.º 577/98 do Conselho prevê, no 2.º parágrafo do seu artigo 1.º, que «os Estados-Membros que não tenham possibilidade de realizar um inquérito contínuo ficam autorizados a realizar um único inquérito anual, na Primavera.»

1.3. No Relatório da Comissão sobre a implementação do regulamento<sup>(1)</sup>, adoptado em Janeiro de 2001, uma das conclusões é que apenas dez dos Estados-Membros da UE realizam um inquérito contínuo.

1.3.1. Tal como foi notado aquando da adopção do regulamento, a ausência de obrigação de os Estados-Membros efectuarem a transição para um inquérito contínuo está a ser explorada por aqueles para quem isso representa um problema tanto técnico como político. Enquanto houver um Estado-Membro — com uma proporção significativa do emprego da UE — a não efectuar a transição para o inquérito contínuo, os esforços desenvolvidos pelos outros Estados-Membros ficam inaceitavelmente desvalorizados, numa perspectiva europeia.

---

<sup>(1)</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — «Implementação do Regulamento (CE) n.º 577/98 do Conselho relativo à organização de um inquérito por amostragem às forças de trabalho na Comunidade» COM(2000) 895 final.

1.4. Já decorreu um período de tempo suficiente, desde a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 577/98 do Conselho (entrou em vigor em Março de 1998), para os Estados-Membros tomarem as medidas e disposições necessárias à aplicação integral desse regulamento. Todavia, como supramencionado, nem todos os Estados-Membros tomaram tais medidas ou disposições. Por conseguinte, a derrogação que permite que os Estados-Membros realizem apenas um inquérito anual deverá ser limitada no tempo.

1.5. Assim, a Comissão propõe a seguinte alteração ao Regulamento:

O segundo parágrafo do artigo 1.º passa a ter a seguinte redacção:

«Este inquérito é contínuo e fornece resultados trimestrais e anuais; todavia, durante um período transitório que não se prolongará para além de 2002, os Estados-Membros que não tenham possibilidade de realizar um inquérito contínuo ficam autorizados a realizar um inquérito anual, na Primavera».

## 2. Observações na generalidade

2.1. O Comité Económico e Social acolhe favoravelmente a proposta da Comissão e está de acordo com que a derrogação que permite aos Estados-Membros realizarem apenas um inquérito anual seja limitada no tempo. O Comité concorda com o limite sugerido.

2.2. O Comité Económico e Social gostaria de reiterar as afirmações aduzidas no seu anterior parecer sobre o inquérito às forças de trabalho<sup>(1)</sup>.

2.2.1. O CES considera que a disponibilidade de informações estatísticas fiáveis e pormenorizadas sobre as características do mercado de trabalho, incluindo as características do

emprego e a natureza e extensão da evolução do desemprego nos vários Estados-Membros, e nas diferentes regiões em cada Estado-Membro, é essencial para a formulação de uma estratégia coerente e coordenada para reduzir os níveis de desemprego na União Europeia. Aliás, é óbvio que essas estatísticas precisam de ser preparadas numa base comparável e compatível para que tenham valor real.

2.2.2. O CES entende que a comparabilidade das estatísticas seria muito reforçada se todos os Estados-Membros realizassem o inquérito numa base contínua, como já sucede em grande parte deles. O Comité espera, pois, que a fase transitória, durante a qual os Estados-Membros poderiam optar por realizar um inquérito anual na Primavera, seja reduzida tanto quanto possível e que num futuro próximo todos os Estados-Membros estejam em condições de realizar um inquérito contínuo. Facto que não deverá impor um peso excessivo, quer aos departamentos administrativos dos Estados-Membros quer aos entrevistados.

2.3. O desemprego não é uma variável independente; é sobretudo um fenómeno socioeconómico multifacetado. Assim, para além dos «resultados» trimestrais e anuais sobre desemprego, são necessários instrumentos estatísticos adequados que reflictam a complexa realidade do desemprego.

2.3.1. A recolha de dados estatísticos tem de ser considerada não apenas como um instrumento neutro de cálculo, mas também como um instrumento de análise e de formulação das correspondentes políticas.

2.3.2. É necessário avaliar constantemente o método e a organização da recolha de dados estatísticos e não apenas a sequência ou a periodicidade da recolha de dados.

2.4. Também é preciso conhecer não apenas as causas, mas também as consequências do desemprego — os seus custos directos e indirectos, quer sejam sociais, económicos ou culturais —, bem como as causas e consequências no quadro do desenvolvimento sustentável.

2.4.1. Tendo em conta que o desenvolvimento sustentável se está a tornar um dos principais objectivos estratégicos da UE, a recolha de dados estatísticos tem que ser o apoio da sustentabilidade, da compreensão dos fenómenos sociais e económicos da definição de políticas para a sua resolução.

Bruxelas, 28 de Novembro 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 93/42/CEE, tal como foi alterada pela Directiva 2000/70/CE em relação aos dispositivos médicos que integram derivados estáveis do sangue ou do plasma humanos»**

(2002/C 48/16)

Em 15 de Setembro de 2001, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 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 de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 7 de Novembro de 2001 (Relator Único: C Ribeiro).

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 28 de Novembro 2001), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer com 117 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções.

## 1. Introdução

1.1. A Directiva 2000/70/CE<sup>(1)</sup> altera a Directiva 93/42/CEE<sup>(2)</sup>, relativa aos dispositivos médicos, alargando o âmbito de aplicação desta última aos dispositivos que integram derivados estáveis do sangue ou do plasma humanos.

1.2. Após a aprovação da posição comum pela comissão competente do Parlamento Europeu — que conduziu à adopção da Directiva 2000/70/CE<sup>(3)</sup> — alguns Estados-Membros chamaram a atenção da Comissão para o facto de ter ocorrido um erro na transcrição do texto aprovado pelo Conselho.

(<sup>1</sup>) Directiva 2000/70/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro de 2000, que altera a Directiva 93/42/CEE, do Conselho relativa aos dispositivos médicos que integram derivados estáveis do sangue ou do plasma humanos, JO L 313 de 13.12.2000.

(<sup>2</sup>) Directiva 1993/42/CEE do Conselho, de 14 de Junho de 1993, relativa aos dispositivos médicos, JO L 169 de 12.7.1993.

(<sup>3</sup>) Parecer do Comité Económico e Social sobre a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos dispositivos médicos de diagnóstico in vitro, JO C 18 de 22.1.1996.

1.3. A existência deste erro de transcrição foi confirmada pelos peritos de todas as partes envolvidas na elaboração do projecto: Conselho, Parlamento e Comissão. Também se aceitou que o erro de transcrição poderia dar origem a confusão na interpretação das disposições da directiva e que, portanto, o texto deveria ser clarificado.

1.4. Neste enquadramento, a Comissão propõe esta nova directiva, com as alterações necessárias para a clarificação do texto da Directiva 2000/70/CE.

## 2. Observações na generalidade

2.1. O Comité Económico e Social acolhe favoravelmente a proposta da Comissão, que visa clarificar o texto da Directiva 2000/70/CE.

Bruxelas, 28 de Novembro 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 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil»**

(2002/C 48/17)

O Conselho da União Europeia, tendo em conta o n.º 2 do artigo 80.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu em 5 de Novembro de 2001 consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

O Comité Económico e Social decidiu confiar a elaboração dos trabalhos preparatórios à Secção «Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação» (B. Green, relator).

Na sua 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 28 de Novembro 2001), o Comité Económico e Social, dada a urgência dos trabalhos, nomeou B. Green relator-geral e adoptou por 74 votos a favor e 2 abstenções o presente parecer.

## 1. Antecedentes

1.1. Poucos dias após os actos terroristas cometidos em Nova Iorque e Washington em 11 de Setembro de 2001, o Presidente do Parlamento Europeu, o Presidente da Comissão e o Alto Representante para a política externa e de segurança comum decidiram que era necessário que a Comunidade adoptasse o mais rapidamente possível decisões para fazer face a esta nova ameaça. Por seu lado, o Conselho da União Europeia, reunido na mesma data, incumbiu os Ministros dos Transportes de avaliarem as medidas adoptadas para garantir a segurança da aviação e reflectirem sobre eventuais medidas suplementares.

1.2. O Conselho, reunido na sua sessão extraordinária a nível dos Ministros dos Transportes, adoptou uma decisão, segundo a qual se considerava absolutamente necessário introduzir regras fundamentais para reagir a actos ilícitos contra a aviação civil, como as que figuram no documento 30 da Conferência Europeia da Aviação Civil<sup>(1)</sup>.

1.3. Por último, o Conselho Europeu, por ocasião da sua sessão extraordinária de 21 de Setembro, solicitou ao Conselho Transportes que, na sua próxima sessão de 15 de Outubro, tomasse as medidas necessárias para garantir a segurança da aviação. Essas medidas deverão abranger em especial:

- a classificação de armas,
- a formação técnica das tripulações,
- o controlo e seguimento das bagagens de porão,

- a vedação do acesso ao cockpit
- e o controlo da qualidade das medidas de segurança aplicadas pelos Estados-Membros.

## 2. A proposta da Comissão

2.1. Segundo a Comissão, os Estados-Membros foram capazes de reagir convenientemente a anteriores vagas de terrorismo no âmbito da sua cooperação a nível da Organização da Aviação Civil Internacional<sup>(2)</sup> e da já referida Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC). Entre 1970 e 1999 o número de passageiros quadruplicou e o número de voos duplicou, enquanto o número de actos atentando contra a segurança da aviação diminuiu de 100 para 6 e o número de vítimas de 92 para 0.

2.2. Os acontecimentos recentes provaram todavia que a situação havia mudado drasticamente e que toda a Comunidade se encontrava doravante exposta à mesma ameaça, uma vez que qualquer avião podia ser desviado após ter descolado de qualquer aeroporto e utilizado como potencial bomba contra qualquer cidade situada no seu raio de acção.

2.3. O reconhecimento desta interdependência é um dos aspectos resultantes dos debates realizados nos fóruns supracitados e a conclusão é de que todos deverão aplicar uniformemente as medidas constantes do documento 30 da CEAC, tanto nos voos internacionais como nos nacionais. Além disso, deverá ser instituído um mecanismo colectivo para controlar a introdução e aplicação dessas normas.

<sup>(1)</sup> A Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC) — associação voluntária de autoridades da aviação — adoptou uma série de recomendações, designadamente no domínio da segurança da aviação.

<sup>(2)</sup> A ICAO (International Civil Aviation Organisation) é a agência das Nações Unidas para a aviação.

2.4. Atendendo a esta situação e à necessidade de restaurar rapidamente a confiança do público no transporte aéreo, a Comissão considera que o recurso a um regulamento constitui a melhor solução para introduzir as normas propostas, visto que fazê-lo por via de uma directiva seria demasiado moroso. No entender da Comissão, este regulamento encontra fundamento na política de transportes e, por conseguinte, no n.º 2 do artigo 80.º do Tratado.

2.5. Como anteriormente referido, existe consenso quanto ao facto de o ponto de partida para o regulamento dever ser o documento 30 da CEAC, mas as medidas nele previstas não apresentam suficiente grau de pormenor para se poder verificar a sua aplicação, pelo que é preciso estabelecer normas técnicas para superar este problema. Daí que nem todos os Estados-Membros tenham aplicado todas as medidas previstas no documento 30 da CEAC, pelo que se torna necessária uma introdução gradual das normas propostas. Nesse contexto, é decisivo que, no interesse da coordenação dos esforços, cada Estado-Membro designe uma autoridade competente neste domínio.

2.6. As regras propostas deverão facultar à Comunidade os meios necessários para garantir a segurança da aviação civil, graças às seguintes medidas:

- controlo do acesso às zonas sensíveis dos aeroportos e aeronaves;
- controlo dos passageiros e das respectivas bagagens de mão;
- controlo e seguimento das bagagens de porão;
- controlo da carga e do correio;
- formação do pessoal de terra;
- definição das especificações aplicáveis aos equipamentos utilizados para efectuar os controlos acima mencionados;
- classificação das armas e outros objectos cuja introdução a bordo das aeronaves e nas zonas sensíveis dos aeroportos seja proibida.

2.7. Uma vez que podem surgir situações excepcionais em que as regras uniformes não conseguem fazer face a ameaças concretas às aeronaves, os Estados-Membros terão igualmente de ter a possibilidade de adoptar medidas especiais para essas circunstâncias. Tais medidas podem, no entanto, ter um efeito negativo nas disposições gerais. A Comunidade deverá, por conseguinte, possuir um mecanismo de controlo que impeça consequências indevidas de disposições nacionais específicas e ponha termo a disposições específicas que já não se justifiquem.

2.8. A Comissão propõe, além disso, a introdução de um sistema de controlo eficaz que contribua igualmente para a divulgação das boas práticas.

2.9. É importante ter presente que a proposta de regulamento só pode ser aplicada no território comunitário. Isso significa que as aeronaves provenientes de países terceiros que aterrem no território comunitário ou o sobrevoem não serão abrangidas por ela. Será, pois, primeiramente necessário garantir a segurança global da aviação mediante acordos bilaterais ou plurilaterais. Já se está a trabalhar nesse sentido na ICAO, a quem a Comunidade, entre outras instâncias, propôs um reforço das normas de segurança aérea contidas do anexo 17 da Convenção de Chicago.

### 3. Observações na generalidade

3.1. O CES acolhe com agrado a proposta de regulamento em exame, por se tratar de uma resposta célere e adequada à necessidade de garantir um elevado grau de segurança mediante a prevenção de actos de interferência ilegal contra a aviação civil.

3.2. A forma de acto jurídico adoptada pela Comissão (regulamento em vez de directiva) é, por conseguinte, bem acolhida, visto que, em princípio, o regulamento é directamente aplicável em todos os Estados-Membros, não sendo necessário aguardar a transposição para as legislações nacionais.

3.3. O CES constata que as normas comuns sobre medidas de segurança nos aeroportos e as especificações técnicas para os equipamentos que asseguram a segurança da aviação se baseiam nas actuais normas do documento 30 da Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC) apenas, em anexo, ao regulamento. Este anexo de natureza técnica é regulado de forma definitiva mediante um procedimento de comitologia. O CES apoia o recurso a esse procedimento para a adopção de normas técnicas pormenorizadas de execução.

3.4. O CES entende que os recentes acontecimentos nos EUA exigem decisões urgentes, mas ponderadas, a fim de se garantir um elevado grau de segurança na aviação civil.

3.5. Neste momento estão em exame no processo de decisão comunitário três outras propostas legislativas em matéria de segurança da aviação. Trata-se de:

- uma proposta de regulamento que altera o regulamento relativo à harmonização de normas técnicas e dos procedimentos administrativos no sector da aviação civil (JAROPS),
- uma proposta de directiva relativa à comunicação de ocorrências na aviação civil,

— e uma proposta de directiva relativa aos requisitos de segurança e à atestação de competência profissional para tripulações de cabina.

3.6. Esta última, com consequências para a segurança da aviação, deverá ser levada avante e finalmente adoptada sem demora.

3.7. O título da proposta de regulamento apresentada pela Comissão não é suficientemente abrangente, visto que este documento se refere unicamente às medidas de segurança aplicáveis ao embarque nas aeronaves, mas não às medidas a adoptar a bordo delas.

3.8. Haverá que elaborar sem tardar legislação prevendo medidas efectivas de segurança a bordo, respeitantes, entre outros, ao acesso ao cockpit, a pessoal que vele pela segurança a bordo e ao estabelecimento de uma comunicação eficaz aeronave-terra em situações de emergência.

3.9. Muito concretamente, a proposta Comissão vem sugerir que se incorporem na legislação comunitária as recomendações feitas pela CEAC no seu documento 30.

3.10. A proposta prevê que essas disposições entrem em vigor no vigésimo dia a seguir à data da sua publicação no Jornal Oficial das Comunidades Europeias.

3.11. Ora, entende o Comité que esse prazo é irrealista, em especial no que respeita à proposta sobre a adaptação das infra-estruturas.

3.12. De lembrar também que a aplicação prática das disposições propostas comportará custos consideráveis.

3.13. O CES não considera razoável que devam ser os aeroportos e as companhias aéreas a incorrer nesses custos. A tarefa de garantir a segurança dos cidadãos nos aeroportos devia incumbrir aos Estados-Membros.

#### 4. Observações na especialidade

##### 4.1. Âmbito (artigo 3.º)

4.1.1. O CES pergunta-se se o artigo 3.º da proposta de regulamento, segundo o qual «as medidas previstas no presente regulamento serão aplicáveis a todos os aeroportos e a outras instalações de navegação aérea que se situem no território dos Estados-Membros», não estará em contradição com o principal objectivo da mesma, e indaga se as aeronaves provenientes de

países terceiros só deverão ser autorizadas a aterrarr em aeroportos da UE se o nível de segurança aplicável no aeroporto de origem for pelo menos equivalente às disposições do regulamento.

4.1.2. O conceito de segurança não é territorial, pelo que não devia ser limitado ao território da UE.

##### 4.2. Normas comuns (n.º 1 do artigo 4.º)

4.2.1. Aqui haveria que se fazer referência directa às actuais normas do documento 30 da Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC).

##### 4.3. Medidas mais rigorosas (artigo 6.º)

4.3.1. O CES questiona-se sobre o disposto no artigo 6.º da proposta de regulamento, que permite aos Estados-Membros aplicarem medidas mais rigorosas do que as previstas do regulamento em questão. De notar que o objectivo deste regulamento já consiste precisamente em assegurar um elevado nível de segurança.

4.3.2. Caso as disposições deste artigo se mantenham, será imprescindível que a Comissão controle a sua aplicação, de forma a assegurar que tais medidas não sejam discriminatórias ou inutilmente restritivas.

##### 4.4. Vigilância da conformidade (n.º 3 do artigo 7.º)

4.4.1. A inspecção dos aeroportos aqui preconizada exigirá que a Comissão notifique com a devida antecedência o Estado-Membro em causa dessa sua intenção.

4.4.2. O CES considera que um sistema de controlo baseado em inspecções não anunciadas seria de longe mais eficaz para garantir o cumprimento das disposições previstas no regulamento.

##### 4.5. Publicação de informações (artigo 9.º)

4.5.1. A publicação anual, pela Comissão, de um relatório sobre a aplicação do regulamento deve processar-se tendo em conta o dever da confidencialidade.

#### 5. Conclusão

5.1. O CES apoia a proposta, segundo a qual, neste caso, se deve recorrer a um regulamento em vez de a uma directiva, cuja aplicação seria demasiado morosa.

5.2. A seu ver, as três outras propostas legislativas em matéria de segurança da aviação acima referidas devem ser levadas avante e adoptadas quanto antes.

5.3. A proposta em exame limita-se, contudo, às medidas de segurança aplicáveis ao embarque nas aeronaves. Haverá, pois, que propor e adoptar sem tardar legislação que abranja a segurança a bordo.

Bruxelas, 28 de Novembro de 2001.

5.4. O prazo proposto para a aplicação da proposta de regulamento é irrealista no que respeita à adaptação das infra-estruturas.

5.5. Os consideráveis custos suplementares que a aplicação da proposta de regulamento comportará deverão ser assumidos pelos Estados-Membros.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

## **Parecer do Comité Económico e Social sobre «A política fiscal da União Europeia — prioridades para os próximos anos»**

(2002/C 48/18)

Em 5 de Junho de 2001, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a CE, consultar o Comité Económico e Social sobre «A política fiscal da União Europeia — prioridades para os próximos anos».

Foi encarregada da preparação dos trabalhos relativos a esta matéria a Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 13 de Novembro de 2001, sendo relator P. Morgan.

Na 386.ª reunião plenária (sessão de 28 de Novembro de 2001), o Comité Económico e Social adoptou, por 72 votos a favor e 8 votos contra e 7 abstenções o presente parecer.

### **1. Introdução**

#### **1.1. A comunicação da Comissão é completa e abrangente.**

Na introdução<sup>(1)</sup>, a Comissão explica o objectivo do documento:

«A presente comunicação enuncia as prioridades fundamentais da política fiscal da União Europeia para os próximos anos, expondo a abordagem geral que, segundo a Comissão, a Comunidade deve adoptar à luz dos objectivos políticos mais amplos da UE, e define um certo número de prioridades em áreas fiscais específicas. Considerando que a base jurídica para a aprovação das decisões em matéria fiscal se mantém, de momento, a

unanimidade, a presente comunicação analisa igualmente a possibilidade de utilizar outros instrumentos adequados, para além da legislação, para concretizar estes objectivos prioritários.»

1.2. A comunicação está dividida em quatro partes: contexto geral do desenvolvimento da política fiscal da UE; a política fiscal da UE — objectivos específicos para os próximos anos; mecanismos para atingir os objectivos fixados; conclusão. No ponto 2 deste parecer, sintetizamos as afirmações da Comissão sobre o contexto geral sem tecer comentários, tão-somente para situar as propostas subsequentemente apresentadas pela Comissão. Nos três pontos seguintes do parecer, indicamos as acções/propostas da Comissão e pronunciamo-nos sobre se as mesmas devem ser aceites ou rejeitadas.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 260 final, Introdução, último parágrafo.

1.3. Um dos objectivos da Comissão ao elaborar a comunicação em apreço foi tratar de uma forma pragmática os assuntos pendentes que afectam os cidadãos e as empresas.

## 2. Contexto geral do desenvolvimento da política fiscal da UE

2.1. A Comissão expõe o contexto geral em quatro pontos:

- desenvolvimentos recentes na UE,
- a tendência global no sentido da integração e da cooperação económicas,
- a política fiscal da UE — objectivos gerais,
- como concretizar estes objectivos.

2.2. Os dois primeiros, «Desenvolvimentos recentes na UE» e «A tendência global no sentido da integração e da cooperação económicas», fornecem apenas informação geral de base. Os outros dois, porém, são relevantes do ponto de vista do contexto do programa de acção.

### 2.3. A política fiscal da UE — objectivos gerais<sup>(1)</sup>

2.3.1. «Qual o tipo de política fiscal a nível da UE que seria compatível ou que poderia efectivamente apoiar os esforços de reforma dos regimes fiscais dos Estados-Membros? É evidente que tal política deve acima de tudo servir os interesses dos cidadãos e das empresas que desejem tirar partido das quatro liberdades do mercado interno (livre circulação de pessoas, de mercadorias, de capitais e de serviços). (...) Por outro lado, as iniciativas da UE no domínio fiscal deverão ter por objectivo assegurar que os regimes fiscais contribuam para um melhor funcionamento dos mercados de bens, de serviços e de capitais, bem como para melhorar o funcionamento do mercado do trabalho, por forma a permitir a concretização dos objectivos de Lisboa. (...) Além disso, tal como preconizado nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas, a política fiscal da UE deve continuar a favorecer os esforços no sentido da diminuição das taxas nominais e, paralelamente, a alargar a base de cálculo do imposto, reduzindo desse modo as distorções económicas inerentes aos regimes fiscais dos Estados-Membros (...).»

### 2.4. Como concretizar estes objectivos<sup>(2)</sup>

2.4.1. Nos debates sobre o modo de concretizar os objectivos gerais acima definidos, uma das questões mais frequentemente colocada é a questão de saber em que medida a harmonização fiscal na UE é necessária ou desejável.

2.4.2. É claro que não é necessário harmonizar completamente os sistemas fiscais dos Estados-Membros. Desde que respeitem as regras comunitárias, os Estados-Membros são livres de escolher os sistemas fiscais que considerem mais adequados e conformes às suas preferências. (...)

2.4.3. No entanto, um maior grau de harmonização não deixa de ser essencial no domínio da fiscalidade indirecta. O Tratado prevê expressamente uma harmonização neste domínio (artigo 93.º), uma vez que os impostos indirectos podem criar obstáculos imediatos à livre circulação das mercadorias e à livre prestação de serviços num mercado interno, bem como criar distorções a nível da concorrência. (...)

2.4.4. No que respeita ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, tem-se considerado que o mesmo deve ser deixado ao critério dos Estados-Membros, ainda que a União Europeia evolua no sentido de uma integração mais profunda. (...)

2.4.5. No tocante à tributação directa de bases de tributação móveis, já foi reconhecida a necessidade de um certo nível de coordenação, em especial no que respeita ao intercâmbio de informações sobre o rendimento da poupança, nas directivas já adoptadas (em conformidade com o artigo 94.º do Tratado) no domínio da tributação das sociedades, no código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas e na proposta de directiva relativa aos juros e aos «royalties». (...) É, por conseguinte, necessária uma análise mais aprofundada, tendo em conta, por um lado, as distorções susceptíveis de comprometer o bom funcionamento do mercado interno e, por outro, os efeitos da concorrência fiscal. (...)

2.4.6. Além disso, embora a Comissão continue a considerar que é indispensável avançar no sentido da votação por maioria qualificada, pelo menos no que respeita a determinadas matérias fiscais, de momento, a base jurídica mantém-se a unanimidade. Tendo em conta a dificuldade em alcançar decisões por unanimidade no tocante a propostas legislativas, situação que se agravará com o alargamento, a Comunidade deverá igualmente ponderar a possibilidade de recorrer a instrumentos alternativos como base para as suas iniciativas no domínio fiscal. (...)

## 3. Política fiscal da UE — objectivos específicos para os próximos anos

### 3.1. Fiscalidade indirecta

#### 3.1.1. Imposto sobre o valor acrescentado

3.1.1.1. A Comissão apresentou propostas para melhorar o sistema transitório<sup>(3)</sup>. No parecer que emitiu a propósito<sup>(4)</sup>, o CES chegou às seguintes conclusões:

(<sup>1</sup>) COM(2001) 260 final, ponto 2.3, 1.º — 3.º parágrafos.

(<sup>2</sup>) COM(2001) 260 final, ponto 2.4, 1.º — 5.º e 7.º parágrafos.

(<sup>3</sup>) COM(2000) 348 final.

(<sup>4</sup>) JO C 116 de 20.4.2001, p. 59.

3.1.1.2. 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.

3.1.1.3. 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.

3.1.1.4. 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.

### 3.1.2. Impostos especiais de consumo

#### 3.1.2.1. Fiscalidade nos sectores da energia e do ambiente

3.1.2.1.1. Há que reconhecer que a fiscalidade é um dos diversos instrumentos existentes para lidar com os problemas ambientais. A regulamentação relativa à eficiência técnica dos motores de combustão interna e à poupança de energia nos edifícios, por exemplo, é muito importante. Contributo relevante para a concretização dos objectivos de Quioto foi o abandono do carvão e do petróleo, em benefício do gás, para a produção de electricidade. Importa manter o instrumento de tributação no devido contexto. O Comité pronunciou-se em diversos pareceres a favor da adopção de instrumentos reguladores na política do ambiente. Todavia, salientou também repetidamente que «a introdução de impostos e taxas com incidência ambiental não deveria comprometer a competitividade das empresas europeias nem provocar a diminuição de empregos, sobretudo nos ramos com uma utilização mais intensiva de energia»<sup>(1)</sup>.

3.1.2.1.2. O CES considera que, se bem que o apoio da UE ao protocolo de Quioto não deva ser posto em causa, não há que ter medo de continuar a colocar questões sobre a forma como estes objectivos são concretizados.

(1) JO C 19 de 21.1.1998, p. 91.

3.1.2.1.3. A Comissão observa<sup>(2)</sup> que «os mecanismos nacionais e comunitários actualmente existentes podem introduzir distorções nas escolhas efectuadas pelos consumidores no que respeita aos produtos ou às fontes de energia, bem como falsear as condições de concorrência. O melhor meio de obviar a estes problemas seria a criação de um enquadramento comunitário destinado a facilitar a aproximação dos regimes fiscais dos Estados-Membros». O Comité Económico e Social considera que esta matéria deveria continuar a ser da competência dos governos dos Estados-Membros, já que depende das características da oferta e da procura próprias de cada Estado-Membro. Todavia, o CES considera que os Estados-Membros devem colaborar no sentido da redução da poluição, dado que esta não conhece fronteiras.

3.1.2.1.4. A Comissão está muito empenhada em sair do impasse em que se encontra a proposta de directiva do Conselho que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos<sup>(3)</sup>. Reiterando embora o seu apoio à tomada de decisões pelos Estados-Membros, o CES remete-os para a recomendação contida na proposta segundo a qual a aplicação da directiva não deve resultar num agravamento da carga fiscal global nos Estados-Membros.

3.1.2.1.5. A Comissão entende que<sup>(4)</sup> «o conjunto heterogéneo de medidas adoptadas pelos Estados-Membros em resposta ao aumento dos preços do petróleo verificado em 2000, em especial no sector dos transportes rodoviários, revelou uma vez mais as insuficiências da actual situação, tendo igualmente demonstrado a necessidade de criar um quadro comum para a tributação dos produtos energéticos, abrangendo não só a estrutura de tais impostos, mas também as respectivas taxas». O Comité Económico e Social não vê relação entre a reacção dos Estados-Membros e a necessidade de um quadro comum, uma vez que as medidas adoptadas nos diversos países foram ditadas por factores nacionais diferentes.

3.1.2.1.6. Em conclusão, a Comissão afirma que<sup>(5)</sup> «a evolução no sentido da criação de impostos ecológicos foi claramente um processo muito lento». Sustenta que «a existência de um enquadramento comum que previsse taxas diferenciadas em função de objectivos ambientais poderia ser muito útil». Contudo, na opinião do CES, a tentativa de chegar a acordo sobre um quadro comum não deve travar acções que, de outro modo, os Estados-Membros empreenderiam. O CES recomenda que se institua um sistema de objectivos comuns, continuando-se embora a envidar esforços no sentido de instituir um quadro comum.

(2) COM(2001) 260 final, ponto 3.1.2 — Fiscalidade nos sectores da energia e do ambiente, 3.º parágrafo.

(3) COM(97) 30.

(4) COM(2001) 260 final — Fiscalidade nos sectores da energia e do ambiente, 6.º parágrafo.

(5) COM(2001) 260 final — Fiscalidade nos sectores da energia e do ambiente, último parágrafo.

### 3.1.2.2. Tributação dos veículos automóveis

3.1.2.2.1. A Comissão afirma que se deveria promover a aproximação dos impostos aplicáveis aos veículos automóveis. O Comité Económico e Social considera que os efeitos transfronteiriços no que diz respeito aos veículos particulares são diminutos ao nível do cidadão e que as prioridades dos Estados-Membros devem prevalecer. O CES salienta, contudo, que importa ter em conta a questão da competitividade dos veículos comerciais utilizados em actividades transfronteiriças.

3.1.2.2.2. A Comissão refere<sup>(1)</sup> que «a possibilidade de reestruturar as taxas de matrícula e de circulação em função de critérios ambientais será igualmente examinada». Em princípio, esta medida terá o apoio do Comité Económico e Social, no pressuposto de que os Estados-Membros adoptariam tais orientações no âmbito dos seus próprios planos de redução do CO<sub>2</sub>.

### 3.1.2.3. Impostos especiais sobre o consumo de álcool e de tabaco

3.1.2.3.1. O actual regime de impostos especiais sobre o consumo da União Europeia deixa uma considerável margem de discricionariedade aos governos dos Estados-Membros. O CES examinou a proposta da Comissão que visa alterar a estrutura e as taxas do imposto especial sobre o consumo de cigarros e outros tabacos manufacturados<sup>(2)</sup>. Esta directiva, que tem por objectivo uma harmonização mais clara dos impostos especiais sobre o tabaco, foi rejeitada pelo CES no seu parecer CES 1330/2001. A Comissão tenciona adoptar um relatório sobre a tributação do álcool até final de 2002.

O Comité Económico e Social entende que, num quadro amplo, os impostos especiais sobre o consumo de álcool e de tabaco dizem fundamentalmente respeito aos governos dos Estados-Membros. Existem claramente compromissos entre estes impostos, os níveis globais de fiscalidade directa e interesses mais amplos como as políticas de saúde e da agricultura. As actuais grandes diferenças entre níveis de impostos sobre bebidas alcoólicas conduzem a um maior tráfego transfronteiriço (legal e ilegal), o que é, aliás, da competência dos Estados-Membros.

## 3.2. Fiscalidade directa

### 3.2.1. Contexto internacional

3.2.1.1. O objectivo geral das grandes economias mundiais, incluindo as dos Estados-Membros da UE, consiste em conseguir instaurar um contexto fiscal que promova uma concorrênc-

cia livre e equitativa, que seja propícia a uma actividade empresarial transfronteiriça e que simultaneamente previna uma erosão das bases fiscais nacionais. Nesta perspectiva, a luta contra a concorrência fiscal prejudicial, desenvolvida nos últimos anos no âmbito da OCDE e da UE através do «pacote fiscal», ocupou uma posição central na prossecução deste objectivo<sup>(3)</sup>.

3.2.1.2. Num parecer que está a elaborar paralelamente (ECO/067), o CES expõe as suas ideias sobre «Concorrência fiscal e suas consequências para a competitividade das empresas». De um modo geral, concorda com as conclusões da Comissão<sup>(4)</sup> de que «a nível da identificação das práticas fiscais prejudiciais, bem como da definição de calendários para a sua eliminação, se realizaram progressos consideráveis.» No dossier ECO/067 é aprofundado o ponto de vista do CES.

### 3.2.2. Fiscalidade das empresas

3.2.2.1. Na sua comunicação sobre a política fiscal, a Comissão refere que está a ser elaborado um estudo aprofundado sobre a fiscalidade das empresas.

3.2.2.2. «O estudo analisará as diferenças entre os níveis de imposição efectiva das empresas nos Estados-Membros, tendo designadamente em conta as conclusões do relatório do Comité Rüding (1992). A incidência da base de cálculo do imposto sobre as sociedades nos níveis de imposição efectiva deveria merecer uma atenção especial. Além disso, o estudo deveria identificar as principais disposições fiscais que podem dificultar a actividade económica transfronteiriça no mercado único. Nesta base, dever-se-ia proceder a uma avaliação dos efeitos dessas disposições na localização da actividade económica e no investimento. A Comissão deveria chamar a atenção para os elementos de política fiscal que uma redução das distorções de concorrência ligadas à fiscalidade implica e examinar eventuais medidas de correcção, tendo em conta as respectivas esferas de competência dos Estados-Membros e da Comunidade»<sup>(5)</sup>.

3.2.2.3. O CES já recebeu esta nova comunicação e espera emitir parecer sobre a mesma.

### 3.2.3. Tributação do rendimento das pessoas singulares

3.2.3.1. Em resumo, a posição da Comissão é a seguinte<sup>(6)</sup>: Como referido na parte 2.3, os impostos sobre o rendimento das pessoas singulares são uma matéria da competência exclusiva dos Estados-Membros, sendo uma coordenação a

<sup>(1)</sup> COM(2001) 260 final — Tributação dos veículos automóveis, 2.º parágrafo.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 133 final.

<sup>(3)</sup> COM(2001) 260 final, ponto 3.2.1, 1.º parágrafo.

<sup>(4)</sup> COM(2001) 260 final, ponto 3.2.1 — 2.º parágrafo.

<sup>(5)</sup> COM(2001) 260 final, ponto 3.2.2 — 2.º parágrafo.

<sup>(6)</sup> COM(2001) 260 final, ponto 3.2.3 — 1.º e 3.º parágrafos.

nível da UE apenas necessária para evitar a discriminação transfronteiras ou os obstáculos ao exercício das quatro liberdades. Em especial, uma coordenação dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares poderá ser necessária em certas áreas, por forma a evitar a dupla tributação ou uma não-tributação involuntária em situações transfronteiras, ou para combater a evasão fiscal transfronteiras. (...)

3.2.3.2. (...) Tal como demonstrado pelo número crescente de processos perante o TJCE, é de prever que surjam novos problemas. Se se pretende evitar que a solução dos problemas transfronteiras relacionados com a tributação do rendimento das pessoas singulares seja deixada exclusivamente ao critério do Tribunal de Justiça, importa melhorar a coordenação a nível da UE.

3.2.3.3. O CES é favorável a um certo grau de coordenação para facilitar a cooperação entre Estados-Membros.

### 3.2.4. Tributação das pensões

3.2.4.1. A Comissão reconhece que uma minoria de Estados não permite a isenção fiscal das cotizações das entidades patronais e dos trabalhadores para regimes de pensões noutras países. É evidente que este facto suscita problemas, pelo que a Comissão procurará encontrar soluções no contexto do enquadramento jurídico existente<sup>(1)</sup>. O CES partilha a preocupação da Comissão e já emitiu parecer sobre a matéria.

### 3.2.5. Fraude fiscal — fiscalidade directa e indirecta

3.2.5.1. O CES continua preocupado com o nível geral de fraude na Comunidade, particularmente nos domínios do IVA, das alfândegas e dos impostos especiais de consumo. O Comité congratula-se com as medidas que estão a ser tomadas pela Comissão para lutar contra a fraude fiscal.

### 3.2.6. Realização dos objectivos da política fiscal no âmbito do processo de alargamento

3.2.6.1. O CES apoia as medidas que a Comissão está a tomar para assegurar que, ao assumirem as obrigações decorrentes do acervo comunitário, os países candidatos aceitem os pontos fundamentais do acervo no domínio fiscal.

## 4. Mecanismos para atingir os objectivos fixados

### 4.1. O processo de decisão<sup>(2)</sup>

4.1.1. Para conseguir realizar progressos no domínio fiscal, a Comissão tem geralmente recorrido à apresentação de propostas de directivas e por vezes de regulamentos. As directivas e os regulamentos têm a dupla vantagem de serem adoptados unicamente após a realização de um debate aprofundado no âmbito do Conselho, do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, bem como de proporcionarem segurança jurídica, uma vez que o respectivo cumprimento pode ser imposto pelo TJCE.

4.1.2. Contudo, o ritmo de aprovação das propostas de directivas no domínio fiscal é verdadeiramente decepcionante (...) no contexto da rápida evolução económica e tecnológica, em que é evidente a necessidade de uma pronta adaptação e modernização da legislação, a Comissão tenciona recorrer mais frequentemente aos poderes de execução que lhe sejam conferidos pelo Conselho, tal como previsto no Tratado.

4.1.3. (...) A Comissão continua a considerar que é indispensável uma passagem para uma votação por maioria qualificada, pelo menos em determinadas áreas da fiscalidade. Uma vez que, de momento, a base jurídica se mantém a unanimidade, após o alargamento será bastante mais difícil chegar a acordo sobre nova legislação comunitária. Por conseguinte, quando não seja absolutamente necessário recorrer a medidas legislativas (nomeadamente no domínio da fiscalidade directa), será necessário recorrer a outros métodos para eliminar progressivamente os obstáculos e as distorções de natureza fiscal no mercado interno, tal como os contribuintes têm todo o direito de esperar.

4.1.4. O CES partilha a preocupação da Comissão no que se refere à dificuldade de realizar progressos em matéria fiscal e concorda com a necessidade de novos métodos. Regista com agrado as medidas da Comissão delineadas nos pontos 4.2, 4.3 e 4.4 infra.

### 4.2. O papel da Comissão enquanto guardião do Tratado<sup>(3)</sup>

4.2.1. A Comissão realça o número de casos introduzidos perante o TJCE em que as disposições dos Estados-Membros em matéria fiscal são susceptíveis de violar quer o Tratado, quer a legislação comunitária em vigor. Considera que «o rápido desenvolvimento da jurisprudência da CE no domínio da fiscalidade directa, registado nos últimos anos, através de processos introduzidos por particulares, demonstra a necessidade de uma acção reforçada por parte da Comissão.»

<sup>(2)</sup> COM(2001) 260 final, ponto 4.1 — 1.º, 2.º e 4.º parágrafos.

<sup>(3)</sup> COM(2001) 260 final, ponto 4.2 — 1.º — 3.º e 5.º parágrafos.

4.2.2. A Comissão entende que poderia intervir a este nível propondo uma resposta comum aos acórdãos do TJCE, «designadamente, se necessário, através de legislação comunitária. A Comissão também desempenha um papel importante garantindo o respeito e a correcta aplicação das decisões do TJCE por parte dos Estados-Membros.»

4.2.3. Em princípio, o CES aprova a perspectiva da Comissão no que respeita à actividade do TJCE no domínio da fiscalidade.

4.2.4. «(...) É evidente que, na sua qualidade de guardiã dos Tratados, a Comissão não pode dar provas de laxismo relativamente às infracções no domínio fiscal.»

4.2.5. (...) A Comissão tenciona agora adoptar uma estratégia mais pró-activa no domínio das infracções fiscais, bem como mostrar-se mais disposta a tomar medidas nos casos em que considere existir uma infracção ao direito comunitário. Além disso, procurará assegurar a correcta aplicação dos acórdãos do TJCE (...).

4.2.6. O CES apoia esta abordagem, não perdendo contudo de vista que os Estados-Membros podem ter formas diferentes de aplicar e integrar os acórdãos nos regimes fiscais nacionais.

#### 4.3. Alargar o gama dos instrumentos de política fiscal<sup>(1)</sup>

4.3.1. O recurso a soluções não-legislativas ou a normas não vinculativas pode constituir um meio suplementar de progredir no domínio fiscal. (...) Estas abordagens não-legislativas deveriam ser o mais abrangentes possível e implicar o Parlamento Europeu através da utilização dos mecanismos existentes para a consulta do Parlamento.

4.3.2. O recurso a abordagens não-legislativas ou a soluções jurídicas não vinculativas poderá revelar-se especialmente eficaz nos casos em que exista um fundamento jurídico sólido (Tratado ou jurisprudência do Tribunal de Justiça). Nesses casos, instrumentos como as comunicações, as recomendações, as linhas directrizes e os documentos interpretativos poderão orientar os Estados-Membros na aplicação dos princípios do Tratado, bem como favorecer a rápida eliminação dos obstáculos ao mercado interno. (...)

4.3.3. O CES concorda inteiramente e incentiva a Comissão a desenvolver o recurso a instrumentos não-legislativos e a soluções jurídicas não vinculativas nos casos em que possam contribuir para a realização de progressos na área da fiscalidade.

(1) COM(2001) 260 final, ponto 4.3 — 1.º e 2.º parágrafos.

#### 4.4. Cooperação reforçada<sup>(2)</sup>

4.4.1. A Comissão observa que «a decisão de Nice permitirá que a Comissão proponha ao Conselho que, pelo menos, oito Estados-Membros possam cooperar de um modo mais estreito, após aprovação do Conselho deliberando por maioria qualificada. (...).»

4.4.2. O CES concorda com esta abordagem de cooperação reforçada quando os Estados-Membros concluam que a mesma é do seu interesse.

### 5. Conclusão

Na conclusão, a Comissão realça seis objectivos principais em matéria de política fiscal:

- i) Aplicação da estratégia legislativa em matéria de IVA
- O CES concorda plenamente<sup>(3)</sup>.
- ii) Maior aproximação das legislações dos Estados-Membros no domínio da fiscalidade nos sectores do ambiente e da energia
  - O CES receia que esta aproximação seja de difícil consecção. Veria, entretanto, com bons olhos um reenfatizar dos objectivos a par de orientações sobre impostos ecológicos, eliminação de resíduos, etc.
- iii) Aumento da convergência entre as taxas do imposto especial sobre o consumo de álcool e de tabaco
  - Dado que estes impostos são uma componente importante dos sistemas fiscais dos Estados-Membros, não é possível tratá-los separadamente. O CES considera que se deveria deixar que fosse a concorrência entre países a chegar, com o tempo, à aproximação pretendida.
- iv) Coordenação da fiscalidade das empresas
  - O CES espera emitir parecer, em devido tempo, sobre a comunicação da Comissão relativa à fiscalidade das empresas<sup>(4)</sup>.
- v) Eliminação dos obstáculos fiscais ao pagamento transfronteiras de pensões profissionais
  - O CES aprova inteiramente este objectivo.
- vi) Melhoria do processo de decisão sobre questões fiscais
  - O CES concorda com a Comissão quando esta afirma que, de momento, a base jurídica continua a ser a unanimidade.

(2) COM(2001) 260 final, ponto 4.4 — 1.º e 2.º parágrafos.

(3) JO C 116 de 20.4.2001, p. 59.

(4) COM(2001) 582 final.

Entretanto, o CES é favorável a ambos os mecanismos propostos para realizar os objectivos da política fiscal (1):

(1) COM(2001) 260 final, ponto 5 — 2.º parágrafo, último ponto.

- um recurso mais pró-activo, bem focalizado e equitativo aos processos por infracção em matéria fiscal;
- um recurso crescente a soluções não-legislativas e ao mecanismo de cooperação reforçada.

Bruxelas, 28 de Novembro de 2001.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre «Mudança das condições-quadro económicas internacionais: novos desafios de política económica para a União Europeia»**

(2002/C 48/19)

Na reunião plenária de 17 e 18 de Outubro de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «Mudança das condições-quadro económicas internacionais: novos desafios de política económica para a União Europeia».

A Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 12 de Novembro de 2001, sendo relatora U. Konitzer.

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 28 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 46 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Situação de partida

1.1. Nunca há mais de um decénio o desenvolvimento económico da UE tinha sido tão auspicioso quanto o observado em 2000. O crescimento do PIB foi de quase 3 1/2 %. O aumento do emprego foi tão acentuado (1,7 %) que o desemprego conseguiu baixar um ponto percentual em comparação com o ano precedente, situando-se nos 8,3 % da população activa. Tal permitiu volver praticamente, após um máximo de 11,1 % registado em 1994, ao nível observado antes da recessão de 1992/1993. Apesar dos elevados preços do petróleo, a taxa de inflação ultrapassou apenas ligeiramente os 2 %, e o equilíbrio externo pôde ser considerado como atingido.

1.2. Essa evolução favorável deveu-se não só a um esforço contínuo de política estrutural para melhorar o funcionamento dos mercados de bens e serviços, assim como dos mercados

de trabalho e de capitais, mas também ao progresso considerável no reforço das condições macroeconómicas necessárias ao crescimento e ao emprego desde a última recessão e tendo em vista sobretudo a realização da União Económica e Monetária (1).

1.3. O ano de 2001 veio, no entanto, gorar a esperança de que esta evolução favorável prosseguisse ininterruptamente ao longo de vários anos — tal como seria necessário para solucionar o problema do emprego na UE.

(1) Ver também: JO C 139 de 11.5.2001, p. 51 (ECO/041), JO C 139 de 11.5.2001, p. 60 (ECO/042), JO C 139 de 11.5.2001, p. 72 (ECO/046), JO C 139 de 11.5.2001, p. 79 (ECO/054), JO C 221 de 7.8.2001, p. 177 (ECO/065).

1.4. Com efeito, no Outono de 2001, torna-se evidente que o crescimento do PIB da UE no terceiro trimestre estagnou ou é mesmo negativo e que, para o ano de 2001, há que contar com um crescimento económico global claramente inferior a 2%<sup>(1)</sup>. Tal significa ainda que a taxa de desemprego deixará de cair e poderá mesmo voltar a subir em 2001 e 2002.

1.5. As causas desta evolução negativa residem essencialmente fora da Comunidade, muito embora se tenha subestimado não só a sua amplitude, mas também o facto de a UE depender em larga medida dos desenvolvimentos da economia mundial. Importa salientar essencialmente os seguintes factores: perda do poder de compra na UE devido ao aumento dos preços do petróleo (agravamento da situação provocada pela evolução da taxa de câmbio do dólar) e à forte subida a curto prazo dos preços dos bens alimentícios, quebra da procura externa decorrente do forte abrandamento do crescimento nos EUA e simultaneidade das debilidades de crescimento a nível mundial. As consequências dos atentados de 11 de Setembro de 2001 vêm agravar estes efeitos não só pelas repercuções directas que tiveram nos EUA e no mundo (companhias de aviação, turismo, seguros, aumento dos encargos com a segurança), mas também devido ao impacto negativo na confiança das empresas e dos consumidores, susceptível de se agravar ainda mais em virtude de acontecimentos imprevisíveis relacionados com a campanha contra o terrorismo.

1.6. Para as economias europeias o que importa agora decididamente é superar o mais rapidamente possível esta fase de fragilidade, que vem associada a perda de confiança, e enveredar pela via de um crescimento mais forte a longo prazo, que o Conselho Europeu estabeleceu como objectivo através da estratégia decidida na Primavera de 2000, em Lisboa.

## 2. Possibilidades e limites da política económica

2.1. É um facto que os factores acima enunciados têm, em princípio, apenas carácter temporário, não pondo em questão os progressos fundamentais alcançados nos anos noventa quando do saneamento da economia europeia. Há, todavia, que deixar bem claro que está, outra vez, mais longe a possibilidade de alcançar o objectivo do pleno emprego.

2.2. Daí a questão de saber até que ponto a política económica pode contribuir para superar mais rapidamente as actuais dificuldades. Suscitar esta questão não significa alimentar a ilusão de que a política económica é capaz de amortecer todos os choques externos e de que é possível impor o

crescimento e o emprego por decreto. Também não se trata de pôr em causa os esforços de política estrutural e a orientação fundamental da política macroeconómica em relação à estabilidade dos preços e à preservação dos principais equilíbrios. Trata-se, antes, de analisar

- o modo de combinar melhor as políticas macroeconómicas em função da nova situação e
- se é possível melhorar os mecanismos de coordenação da política económica a nível mundial e comunitário e na zona euro, tendo em vista conseguir a melhor combinação de políticas.

### 3. Políticas macroeconómicas melhor combinadas em função da nova situação

3.1. Na actual situação, o que importa, na verdade, é reforçar a procura interna e a procura internacional aproveitando a sua crescente capacidade de expansão, mas evitando as consequências negativas para os preços e os custos e sem pôr em causa a consolidação a médio prazo dos orçamentos públicos, indispensável a um crescimento sustentável (e, consequentemente, ao objectivo do pleno emprego). Neste contexto, é importante que a perspectiva económica assente numa análise clara da economia mundial e da situação na Comunidade Europeia e na União Monetária no seu conjunto e seja credível nas suas orientações e domínios de actuação, de modo a rapidamente restaurar a confiança dos consumidores e das empresas no futuro desenvolvimento económico.

3.2. A margem de manobra de cada um dos sectores da política macroeconómica (política monetária, política das finanças públicas e política salarial) é bastante limitada em si mesma.

3.2.1. A política monetária poderá ser flexibilizada a fim de apoiar a política económica geral (n.º 1 do artigo 105.º do Tratado CE) sempre que se verifique uma evolução em baixa das expectativas inflacionistas. Tal já aconteceu, em certa medida, com base numa decisão tomada a nível internacional. As outras medidas eventualmente necessárias dependem grandemente do modo como evoluirá o comportamento da política orçamental e da política salarial.

3.2.2. A política orçamental não deverá pôr em causa a credibilidade que com tanta dificuldade conseguiu granjear a médio prazo. É, sobretudo, importante para a evolução das taxas de juro a longo prazo e para uma relação equilibrada entre poupança e investimento no processo de crescimento a médio prazo, factor indispensável à consecução do objectivo do pleno emprego. Respeitar esta condição não exclui, no entanto, a possibilidade de, na actual situação — seguramente diferente de país para país —, os estabilizadores automáticos previstos na Comunidade e, sobretudo, na União Monetária contribuírem em certa medida para a estabilização da evolução

(1) As novas estimativas da Comissão Europeia serão apresentadas em 21.11.2001.

económica. Esse contributo poderia ser, até certo ponto, completado através do reforço, por exemplo, dos investimentos em infra-estruturas (se necessário, em parceria sector público/sector privado) e reduzindo os encargos, medidas essas que devem, em todo o caso, acompanhar o processo de crescimento a atingir a médio prazo. Existe, no entanto, uma dificuldade suplementar no que diz respeito ao contributo da política orçamental para a combinação de políticas na Comunidade e na União Monetária: ao contrário da política monetária, a política orçamental na Comunidade e na União Monetária não está centralizada por razões bem ponderadas, mas continua a ser do foro nacional. O papel que ocupa no conjunto das políticas da União Monetária decorre, aliás, do interesse comunitário, o qual, na opinião do Comité Económico e Social da UE, não é suficientemente articulado na actual situação.

3.2.3. Do mesmo modo, a margem de manobra da política salarial dos parceiros sociais na combinação das políticas macroeconómicas é bastante limitada em si mesma. Os parceiros sociais, agindo segundo procedimentos que variam consoante os países e os sectores, decidem simultaneamente sobre a evolução macroeconómica dos custos e dos rendimentos dos trabalhadores, o que influencia decisivamente a concorrência da economia no seu todo, a rendibilidade e a evolução da procura dos consumidores. Apesar da orientação dada ao diálogo macroeconómico (processo de Colónia), estes factores de influência continuam a não ser tidos suficientemente em conta na combinação das políticas macroeconómicas da Comunidade e da União Monetária; convém não só estruturar melhor o diálogo macroeconómico a nível do Conselho, mas também melhorar a articulação do interesse comunitário.

3.3. A flexibilização da combinação das políticas macroeconómicas na Comunidade e na União Monetária, necessária para superar as actuais dificuldades de crescimento e eliminar o perigo de recessão, pressupõe não só uma melhor articulação do interesse comunitário, mas também um grau razoável de confiança mútua na previsibilidade e no comportamento racional dos actores das políticas monetária, orçamental e salarial. Ventilam-se, assim, questões importantes de conteúdo e eficácia da coordenação da política económica.

#### 4. Conteúdo e eficácia da coordenação da política económica na Comunidade e na União Monetária

4.1. Apesar dos progressos alcançados no saneamento da economia comunitária e dos múltiplos procedimentos de coordenação e «processos», algumas vezes mesmo bastante burocráticos, a Comunidade depara-se com um problema fundamental na definição da combinação adequada de políticas macroeconómicas e sua adaptação às variações das condições internas e externas. Pode-se demonstrar que a recessão de 1992/1993 se ficou a dever, em grande medida, a erros na

combinação de políticas (subestimação do crash bolsista de 1987, sobreaquecimento em 1988/1989, erro no financiamento da reunificação alemã) e ainda ao facto de as adaptações quando do abrandamento do crescimento de 1995/1996 (crise no México, política orçamental pouco credível numa série de Estados-Membros, turbulências monetárias) e de 1999 (crises na Ásia e na Rússia) não terem sido suficientes ou terem sido realizadas tarde. Em contrapartida, nos EUA, as políticas monetária e orçamental foram e são melhor e mais rapidamente adaptadas às mutações de situação. Esta é uma das principais razões por que o crescimento da UE nos anos noventa ficou muito atrás do registado nos EUA.

4.2. Perante o novo abrandamento do crescimento mundial há que tentar evitar, tanto quanto possível, repetir os erros do passado. A realização da União Monetária, que elimina qualquer hipótese de turbulências monetárias internas, é, neste contexto, extremamente útil. Apesar dos múltiplos procedimentos e órgãos previstos, subsistem, no entanto, graves lacunas, sobretudo, nos seguintes domínios:

- a) o estabelecimento de um diagnóstico orientado para as necessidades da União Monetária e de previsões sobre o desenvolvimento económico, bem como o debate público sobre as opções de política económica que daí decorrem para a Comunidade e a União Monetária necessitam ainda de ser melhorados;
- b) há que reforçar o papel da Comissão Europeia no que toca a formulação de propostas globais sobre a política económica, em geral, e a combinação das políticas macroeconómicas, em particular, que não sejam condicionadas por interesses nacionais, de grupos ou ideologias, mas tenham em conta apenas o interesse comunitário e o do desenvolvimento optimizado da economia na União Monetária; isto aplica-se, em especial, à contribuição das políticas orçamental e salarial para a combinação das políticas macroeconómicas, sem deixar de respeitar a soberania dos Estados-Membros e a autonomia dos parceiros sociais.
- c) o diálogo entre os actores desta combinação deveria ser melhor institucionalizado e organizado de forma mais transparente; isto aplica-se tanto às reuniões regulares dos presidentes do BEI, do Eurogrupo e dos membros das comissões competentes, como ao diálogo macroeconómico, cujo conteúdo importa melhorar. Em ambos os casos dever-se-ia reforçar o papel do representante da Comissão enquanto representante do interesse comunitário. O Comité Económico e Social da UE está em condições de dar um contributo substancial para os trabalhos do diálogo macroeconómico para o que deveria ser consultado.

## 5. Próximas etapas

O Comité Económico e Social da UE considera necessário que

a) a Comissão apresente nas próximas semanas propostas que, indo para além da declaração do Conselho Europeu de Gand, concretizem o modo como a política económica e a combinação das políticas macroeconómicas na Comunidade e na União Monetária deverão ser adaptadas às variações das condições-quadro económicas internacionais e indiquem claramente quais as contribuições que se espera dos diversos actores;

- b) seja retomado a nível do Conselho e da opinião pública o debate sobre a «Comunicação da Comissão sobre o reforço da coordenação das políticas económicas na zona euro» de 7 de Fevereiro de 2001 (1), a fim de, o mais rapidamente possível, se conseguirem melhorias pragmáticas mas eficazes neste domínio;
- c) seja encetado proximamente um debate sobre o modo como as disposições em matéria de política económica e de articulação do interesse comunitário na política económica poderão ser melhor concebidas no âmbito da revisão do Tratado na perspectiva do alargamento da Comunidade.

(1) COM(2001) 82 final.

Bruxelas, 28 de Novembro de 2001.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

## Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Projecto de Comunicação da Comissão sobre a não aplicação ou a redução de coimas nos processos relativos a acordos, decisões e práticas concertadas»

(2002/C 48/20)

Em 18 de Outubro de 2001, nos termos do disposto no artigo n.º 2 do artigo 23.º do Regimento, o Comité Económico e Social decidiu elaborar a parecer sobre o «Projecto de Comunicação da Comissão sobre a não aplicação ou a redução de coimas nos processos relativos a acordos, decisões e práticas concertadas».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 21 de Novembro de 2001, sendo relator M. Sepi.

Na 386.ª reunião plenária, de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 29 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 52 votos a favor e 6 votos contra, com 10 abstenções, o seguinte parecer.

### 1. Introdução

1.1. O Comité examinou o projecto de comunicação sobre a não aplicação e a redução de coimas às empresas que denunciem os acordos secretos entre empresas que violem as normas da concorrência (cartéis).

1.2. Esta comunicação, que substitui a de 1996 (1), pretende

conferir a estes instrumentos maior eficácia no combate à mais grave violação das normas da concorrência.

### 2. Síntese do documento da Comissão

2.1. A Comissão está convencida de que as restrições de concorrência decorrentes de acordos secretos entre empresas causam o aumento de preços, reduzem o leque de escolha dos

(1) JO C 207 de 18.7.1996, p. 4.

consumidores e, além disso, prejudicam a indústria europeia. Estas práticas evitam às empresas as pressões do mercado que as conduziriam à inovação, provocam o aumento dos preços das matérias-primas e têm consequências negativas no emprego.

2.2. A Comissão está consciente de que algumas empresas envolvidas pretendem pôr termo à sua participação nos acordos e informar a Comissão da sua existência, mas são dissuadidas de o fazer pelo receio das elevadas coimas em que podem incorrer. Após cinco anos de aplicação da comunicação de 1996, a Comissão dispõe da experiência necessária para propor importantes alterações baseadas em critérios de transparência, segurança e maior correspondência entre o nível da redução das coimas e a importância da colaboração prestada pela da empresa. As reduções limitar-se-ão às empresas que forneçam à Comissão elementos de prova significativos.

2.3. Por fim, a Comissão considera que, para os consumidores e os cidadãos em geral, a detecção e proibição de cartéis secretos reveste-se de maior interesse do que a aplicação de coimas às empresas que permitem detectar e proibir tais práticas ilícitas. Com estes fundamentos, a Comissão apresenta um projecto de não aplicação e redução de coimas, precisando, porém, os seguintes pontos:

- a nova comunicação substituirá a de 1996 e, após um período de vigência suficiente, examinar-se-á a oportunidade de a alterar;
- em qualquer fase do procedimento administrativo, se não for satisfeita uma das condições enumeradas, poderá deixar de ser concedido à empresa o tratamento favorável;
- o grau de cooperação é apenas um dos factores que a Comissão tomará em consideração reservando-se o poder de reduzir o montante de uma coima por outras razões;
- tendo em conta que a não aplicação ou redução de coima não exime as empresas das consequências jurídicas do acto ilegal, a Comissão precisará, na decisão que adoptar nos termos do n.º 1 do artigo 81.º do Tratado, o papel desempenhado pela empresa na prática ilegal e exporá os motivos que justificaram a não aplicação ou redução da coima.

#### 2.4. Imunidade em matéria de coimas

2.4.1. Uma empresa poderá beneficiar de imunidade quando, satisfeitas as condições a seguir enunciadas, seja a primeira a denunciar um acordo que a Comissão desconheça. A empresa deve satisfazer as seguintes condições:

- fornecer elementos de prova e informações que permitam ordenar uma verificação, nos termos da legislação comunitária;
- fornecer todos os elementos de prova e as informações que tiver na sua posse;
- pôr termo à participação na actividade ilegal até ao momento da denúncia;
- não ter coagido outras empresas a participar na actividade ilegal.

#### 2.5. Redução do montante da coima

2.5.1. Caso a Comissão tenha concedido a uma empresa imunidade condicional em matéria de coimas ou tenha tomado conhecimento do cartel presumido, outras empresas podem ser elegíveis para beneficiarem de uma redução do montante da coima. Para poder beneficiar desta redução, a empresa deve fornecer à Comissão elementos de prova da infracção presumida com valor acrescentado significativo relativamente aos elementos de prova já na posse da Comissão. O conceito de «valor acrescentado» refere-se à medida em que os elementos de prova apresentados reforçam a possibilidade da Comissão provar plenamente a existência dos factos em questão. Estão previstos três níveis de redução da coima, em função da data de apresentação dos elementos de prova e do valor acrescentado, compreendidos entre 20 % e 50 %.

#### 2.6. Aspectos processuais

2.6.1. Tanto no caso de concessão de imunidade como de redução da coima, os procedimentos, em conformidade com a transparência e a segurança, compreendem nomeadamente os seguintes aspectos: confirmação escrita da recepção do pedido, descrição da infracção, número e identificação dos participantes e dimensão do mercado afectado.

### 3. Observações na generalidade

3.1. A prova de um acordo ilegal é sempre difícil e a oferta da possibilidade de sair da ilegalidade sem sanção ou com uma sanção de menor grau favorece a investigação e dissuade eventuais prevaricadores.

3.1.1. O Comité solicita porém que se tomem duas precauções e sejam alteradas algumas normas que tornam menos atraente a denúncia destes acordos ilegais.

3.1.2. A primeira precaução prende-se com a necessidade de limitar a recompensa dos infractores ao mínimo indispensável para detectar e proibir cartéis secretos, sem perder de vista o interesse público em punir as condutas que são contrárias às regras comunitárias em matéria de concorrência. Por conseguinte, é essencial que a concessão do benefício previsto na comunicação fique subordinada à prestação de um contributo substancial para a comprovação dos factos e a repressão dos responsáveis pelas infracções.

3.1.3. A segunda é a de acautelar que as denúncias sejam completas e exaustivas e tragam à luz todos os elementos que a empresa denunciante conheça.

3.2. O confronto da presente comunicação com a de 1996 revela algumas lacunas que podem prejudicar a eficácia da nova medida.

3.2.1. No que respeita à concessão de imunidade exige-se na presente comunicação que a Comissão desconheça o acordo ilegal enquanto que a comunicação de 1996 prevê também a situação em que a Comissão «não disponha previamente de informações suficientes» para provar a existência do acordo.

3.2.2. Assim, é evidente que se restringem os casos de

imunidade e a denúncia é menos atraente. Por isso, o Comité considera que seria vantajoso voltar à versão de 1996.

3.2.3. No que respeita à redução da coima, a condição que a Comissão exige para as empresas dela poderem beneficiar é mais rígida do que a da comunicação de 1996, já que as empresas denunciantes devem fornecer «elementos de prova», não bastando «informações, documentação (...)» como na comunicação anterior. A comunicação não especifica qual o alcance dos elementos de prova que devem ser apresentados pelas empresas.

3.2.4. Também aqui se restringe a possibilidade e o incentivo de agir no sentido pretendido. O Comité entende que a Comissão deveria retomar o texto de 1996 ou especificar na comunicação qual o alcance dos elementos de prova que podem justificar a concessão de uma redução do montante da coima.

3.3. No que respeita às consequências jurídicas da publicação pela Comissão, após as devidas verificações, de um acordo secreto, a comunicação deveria ser mais clara sobre a disponibilidade para fornecer elementos úteis e fundamentados que facilitem a posição das empresas denunciantes chamadas a responder em juízo por danos a terceiros.

Bruxelas, 29 de Novembro de 2001.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

## ANEXO

**ao parecer do Comité Económico e Social**

A proposta de alteração que se segue, apesar de ter recolhido mais de um quarto dos votos expressos, foi rejeitada:

**Pontos 3.1.2 e 3.1.3**

Suprimir.

*Justificação*

As referidas propostas arriscam-se a contrariar seriamente o objectivo prosseguido pela Comissão ao propor a alteração da comunicação. Esse objectivo é aumentar as garantias das empresas e, desta forma, reforçar a sua vontade de colaborar na denúncia e supressão dos cartéis. O texto do ponto 3.1.2 é ambíguo, mas a proposta do ponto 3.1.3 parece não só ser impossível de aplicar por parte da Comissão, como também impossibilita as empresas de avaliar a eventual não aplicação ou redução das coimas, quando ponderam informar a Comissão sobre uma determinada cooperação num cartel em que tenham participado.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 23, votos contra: 28, abstenções: 4.

---

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre “Alimentos e ingredientes alimentares autorizados para tratamento por radiação ionizante na Comunidade”»**

(2002/C 48/21)

Em 8 de Agosto de 2001, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 21 de Novembro de 2001. Foi relator J. Jaschick.

O Comité adoptou na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 28 de Novembro) por 104 votos a favor, 4 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. Só muito raramente os alimentos são consumidos no momento e no local da sua obtenção ou produção. Durante o transporte normalmente inevitável e armazenamento, os alimentos são expostos a factores que podem causar perda de qualidade ou mesmo deterioração.

1.2. Os métodos tradicionais de o impedir consistem, designadamente, na secagem, no aquecimento, na refrigeração, na defumação, na congelação e no armazenamento em atmosfera controlada. Ora, também o tratamento por radiação ionizante se presta a reduzir microorganismos e parasitas ou a travar a germinação. Ademais, a irradiação ionizante também permite observar requisitos de quarentena no caso da fruta (EUA) ou do mel (África do Sul), impedindo a introdução de insectos ou de micróbios patogénicos em territórios incontaminados.

1.3. A partir de Março de 2001, todos os alimentos irradiados terão de estar conformes com o disposto nas directivas 1999/2/CE e 1999/3/CE. A Directiva 1999/2/CE obriga a Comissão Europeia a apresentar até ao final de 2000 uma proposta que complete a lista positiva dos géneros alimentícios autorizados para irradiação. Não obstante, continua a aplicar-se o n.º 4 do artigo 4.º da Directiva 1999/2/CE, que, sob certas condições, permite manter as autorizações até agora vigentes para irradiação de alimentos enquanto não for elaborada a lista positiva definitiva.

1.4. Segundo esta directiva, a radiação ionizante de alimentos e ingredientes alimentares só pode ser autorizada se tal for necessário do ponto de vista tecnológico, inócuo para a saúde e benéfico para o consumidor, e se a irradiação não for pensada para substituir práticas de higiene ou medidas sanitárias comprovadas.

1.5. Sobre esta matéria foram já consultados inúmeros peritos e representantes dos consumidores, do sector alimentar, da comunidade científica e de investigação e de órgãos internacionais. O resultado dessas consultas é complexo e controverso.

1.5.1. As associações de consumidores consideram a irradiação dos alimentos desnecessária se forem respeitadas boas práticas de higiene. Não sendo possível evitar esta tecnologia, só seria admissível utilizá-la de forma muito restritiva.

1.5.2. Muitos fabricantes de produtos alimentares protestam contra a inclusão dos seus produtos na lista positiva, pois receiam, entre outras consequências, que isso resulte numa perda de imagem.

1.5.3. O Grupo Consultivo Internacional da FAO/OMS sobre Irradiação de Alimentos, os institutos de investigação e a própria indústria da irradiação são nitidamente a favor de que seja dada autorização pelo menos para os produtos relativamente aos quais o Comité Científico da Alimentação Humana emitiu parecer favorável. Ademais, segundo estas instâncias, a irradiação dos alimentos é o melhor substituto para a fumigação dos frutos e produtos hortícolas, prestando-se, de forma geral, a substituir o uso de substâncias químicas nocivas. Dos comentários do Governo dos EUA à consulta da UE ressalta sobretudo o argumento de não haver razões devidamente fundamentadas e cientificamente comprovadas para se restringir a irradiação dos alimentos. Tal afirmação é, no entanto, fortemente criticada no parecer da Food Commission Ltd. (RU).

1.6. Com esta sua Comunicação<sup>(1)</sup>, a Comissão Europeia propõe-se agora alargar mais este debate.

<sup>(1)</sup> COM(2001) final 472

## 2. Observações na generalidade

2.1. O Comité Económico e Social europeu (CES) acolhe com agrado esta bastante informativa Comunicação da Comissão, que reúne exemplarmente as reacções ao documento de consulta, a ponto de os círculos inquiridos nela reconhecerem perfeitamente as respectivas posições.

2.2. Para se pronunciar sobre este assunto, o CES socorre-se do principal parecer por si emitido nesta matéria, datado de 31.5.1989<sup>(1)</sup>), corroborando a posição nele assumida. Assim:

«[...] dado o que atrás ficou dito, o Comité não considera conveniente a adopção de legislação-quadro comunitária relativa ao tratamento de alimentos por radiação ionizante, excepto para o caso dos condimentos, enquanto a Comissão das CE não tiver apresentado prova concluente da necessidade tecnológica e da inocuidade deste método de conservação.».

2.2.1. Quanto à necessidade tecnológica: segundo a opinião predominante na comunidade científica, a irradiação de alimentos só seria tecnologicamente necessária e pertinente se até agora se tivessem utilizado substâncias químicas para o mesmo fim. De notar que consumidores conscientes da sua protecção criticam o uso de substâncias químicas devido ao risco da presença desses resíduos nos alimentos.

2.2.2. Quanto à inocuidade: a irradiação dos alimentos não conduz a uma radioactivação dos alimentos irradiados (isto é, os alimentos irradiados não se tornam eles próprios fontes de radiação). Uma irradiação suficiente dos alimentos destrói, pelo contrário, organismos nocivos (germes sépticos, agentes patogénicos, parasitas) e contribui, deste modo, para uma maior protecção do consumidor. De acordo com a comunidade científica, a irradiação é segura. Também a Organização Mundial de Saúde (OMS) afirmou por diversas vezes a segurança, do ponto de vista da saúde, do tratamento dos alimentos por radiação ionizante.

2.2.3. Quanto ao pedido formulado pelo CES (em 31.5.1989) de elaboração de um relatório sobre a apreciação do tratamento dos alimentos por radiação ionizante por parte de determinadas organizações internacionais:

2.2.3.1. as associações de consumidores (BEUC — Secretariado Europeu das Uniões de Consumidores — e CI, por exemplo) são muito críticas em relação à irradiação dos alimentos. Segundo elas, havendo boas práticas de higiene, a irradiação dos alimentos não é nem necessária nem se justifica do ponto de vista tecnológico, pelo que, a ser inevitável, defendem, contudo, uma utilização tão restritiva quanto possível desta técnica;

2.2.3.2. a OMS encoraja a irradiação, a fim de reduzir a incidência de doenças de origem alimentar provocadas por microrganismos;

2.2.3.3. a JEFCI e o Codex Alimentarius não prevêem qualquer restrição em relação à irradiação de certos alimentos;

2.2.3.4. a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, a Agência Internacional de Energia Atómica e a Organização Mundial de Saúde (FAO/AIEA/OMS) são de opinião que os alimentos irradiados com uma dose apta a atingir o objectivo tecnológico procurado são simultaneamente seguros para serem consumidos e adequados do ponto de vista nutritivo.

2.2.4. Quanto aos dados requeridos sobre os progressos conseguidos em relação a métodos de conservação alternativos: não existe ainda semelhante relatório, pois, até à data, não foram ainda suficientemente desenvolvidos métodos de conservação alternativos aptos a serem aplicados na prática.

2.2.5. Quanto à informação pretendida sobre as possibilidades de comprovar o tratamento por radiação ionizante: já existem entretanto processos analíticos de comprovação para praticamente todas as aplicações. Cinco métodos constituem já normas CEN, enquanto outros estão em fase de experimentação<sup>(2)</sup>.

2.2.6. Quanto ao relatório requisitado sobre as práticas internacionais de comprovação do tratamento por radiação ionizante: esse documento ainda não foi apresentado. Em termos quantitativos, a irradiação de alimentos é estimada em 200 000 toneladas por ano.

2.2.7. Quanto ao relatório a fornecer sobre a importação de produtos frequentemente sujeitos ao tratamento por radiação ionizante: o relator do presente parecer ainda não se encontra na posse desse documento. É conhecido que, por exemplo em França, as coxas de rã tratadas por radiação ionizante têm sido importadas de países terceiros. Segundo a legislação em vigor, só futuramente a Comissão poderá realizar inquéritos oficiais sobre esta matéria.

2.2.8. Quanto à determinação solicitada da capacidade de instalações adequadas existentes na Comunidade: segundo a legislação em vigor, todos os Estados-Membros terão de indicar todas as instalações autorizadas, existindo já uma primeira lista delas<sup>(3)</sup>.

2.2.9. E, por último, quanto ao estado actual do debate sobre esta matéria nos Estados-Membros, na Comissão e no Conselho: o relator do presente parecer não dispõe do relatório requerido. Da Comunicação da Comissão depreende-se que o estado actual deste debate é, de certo modo, insatisfatório, pelo que ela não vê de momento possibilidade de elaborar a lista positiva preconizada na Directiva 1999/2/CE.

(2) A vasta disponibilidade destes métodos deve-se ao facto de eles, como também outros, vigorarem na Alemanha enquanto normas DIN (normas industriais alemãs) de serem utilizados na prática pelos institutos de investigação.

(3) Segundo os peritos, a exposição à radiação do pessoal que trabalha nas instalações é por regra (graças à blindagem com betão) inferior à exposição em céu aberto.

### 3. Recomendações

3.1. No seu parecer de 31.5.1989 (vd. ponto 2.2 supra), o Comité não considerou conveniente a adopção de legislação-quadro comunitária relativa ao tratamento de alimentos por radiação ionizante, enquanto não fossem apresentados certos comprovativos e relatórios.

3.2. Ora, já existem em parte os comprovativos e relatórios requeridos pelo Comité (vd. pontos 2.2.1 a 2.2.9 supra).

3.3. A rotulagem dos alimentos irradiados ou contendo ingredientes irradiados é obrigatória. Existem métodos analíticos viáveis para detecção dos alimentos irradiados. Assim, os consumidores informados e interessados no consumo

sustentável reúnem todas as condições necessárias para fazem opções de compra conscientes e responsáveis ou para abdicarem do consumo.

3.4. Na opinião do Comité, a irradiação geral dos alimentos devia ser praticada com moderação, atendendo ao receios e reservas manifestados em certos segmentos da população. Nesse processo haveria, porém, que velar para que no tratamento de alimentos por radiação ionizante não possa ser identificado qualquer risco para os consumidores, como é, aliás, opinião predominante no meio científico.

3.5. O Comité salienta a importância das disposições em causa para o Espaço Económico Europeu (EEE) e parte do princípio de que o amplo debate público realizado no interior da UE seja igualmente conduzido em todos os países do EEE.

Bruxelas, 28 de Novembro de 2001.

*O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS*

## Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Crescimento económico, fiscalidade e sustentabilidade dos regimes de pensão na UE»

(2002/C 48/22)

Em 29 de Março de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar parecer sobre o «Crescimento económico, fiscalidade e sustentabilidade dos regimes de pensão na UE».

O Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 4 do artigo 11.º e no n.º 1 do artigo 19.º do Regimento, criar um subcomité para preparar os trabalhos correspondentes.

O Subcomité «Crescimento económico, fiscalidade e sustentabilidade dos regimes de pensão na EU», encarregado do trabalho preparatório, emitiu parecer em 19 de Outubro de 2001 (relator: H. Byrne; co-relator: J. J. Van Dijk).

Na 386.ª reunião plenária (sessão de 29 de Novembro de 2001) o Comité Económico e Social aprovou, por 90 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

### 1. Introdução

1.1. O pagamento aos reformados de pensões adequadas é um elemento fundamental na estrutura global da protecção social europeia, que permite aos pensionistas usufruir de uma certa segurança de rendimentos.

1.2. Nos últimos anos, estudos empreendidos pela Comissão e outras entidades têm chamado a atenção para a evolução em curso nas estruturas demográficas na UE e para a ameaça que isso pode constituir para a sustentabilidade financeira dos regimes de pensão. A Comissão, por exemplo, afirmou que «A articulação dos três pilares que sustentam os regimes de pensões proporciona aos idosos europeus um grau de prosperidade e de independência económica sem precedentes. As perspectivas de envelhecimento da população e a passagem à reforma da geração do "baby boom" representam um importante desafio para esta conquista histórica. O envelhecimento da população revestirá proporções tais que, se não forem lançadas as reformas oportunas, pesarão sérias ameaças sobre o modelo social europeu, o crescimento e a estabilidade económica na União Europeia<sup>(1)</sup>».

1.3. Para além das questões demográficas, importa atender também à necessidade de adaptar os regimes de pensão às novas necessidades da sociedade e dos cidadãos.

1.4. O CES considera a sustentabilidade geral das pensões uma questão crucial e, por isso mesmo, decidiu elaborar o presente parecer de iniciativa para analisar este problema e a importância do crescimento económico e da fiscalidade na busca de uma solução.

1.5. O CES reconhece o trabalho importante efectuado pela Comissão nos últimos anos com vista a concentrar a atenção nesta questão crucial. A última comunicação da Comissão «Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada»<sup>(2)</sup> parte do trabalho realizado pelo Comité de Política Económica e pelo Comité de Protecção Social.

1.5.1. A comunicação propõe a aplicação do método aberto de coordenação que, sem prejuízo do princípio da subsidiariedade, comportará objectivos comuns e indicadores consensuais e definidos em comum pelos Estados-Membros. Os objectivos abrangem três grupos:

- manter as pensões a níveis adequados;
- garantir a sustentabilidade financeira dos regimes de pensões públicos e privados;
- modernizar os regimes de pensões para responder às novas necessidades da sociedade e dos indivíduos.

1.5.2. Ainda que iniciado antes da publicação da comunicação da Comissão<sup>(3)</sup>, o Comité entende que o presente parecer trata as questões respeitantes aos regimes de pensões abordadas na comunicação de uma forma tão pormenorizada que o autoriza a aprovar os objectivos nela contidos sob

<sup>(1)</sup> COM(2000) 622 final.

<sup>(2)</sup> SOC/085 — «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social — Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada» (COM(2001) 362 final).

reserva das observações que constam do parecer do Comité referido no ponto seguinte.

1.5.3. O Comité está a elaborar um parecer sobre a comunicação, que abordará, em particular, alguns aspectos respeitantes à coerência entre as políticas envolvidas e aos problemas da metodologia adoptada para o desenvolvimento da cooperação na matéria. Os dois pareceres são, por conseguinte, complementares e, em conjunto, constituem a contribuição do Comité para o debate em curso.

## 2. Vector demográfico

2.1. Os estudos demográficos apontam para a conclusão nítida de que o número de idosos aumentará drasticamente em relação ao número de pessoas no activo. Na comunicação de 3 de Julho de 2001, a Comissão sustenta que «O rácio de dependência dos idosos aumentará rapidamente na próxima década, devendo duplicar até 2050, em comparação com os valores actuais»<sup>(1)</sup> (ver Quadro 1).

(<sup>1</sup>) COM(2001) 362 final.

**Quadro 1: Projeções de base relativas aos rácios de dependência das pessoas idosas nos Estados-Membros da União Europeia (pessoas com idade a partir dos 65 anos em relação à faixa etária dos 20-64 anos)**

%	2000	2010	2020	2030	2040	2050
B	29,5	31,1	38,0	48,8	53,5	52,0
DK	25,5	29,6	35,7	42,0	47,0	43,7
D	28,0	34,1	38,6	50,3	57,0	56,1
EL	30,2	33,6	38,0	44,4	54,7	61,6
E	28,7	30,7	35,2	44,7	59,8	68,7
F	28,5	29,5	38,1	46,4	52,1	53,2
IRL	20,3	20,5	26,2	32,1	38,4	46,6
I	30,7	35,5	42,1	52,9	67,8	69,7
L	24,8	27,6	33,0	42,5	47,2	43,5
NL	23,1	26,2	34,7	44,2	50,1	46,9
A	26,3	30,1	34,5	47,0	57,0	57,7
P	26,7	28,5	32,2	37,2	46,3	50,9
FIN	25,9	29,7	41,4	49,5	49,7	50,6
S	30,9	33,8	39,8	45,4	48,9	48,5
UK	27,8	28,5	33,9	43,1	49,1	48,5
UE-15	28,3	31,4	37,3	46,8	55,0	55,9

2.2. Na origem deste fenómeno está a melhoria da saúde e das condições de vida dos cidadãos da UE, que se traduz no aumento da esperança de vida média. É verdade que a Comissão salienta que todas as anteriores previsões demográficas tenderam a subestimar o aumento da esperança de vida média, sendo, pois, muito mais provável que os valores actuais sejam superiores do que inferiores às previsões.

2.3. Por outro lado, verifica-se uma baixa considerável na taxa de fecundidade, que, em alguns Estados-Membros, neste momento, é inferior à taxa de substituição de gerações.

2.4. Na discussão sobre a sustentabilidade das pensões, várias são as pessoas e entidades que realçam o facto de a

imigração poder ter um contributo positivo. Outras combatem estas ideias. A Comissão, por exemplo, pensa que, não obstante um provável aumento da imigração, os rácios de dependência não diminuirão.

Neste contexto, o Comité chama a atenção para o parecer que emitiu anteriormente sobre a política de imigração. Para que haja uma política activa de imigração é necessário desenvolver uma política adequada de integração social, que permita à UE e aos imigrantes tirarem o máximo proveito da conjuntura.

2.5. Por conseguinte, em termos globais, o rácio de dependência dos idosos aumentará consideravelmente nos próximos 30 a 40 anos, o que terá repercussões no financiamento dos regimes de pensão.

2.6. A Comissão apresentou números que dão uma ideia da dimensão potencial do problema. Sem reformas, as despesas dos regimes gerais de pensão poderão exceder os 15 % do PIB

em 2030, taxa esta que se afigura incompatível com o actual objectivo da sustentabilidade das finanças públicas (ver quadro 2). Actualmente, as despesas com as pensões atingem, em média, 12 % do PIB na UE. Há que ter em conta, no entanto, que estes números médios escondem variações significativas entre os Estados-Membros. O Comité considera particularmente significativos os picos que a percentagem pode atingir nos primeiros anos em determinados Estados-Membros.

**Quadro 2: Projeções das despesas públicas com pensões — Hipóteses tendenciais<sup>(1)</sup>**

	(em percentagem do PIB, antes de imposto)							
	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Aumento máximo
Bélgica	9,3	8,7	9,0	10,4	12,5	13,0	12,6	3,7
Dinamarca <sup>(2)</sup>	10,2	11,3	12,7	14,0	14,7	13,9	13,2	4,5
Alemanha <sup>(3)</sup>	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	4,3
Grécia <sup>(4)</sup>	12,6	12,4	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
Espanha	9,4	9,2	9,3	10,2	12,9	16,3	17,7	8,3
França	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	15,8	N.D.	3,9
Irlanda	4,6	4,5	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
Itália	14,2	14,1	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9	1,7
Luxemburgo <sup>(5)</sup>	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1
Países Baixos <sup>(6)</sup>	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Áustria	14,5	14,4	14,8	15,7	17,6	17,0	15,1	3,1
Portugal	9,8	10,8	12,0	14,4	16,0	15,8	14,2	6,2
Finlândia <sup>(3)</sup>	11,3	10,9	11,6	14,0	15,7	16,0	16,0	4,7
Suécia	9,0	8,8	9,2	10,2	10,7	10,7	10,0	1,7
Reino Unido <sup>(7)</sup>	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	0,0

Fonte: CPE.

(<sup>1</sup>) Com exceção da Espanha, que se baseou numa redução mais forte da sua taxa de desemprego (4 % a prazo), e de Portugal e da Dinamarca, que se basearam em evoluções de produtividade de 3 % (Portugal) e 1,5 % (Dinamarca).

(<sup>2</sup>) Para a Dinamarca, sem contar com o regime complementar semifinanciado por capitalização (ATP), o aumento de 2000 para o ano de pico é de apenas 3,1 % do PIB.

(<sup>3</sup>) Os números referem-se ao regime geral de pensões excluindo o regime dos funcionários públicos «Beamtenversorgung».

(<sup>4</sup>) Dados provisórios.

(<sup>5</sup>) Os números referem-se às pensões do regime geral para o sector privado e não incluem os regimes de pensões dos funcionários públicos e equiparados.

(<sup>6</sup>) Para os Países Baixos, o segundo pilar encontra-se bastante desenvolvido. Essas características têm um efeito directo e positivo nos regimes públicos de pensões através da redução do peso do envelhecimento das populações nas pensões do primeiro pilar. Todavia, existe igualmente uma importante implicação indirecta: prevê-se que os impostos sobre as prestações das futuras pensões (provenientes dos fundos privados) sejam bastante elevadas, podendo compensar parcialmente o aumento das prestações das pensões públicas.

(<sup>7</sup>) Os números para o Reino Unido não reflectem o significativo aumento das pensões recentemente anunciado. Esta mudança irá provocar um aumento da quota-partes do PIB destinada a despesas com pensões. A assistência social aos pensionistas aumentou substancialmente e será reformulada para incentivar os regimes privados. No Reino Unido, os regimes do segundo e terceiro pilares estão bastante desenvolvidos. Os impostos sobre as prestações das futuras pensões provenientes dos fundos privados compensarão parcialmente o aumento das despesas públicas com pensões.

2.7. O Comité crê que estas previsões, decorrentes do crescente desequilíbrio entre o número de contribuintes e de beneficiários, deverão ser objecto de medidas que assegurem a sustentabilidade das pensões de reforma tanto dos regimes de capitalização como dos regimes de repartição.

2.8. De facto, o Comité de Protecção Social pronunciou-se no sentido de a sustentabilidade das pensões depender da resposta que for dada a um triplo desafio:

- preservar a capacidade de os regimes de pensões cumprirem os seus objectivos sociais de proporcionar rendimentos seguros e adequados aos reformados e às pessoas a seu cargo, assegurando aos mais velhos, em colaboração com os sistemas de saúde e prestação de cuidados prolongados, condições de vida dignas;
- manter a estabilidade financeira dos regimes de pensões, para que o futuro impacto do envelhecimento nas finanças públicas não ponha em causa a estabilidade orçamental ou conduza a uma repartição iníqua de recursos entre as gerações; e
- reforçar a capacidade de resposta dos regimes de pensões aos novos imperativos da sociedade e dos indivíduos, contribuindo assim para uma flexibilidade acrescida do mercado de trabalho, para a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no emprego e na protecção social, bem como para uma mais correcta adaptação dos regimes de pensões às necessidades dos indivíduos.

2.8.1. O Comité sugere que seja dada especial atenção aos trabalhadores atípicos no que toca à igualdade de oportunidades e à resposta às necessidades dos indivíduos.

2.9. O CES concorda com o Comité de Protecção Social em que um exame das implicações financeiras deve ter em conta a correlação entre pensão e custo dos sistemas de saúde. O aumento da percentagem de idosos em relação à população em geral provocará não só um acréscimo dos custos das pensões, mas também das despesas de saúde, incluindo o impacto tanto das deficiências físicas como das doenças geriátricas, que, actualmente, atingem, em média, 7 % do PIB na UE.

2.9.1. A Comissão informou que o Comité de Política Económica está actualmente a avaliar os efeitos do envelhecimento nas despesas de saúde, o que conferirá maior fiabilidade às estimativas dos custos futuros. O Comité congratula-se com esta iniciativa, fazendo, porém, questão em frisar que uma abordagem baseada exclusivamente na sustentabilidade pode-

ria ser insuficiente e vir comprometer a qualidade dos serviços prestados. O Comité acentua, pois, a necessidade de examinar as várias componentes das despesas de saúde, em especial no que toca às despesas com medicamentos, como o Comité solicitou em vários pareceres. O Comité opinou em parecer recente que «Podem e devem considerar-se fundamentalmente úteis a possibilidade de recurso ao seguro complementar de doença e todas as melhorias susceptíveis de alargar a sua abertura» (SOC/040 — «O seguro complementar de doença») <sup>(1)</sup>.

2.10. O Comité considera que, se os Estados-Membros adoptarem uma acção concertada e coordenada, não há lugar a pessimismo injustificado quanto à capacidade da Comunidade para encontrar uma solução sustentável para o problema demográfico. Há que reconhecer que o problema é tanto financeiro, como social. Como o Comité já afirmou, o investimento na área social é benéfico para o desenvolvimento económico em geral. O relatório do Comité de Política Económica é eloquente neste contexto, porquanto apela à redução da dívida pública a fim de aumentar os recursos financeiros disponíveis para investimento na política social.

### 3. Opções em termos de pensões

3.1. Segundo a Comissão, os regimes de pensão na UE assentam em três pilares:

- Pilar 1: regimes gerais de pensão (geralmente financiados de acordo com o princípio da repartição);
- Pilar 2: regimes de pensões profissionais de capitalização (geralmente ligados ao empregador ou ao sector);
- Pilar 3: regimes de pensões individuais (geralmente facultados por companhias de seguros do ramo vida).

Os pilares 2 e 3 são tradicionalmente conhecidos como regimes complementares de reforma.

3.2. As vantagens e as desvantagens de cada um deles são analisadas no Livro Verde da Comissão «Regimes complementares de reforma no mercado único», publicado em Junho de 1997 <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> JO C 204 de 18.7.2000, p. 51.

<sup>(2)</sup> COM(97) 283 final.

3.3. Os regimes de pensão do pilar 1 constituem, de longe, o método predominante em toda a UE. No entanto, em três Estados-Membros — Países Baixos, Reino Unido e Irlanda —, os regimes dos pilares 2 e 3 representam uma componente principal do sistema de pagamento de pensões.

3.4. A Comissão deixou bem claro que o grau de dependência em cada um dos pilares é uma questão interna dos Estados-Membros. O Comité apoia este ponto de vista e crê fundamental que cada Estado-Membro ataque o problema do modo que melhor se adeque às suas particularidades e tradições. A meta a atingir será chegar a um equilíbrio que acautele o cumprimento dos objectivos sociais e a sustentabilidade financeira, o que reclama que as reformas sejam fruto de amplo consenso entre governos e parceiros sociais.

3.5. O Comité regozija-se por os Estados-Membros terem dado início a este processo e informarem a Comissão de que não prevêem transformações radicais nos seus regimes de pensão nem contam, em particular, abandonar os princípios e objectivos sociais básicos.

3.6. O Comité entende que a identificação de objectivos comuns e a utilização de indicadores consensuais e definidos em comum — aliadas à aplicação do método aberto de coordenação — virão, por seu turno, contribuir para gerar consenso entre os Estados-Membros sobre as reformas necessárias e propiciará o intercâmbio de experiências neste importante domínio. Caberá aos Estados-Membros decidir que métodos deverão aplicar para realizar tais objectivos, de acordo com o princípio da subsidiariedade.

#### 4. Melhoria da sustentabilidade das pensões

4.1. Neste contexto, o imperativo fundamental é assegurar o pagamento das futuras pensões independentemente do método de financiamento.

##### 4.2. Impacto do crescimento económico

4.2.1. Um maior crescimento económico não é um fim em si mesmo, mas um meio de gerar recursos que serão usados para melhorar os padrões de vida de todos os cidadãos. Por isso, o nível de despesas comportáveis, incluindo as pensões, não pode ser completamente independente das condições económicas gerais. A taxa de crescimento económico tem uma influência potencialmente importante na sustentabilidade das pensões. Isto resulta, em particular, da previsão de que um

maior crescimento económico levará a níveis de emprego e de rendimento mais elevados.

4.2.2. As projecções demográficas em estado bruto estabelecem uma relação entre o número de pessoas em idade activa e em idade de reforma. É incontestável que esta relação de forças vai sofrer uma alteração no sentido de um aumento da percentagem de pensionistas.

4.2.3. A relação mais importante, no entanto, é entre as pessoas economicamente activas e os pensionistas. Assim, o actual nível relativamente baixo de participação no mercado de trabalho da UE (embora com variações acentuadas entre os Estados-Membros), se projectado no futuro, reforçaria os prognósticos sombrios quanto à sustentabilidade das pensões.

4.2.4. Se, todavia, se pudessem aumentar as taxas de participação, reduzir-se-ia o impacto do problema demográfico — quanto maior for o aumento das taxas de emprego, mais forte será o impacto nas pensões. Para isso, seria necessário um período duradouro de elevado crescimento económico.

4.2.5. O aumento das taxas de participação no mercado de trabalho é analisado no ponto seguinte. O Comité pretende, a este respeito, realçar a necessidade de um crescimento económico dinâmico sustentável, graças ao qual o emprego poderá aumentar. A competitividade, o comportamento económico da UE e a política de emprego são factores importantes susceptíveis de exercer alguma influência nesse sentido.

Além disso, o aumento da participação no mercado de trabalho carece de uma abordagem nacional e europeia coerente e consistente, tal como prevê o processo do Luxemburgo. Importante para o efeito é que se adoptem medidas de apoio, tais como estruturas de guarda de crianças e a possibilidade de interrupção de carreira, que viabilizem a combinação de obrigações profissionais e tarefas de assistência a familiares.

##### 4.3. Aumento das taxas de participação no mercado de trabalho

4.3.1. O aumento significativo das taxas de participação no mercado de trabalho é uma das ações que mais contribuiria para melhorar a sustentabilidade das pensões.

4.3.2. Não obstante a considerável variação entre os Estados-Membros, como acima referido, as taxas médias de participação no mercado de trabalho na UE são baixas quando comparadas com as dos EUA e do Japão.

4.3.3. Há que reconhecer, todavia, que este factor é conhecido há muitos anos, mas que têm sido modestos os progressos feitos para aumentar a taxa.

4.3.4. O Conselho Europeu de Lisboa estabeleceu a meta de 70 % a atingir em 2010 contra os actuais 63 %. Fixou um objectivo separado para as mulheres de «mais de 60 %», já que a taxa de emprego feminino é, por tradição, inferior à dos homens.

Em Estocolmo, os chefes de governo reforçaram mais estes objectivos. A taxa de emprego deverá atingir, até ao início de 2005, 67 % e, no caso das mulheres, 57 %. Foi ainda fixada uma meta à parte para os trabalhadores mais velhos de 50 %.

4.3.5. O Comité, embora apoioando a ideia de melhorar as taxas de participação, crê, baseando-se na experiência, que isso representa um desafio importante para os Estados-Membros da UE. Obviamente que uma taxa de crescimento económico sustentada superior a 3 % ao ano seria um factor decisivo, mas apesar do bom desempenho de 2000, tal não será alcançado nos anos mais próximos. Espera-se, no entanto, que as perspectivas de crescimento e emprego possam melhorar a médio prazo. No entender do Comité, a fim de promover o crescimento e o emprego, é fundamental uma conjugação perfeita entre condições macroeconómicas propícias e medidas de reforma exequíveis.

4.3.6. O Comité, embora considerando que em certas ocupações se justifica a possibilidade de reforma antecipada, concorda com o Comité de Protecção Social em que as exigências económicas e sociais que levaram a que a reforma antecipada fosse considerada aceitável se estão a modificar. Assim, a prática da reforma antecipada de trabalhadores mais velhos, ainda que, por vezes, tenha permitido aos jovens obter ou manter-se no posto de trabalho, tem contribuído para o decréscimo das taxas de participação e o aumento dos rácios de dependência. O Comité entende que toda esta questão do incentivo ao aumento das taxas de emprego de trabalhadores mais velhos requer um estudo especial, a fim de desenvolver estratégias adequadas nesse sentido.

4.3.7. O Comité secunda o objectivo de aumentar a taxa de participação feminina no mercado de trabalho, frisando, porém, que, para tanto, é necessário dar maior apoio a estruturas de guarda de crianças. Entende ainda ser indispensável conjugar as necessidades em termos de família e de carreira, a fim de evitar uma nova redução das taxas de fecundidade. De facto, o aumento destas taxas seria benéfico para a situação demográfica. O Comité analisou em pormenor o problema

das taxas de fecundidade no relatório de informação sobre «Situação e perspectivas demográficas da União Europeia»<sup>(1)</sup>.

4.3.8. O Comité apoia o ponto de vista do Comité de Protecção Social de que o novo objectivo de aumentar a taxa de participação de homens e mulheres mais velhos é particularmente importante. No entender do Comité, são necessários instrumentos adequados para responder às necessidades de formação, e aos trabalhadores mais velhos e, em particular, às pessoas inválidas serão oferecidos esquemas laborais flexíveis que lhes permitam, querendo, ingressar na força de trabalho.

4.3.9. O Comité acentua a importância de cumprir os objectivos fixados quanto à participação no mercado de trabalho devido aos benefícios que reverteriam para as pensões, frisando, porém, que importa, paralelamente, adoptar outras medidas para garantir a sustentabilidade das pensões.

#### 4.4. Redução da dívida pública

4.4.1. O Comité reconhece que a redução da dívida pública e, logo, do custo do serviço da dívida reforçará a situação financeira dos Estados-Membros, proporcionando-lhes maior margem de manobra para suportar os encargos das futuras pensões, ainda que o impacto varie de país para país.

4.4.2. O Pacto de Estabilidade e Crescimento, ao qual todos os Estados-Membros têm de aderir e que inclui a redução da dívida pública e a criação de excedentes, aumentará também a capacidade para apoiar regimes de pensão. Tal facilitaria, por exemplo, a criação de fundos de reserva (ver ponto 7.5).

4.4.3. O Comité chama também a atenção para a importância de melhorar a cobrança fiscal e, em particular, a eliminação da evasão fiscal, factores determinantes das situações financeiras dos Estados-Membros.

#### 4.5. Projeções das despesas públicas com pensões baseadas no cenário de Lisboa

4.5.1. O Comité de Política Económica traçou um cenário baseado na execução da estratégia de pleno emprego definida em Lisboa e solicitou aos Estados-Membros que procedessem a projecções das despesas públicas com pensões baseadas naquele cenário (ver quadro 3). Como fica patente no quadro, a diferença entre as duas estimativas no que diz respeito ao aumento máximo dessas despesas em percentagem do PIB oscila entre 0 % e 2 %, com excepção da Grécia, onde se cifra em 4,2 %.

<sup>(1)</sup> SOC/017 — Relatório de informação «Situação e perspectivas demográficas da União Europeia» — CES 930/99 fin.

Quadro 3: Projeções das despesas públicas com pensões — Cenário de Lisboa<sup>(1)</sup>

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	(em percentagem do PIB, antes de imposto)	
								Lisboa	Tendencial
Bélgica <sup>(2)</sup>	9,2	7,9	7,6	8,7	10,3	10,8	10,4	1,6	3,7
Dinamarca	10,2	10,7	11,8	12,8	13,0	12,1	11,3	2,8 <sup>(3)</sup>	4,5 <sup>(4)</sup>
Alemanha	10,3	9,8	9,5	10,5	12,2	12,6	12,3	2,3	4,3
Grécia <sup>(5)</sup>	12,6	12,1	11,9	14	16,8	20,2	20,6	8	12,2
Espanha	9,4	9,2	9,2	9,8	12,0	14,9	15,8	6,4	8,3
França	12,1	11,3	11,7	13,6	14,7	14,8	N.D.	2,7	3,9
Irlanda	4,6	4,6	5,5	6,7	7,4	8,3	8,2	3,7	4,4
Itália	14,2	13,9	13,9	14,0	14,6	14,5	14,1	0,4	1,7
Luxemburgo <sup>(6)</sup>	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1	2,1
Países Baixos <sup>(7)</sup>	7,9	8,3	9,2	11,5	13,3	13,9	13,4	6,0	6,2
Áustria	14,5	14,4	14,4	14,7	15,8	15,2	13,5	1,3	3,1
Portugal	9,4	10,1	11,0	12,7	13,5	12,7	11,0	4,1	6,2
Finlândia	11,3	10,9	11,6	13,6	15,1	15,4	15,6	4,3	4,7
Suécia	9,0	8,6	8,7	9,4	9,6	9,4	8,9	0,6	1,7
Reino Unido <sup>(8)</sup>	5,1	4,8	4,4	4,0	4,0	3,8	3,4	0,0	0,0

Fonte: CPE.

(<sup>1</sup>) Para o cenário de Lisboa, a França baseou-se em taxas de desemprego e de actividade inferiores às descritas supra. A taxa de actividade é inferior porque não são tidas em conta as alterações nos requisitos de elegibilidade das pensões para aumentar a participação dos mais velhos na vida activa. As hipóteses francesas proporcionam um cenário mais optimista a médio prazo (à volta de 2010-2020), passando-se o contrário a longo prazo. As taxas de actividade italianas são inferiores às descritas na metodologia geral. O crescimento da produtividade em Espanha é ligeiramente superior após 2035. Portugal utilizou o cenário da população de «variante média», em lugar da superior.

(<sup>2</sup>) A Bélgica assumiu uma taxa de emprego de 76,5 % tendo em conta condições mais rigorosas para a reforma antecipada e regimes para os desempregados de longa duração, o aumento da taxa de participação das mulheres (excepto abaixo dos 30 anos) e o aumento da idade efectiva de passagem à reforma. Não assumiu um aumento da taxa de emprego dos mais jovens, já que o mesmo implicaria uma redução dos níveis de escolarização.

(<sup>3</sup>) Para a Dinamarca, sem contar com o regime complementar semifinanciado por capitalização (ATP), o aumento de 2000 para o ano de pico é de apenas 1,6 % do PIB.

(<sup>4</sup>) Para a Dinamarca, sem contar com o regime complementar semifinanciado por capitalização (ATP), o aumento de 2000 para o ano de pico é de apenas 3,1 % do PIB.

(<sup>5</sup>) Dados provisórios.

(<sup>6</sup>) No caso do Luxemburgo, o cenário actual é idêntico ao de Lisboa: assume um crescimento do PIB da ordem dos 4 % ao ano ao longo de toda a projeção que corresponde ao crescimento médio dos últimos 40 anos. Os números referem-se às pensões do regime geral para o sector privado e não incluem os regimes de pensões dos funcionários públicos e equiparados.

(<sup>7</sup>) Nos Países Baixos, o segundo pilar encontra-se suficientemente desenvolvido. Essas características têm um efeito directo e positivo nos regimes públicos de pensões através da redução do peso do envelhecimento das populações nas pensões do primeiro pilar. Todavia, existe igualmente uma importante implicação indirecta: prevê-se que os impostos sobre as prestações das futuras pensões (provenientes dos fundos privados) sejam bastante elevados, podendo compensar parcialmente o aumento das prestações das pensões públicas.

(<sup>8</sup>) Os números para o Reino Unido não reflectem o significativo aumento das pensões recentemente anunciado. Esta mudança irá provocar um aumento da quota-parte do PIB destinada a despesas com pensões. A assistência social aos pensionistas aumentou substancialmente e será reformulada para incentivar os regimes privados. No Reino Unido, os regimes do segundo e terceiro pilares estão bastante desenvolvidos. Os impostos sobre as prestações das futuras pensões provenientes dos fundos privados poderão compensar parcialmente o aumento das despesas públicas com pensões.

4.5.2. Importa notar que este cenário parte de hipóteses assaz optimistas, incluindo:

- Um crescimento médio anual do PIB igual ou superior a 3 % no período até 2007.
- A convergência para 83 % das taxas de participação feminina e masculina em 2045 (o que, na maioria dos países, implicaria o adiamento da idade de reforma).
- A convergência para 4 % das taxas de desemprego feminino e masculino em 2045.
- Projecções da população em idade activa coligidas no cenário demográfico de referência do Eurostat, e
- Convergência dos níveis de produtividade e de crescimento em toda a UE para os dos EUA em 2050. Prevê-se que o crescimento da produtividade dos EUA na primeira metade do presente século seja de 1 % contra os actuais 2,3 %.

4.5.3. O Comité vê neste cenário de base bastante alargada mais uma projecção do futuro do que uma previsão. Não obstante, aceita a conclusão do Comité de Política Económica de que, embora susceptível de dar um contributo essencial para atacar a problemática do impacto financeiro do envelhecimento, não bastará para resolver o problema do financiamento das pensões a longo prazo. Não pode, no entanto, deixar de realçar que, dada a actual deterioração do contexto económico global em termos de condições cíclicas e de postos de trabalho, as perspectivas quanto à política económica e de emprego supra-referidas devem, legitimamente, ser consideradas optimistas. Daí a necessidade urgente, na opinião do Comité, de uma estratégia económica e de emprego para a Europa melhor coordenada e implicando todos os agentes, a fim de estimular o crescimento e o emprego.

## 5. Acções destinadas a melhorar a sustentabilidade

5.1. O modo como continuará a evoluir o envelhecimento da população da UE terá um impacto significativo na sustentabilidade das pensões. Os dados actuais denunciam que o aumento da longevidade será progressivo, pelo que é essencial que se comece a actuar de imediato, a fim de antecipar os custos adicionais daí decorrentes. O CPE já admitiu que, mesmo com o seu cenário optimista, os resultados não compensariam integralmente o impacto financeiro do envelhecimento e que a evolução recente da economia mundial aumenta o risco de insucesso. Uma actuação imediata evitaria, graças a um escalonamento dos custos adicionais ao longo de

um intervalo de tempo dilatado, que as despesas com pensões se tornem insustentáveis. Além disso, esta abordagem parece ser perfeitamente conforme ao conceito de solidariedade entre as gerações.

5.2. O Comité subscreve o ponto de vista do Comité de Protecção Social segundo o qual deve evitarse uma repartição iníqua de recursos entre as gerações, facto que exige também uma acção atempada para que não venha a constituir um encargo excessivo para as gerações futuras.

5.3. As acções possíveis inscrevem-se em duas linhas principais:

- (a) melhorar a sustentabilidade dos regimes de repartição,
- (b) complementar os actuais regimes de pensão através da introdução de um elemento mais significativo de regimes de capitalização (Pilares 2 e 3).

Estas duas possibilidades não se excluem mutuamente.

### 5.4. Melhorar a sustentabilidade dos regimes de repartição

Para além dos aspectos considerados no ponto 4, seria necessário, no âmbito desta linha, prever, em função da situação em cada Estado-Membro, as seguintes acções:

- (a) aumentar a taxa de participação de trabalhadores mais velhos (ver ponto 7.3),
- (b) estudar a possibilidade de aumentar as taxas de cotização (ver ponto 7.4),
- (c) criar fundos de reserva destinados a amortecer o efeito do envelhecimento até ser atingido um rácio de dependência etária inferior (ver ponto 7.5),
- (d) modificar os critérios que determinam a atribuição das futuras pensões de reforma (ver ponto 7.6),
- (e) rever a estrutura do ensino superior, que, em alguns Estados-Membros atrasa desnecessariamente a entrada no mercado de trabalho (ver ponto 7.7),
- (f) reduzir a dívida pública a fim de libertar meios para sustentar o regime de pensões (ver ponto 4.4), e
- (g) combinar as anteriores.

5.5. No contexto do mercado único, a Comissão tem tomado iniciativas para permitir a introdução de regimes complementares de reforma sem, no entanto, promover especificamente o seu desenvolvimento. Com a recente proposta de directiva, procurou melhorar a protecção dos beneficiários dos regimes de pensão através de procedimentos de controlo mais rigorosos, o fornecimento de informações relevantes a fim de melhorar a transparência e um esquema de investimento que proporcione maior rendibilidade com um nível de risco controlado.

5.6. Se bem que a passagem, mesmo parcial, de um regime de repartição para um regime de capitalização possa ser considerada interessante por alguns Estados-Membros e tenha sido introduzida, por exemplo, na Suécia e na Itália a verdade é que ela tem de ser cuidadosamente examinada.

5.7. A dificuldade prática de tal operação está no facto de os pagamentos terem de ser feitos para dois regimes em simultâneo. Seria inadmissível que o actual rendimento dos pensionistas fosse posto em risco desviando-se as contribuições dos regimes de repartição para o financiamento de futuras pensões. É viável, todavia, alguma capitalização, como demonstra o caso da Suécia, e contribuiria mesmo para aliviar custos futuros.

5.8. O principal atractivo dos regimes de capitalização reside no facto de não dependerem de uma futura relação entre contribuintes e beneficiários, a qual, por definição, não é possível prever com exactidão. Os fundos deveriam ser investidos numa carteira bastante diversificada, a fim de reduzir ao mínimo os riscos, evitando, porém, estabelecer limites quantitativos restritivos. O Comité emitiu um parecer sobre a directiva proposta pela Comissão respeitante às actividades dos regimes do segundo pilar<sup>(1)</sup>.

5.9. No entanto, dada a relativa importância dos regimes estatais, há que concentrar os máximos esforços em procedimentos destinados a manter a sua sustentabilidade.

## 6. Fiscalidade

6.1. O Comité sugere que os Estados-Membros utilizem a tributação para fomentar a acção que pretendem promover em relação às pensões.

6.1.1. Os abatimentos e benefícios fiscais podem ser usados para encorajar iniciativas financeiras pessoais destinadas a constituir pensões individuais ou outras formas de poupança para a reforma, nomeadamente, em complemento do regime estatal.

6.1.2. Os abatimentos e benefícios fiscais podem ser também utilizados como forma de incentivar os empregadores a introduzirem esquemas de pensão de capitalização para os

seus empregados. Afigura-se útil o estabelecimento de regimes de pensão complementares a nível empresarial ou profissional, com base em instrumentos incluídos nos contratos colectivos de trabalho.

6.1.3. Nos Estados-Membros da UE, as disposições em matéria fiscal respeitantes aos regimes de pensão de capitalização baseiam-se em três conceitos diferentes:

- (a) IIT — isenção das cotizações, isenção dos rendimentos do investimento e tributação das prestações.
- (b) ITT — isenção das cotizações, tributação dos rendimentos do investimento e tributação das prestações.
- (c) TII — tributação das cotizações, isenção dos rendimentos do investimento e isenção das prestações.

É lógico o conceito de que se o rendimento é diferido (através de cotizações para a pensão) também a tributação o deverá ser. Além disso, atendendo ao aumento da parte do PIB que será consagrada aos pensionistas no futuro, dificilmente se poderá advogar a completa isenção fiscal das pensões.

6.2. Do ponto de vista do mercado único, é importante que rapidamente se encontre uma solução para os problemas decorrentes de regimes de pensões profissionais transfronteiriças. A este propósito, o Comité acolhe favoravelmente a recente comunicação da Comissão sobre tributação, que será objecto de parecer separado<sup>(2)</sup>.

## 7. Observações na generalidade

7.1. Assegurar o pagamento das pensões a uma população em constante envelhecimento é um dos principais desafios com que a UE se depara. É imperioso que os cidadãos da UE possam esperar que os esforços necessários sejam envidados.

7.2. A maior preocupação do Comité continua a ser garantir o rendimento dos futuros pensionistas. Os pensionistas são um sector vulnerável da sociedade, e os seus interesses têm de ser protegidos. Por conseguinte, o Comité apoia a ideia de que, para isso, é necessária uma intervenção adequada.

7.3. *Aumentar a taxa de participação de trabalhadores mais velhos*

7.3.1. O aumento da participação no mercado de trabalho reveste-se de grande importância para a sustentabilidade financeira das pensões. Tal como acima referido, essa participação nos trabalhadores de idade compreendida entre os 55 e os 64 anos é substancialmente inferior à registada em outras faixas etárias. Tal deve-se, em larga medida, a disposições que permitem a trabalhadores mais velhos abandonar o emprego antecipadamente.

(1) JO C 155 de 29.5.2001, p. 26.

(2) ECO/071 — Eliminação dos obstáculos fiscais aos regimes de pensões profissionais transfronteiriças — COM(2001) 214 final.

Tais disposições foram adoptadas para que, de uma maneira socialmente responsável, os trabalhadores mais velhos dessem lugar aos mais novos, num contexto de elevado desemprego.

7.3.2. As mentalidades evoluíram desde a adopção dessas medidas. A situação do mercado de trabalho alterou-se em muitos Estados-Membros. Além disso, as consequências financeiras das disposições que regem a pensão antecipada são cada vez mais pesadas.

7.3.3. O CES advogou já em pareceres anteriores um aumento do grau de participação de trabalhadores mais velhos. No parecer sobre trabalhadores idosos são propostas diversas medidas:

- gestão de pessoal que tenha em conta o factor idade
- incentivos fiscais aos empregadores que contratem trabalhadores mais velhos
- reforma parcial
- incentivos fiscais para os trabalhadores que continuem activos até mais tarde
- política de reforma flexível.

7.3.4. Se a taxa de participação dos trabalhadores mais velhos aumentar, o Comité não vê, por enquanto, necessidade de uma harmonização da idade de reforma. Trata-se de uma questão de âmbito nacional, na qual, por agora, não se deve tocar.

O Comité considera, por fim, que de pouco serviria discutir a questão do aumento da idade de reforma enquanto não houver um aumento substancial da participação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho, porquanto o indicador mais importante é a idade efectiva de reforma e não a idade legal.

7.3.5. O Comité recomenda, por conseguinte, a instauração de um regime flexível, que dê aos trabalhadores em boas condições de saúde e que pretendam continuar a exercer a sua actividade profissional a oportunidade e os incentivos financeiros para o fazer quer a tempo inteiro, quer a tempo parcial. A possibilidade de um trabalhador que tenha atingido determinada idade diminuir progressivamente o tempo de trabalho traduzir-se-á numa redução da sua actividade, permitindo-lhe, ao mesmo tempo, manter-se activo com um vencimento suficiente para fazer face às suas necessidades e diferindo o pagamento de uma pensão propriamente dita.

7.3.6. Esta flexibilidade teria que existir paralelamente tanto nos regimes do sector público como do privado, ao passo que, actualmente, as normas que regem a flexibilidade na admissão à reforma em cada Estado-Membro diferem frequentemente de

pilar para pilar. Poderão ser encorajados modelos de reforma tardia se a flexibilidade for aplicada coerentemente por cada um dos pilares em cada Estado-Membro. As reformas tardias teriam vantagens económicas e, ao mesmo tempo, contribuiriam para melhorar e assegurar as pensões.

#### 7.4. *Estudar a possibilidade de aumentar as taxas de cotização*

7.4.1. O Comité admite que o aumento das taxas das cotizações do empregador e do trabalhador possa contribuir para melhorar a sustentabilidade das pensões.

7.4.2. Está, contudo, preocupado com as prováveis consequências desse aumento, o qual:

- (a) agrava os custos do emprego, contrariando, eventualmente, o objectivo do aumento das taxas de participação no mercado de trabalho;
- (b) é potencialmente injusto para os trabalhadores, porquanto estes seriam obrigados a pagar muito mais do que os custos económicos das prestações que eles próprios viriam a receber no futuro, devido ao desequilíbrio entre contribuintes e beneficiários que se registará a meio deste século;
- (c) poderia reduzir a capacidade concorrencial da UE para atrair investimentos móveis a nível internacional;
- (d) poderia encorajar a saída da UE de trabalhadores altamente qualificados («fuga de cérebros»).

7.4.3. O Comité considera, por conseguinte, que qualquer proposta de aumento das cotizações deveria ser avaliada tendo em conta o seu provável impacto no emprego.

#### 7.5. *Amortecimento do aumento dos custos das pensões através de fundos de reserva*

7.5.1. O Comité sugere que uma forma de reforçar a sustentabilidade do regime correspondente ao pilar 1 é, se possível, reservando agora fundos, que poderão ser utilizados após 2020 para compensar o aumento dos custos.

7.5.2. A Irlanda foi um dos Estados-Membros que introduziu este método. Em 1998, o governo irlandês anunciou uma reforma dos regimes de pensão. As medidas propostas incluíam a criação do Fundo de Reserva Nacional para Pensões, para o qual o governo se comprometeu a contribuir anualmente com 1 % do PIB. Além disso, as receitas de recentes privatizações foram integradas no Fundo. As verbas do

Fundo serão investidas sob a supervisão de um organismo independente e contribuirão para financiar as despesas do Estado com as pensões após 2005; está previsto um mecanismo de protecção, impedindo que futuros governos desviem as verbas do Fundo para outros fins.

7.5.3. No entender do Comité, este mecanismo de compensação é uma importante medida de salvaguarda, porquanto protegerá os reformados impedindo que futuros governos desviem aquelas verbas para outros fins.

7.5.4. Este método não constitui a passagem a um regime de pré-capitalização em si mesmo, mas um meio de garantir maior equilíbrio entre as gerações.

7.6. É possível melhorar a sustentabilidade das pensões modificando os critérios que determinam a atribuição das futuras pensões de reforma. O Comité está consciente de que alguns Estados-Membros procederam a este tipo de ajustamento às disposições que regem a aquisição do direito à pensão. Considera que este não é um domínio em que se justifique avançar com recomendações de carácter geral, antes de mais, devido ao princípio de subsidiariedade e, depois, porque qualquer acção deve ter em conta as circunstâncias específicas de cada Estado-Membro, sendo de toda a conveniência submetê-la a debate com os parceiros sociais.

7.7. O Comité está ciente de que em alguns Estados-Membros a estrutura do ensino universitário atrasa desnecessariamente a entrada de licenciados no mercado de trabalho. Atendendo à nova situação demográfica, conviria que esta questão fosse revista. O Comité salienta, porém, que a proposta em apreço não se destina a diminuir o nível educacional, o qual, na linha do objectivo fixado no Conselho Europeu de Lisboa para que a UE se torne no espaço económico mais competitivo do mundo baseado no conhecimento, deveria, aliás, subir.

## 7.8. Regimes de capitalização em complemento das pensões estatais

7.8.1. Muitos Estados-Membros entendem que a promoção de regimes complementares de reforma concorre para a sustentabilidade do regime geral. Tais fundos deveriam ser investidos numa carteira bastante diversificada, a fim de reduzir ao mínimo os riscos, evitando, porém, estabelecer limites quantitativos restritivos.

7.8.2. A Comissão já propôs as normas mínimas para acautelar a segurança e a sustentabilidade dos regimes complementares de reforma.

7.8.3. Os regimes complementares de reforma são mais frequentes em três Estados-Membros — Países Baixos, Reino Unido e Irlanda. Nesses países, as pensões do regime geral (regime distributivo) são relativamente baixas, o que leva

muitos trabalhadores a inscreverem-se em regimes complementares a fim de aumentar os seus rendimentos. A cobertura dos trabalhadores é virtualmente universal nos Países Baixos, mas, por variados motivos, entre os quais a relutância dos empregadores em instituírem um regime de reforma, trabalhadores em empregos temporários, etc., a cobertura dos trabalhadores nesses regimes é demasiado baixa nos outros dois países.

7.8.4. Esta questão foi debatida recentemente tanto no Reino Unido como na Irlanda. No Reino Unido, o governo criou um esquema de pensões de aforro (stakeholder pensions). De acordo com este sistema, o governo criou um quadro no âmbito do qual as estruturas que respondem pela provisão de pensões podem oferecer planos de pensão de aforro. Os empregadores são obrigados a cooperar, procedendo aos descontos nos vencimentos, mas as suas contribuições continuam a ser facultativas. Por outro lado, a legislação estabelece um limite máximo para os custos de modo a assegurar o máximo investimento possível em favor dos trabalhadores. Com efeito, o esquema proporciona um plano de poupança transferível, que servirá, mais tarde, para pagar as pensões.

7.8.5. O Comité sugere que o recurso a este tipo de regime poderá revelar-se útil em outros Estados-Membros para complemento das pensões estatais.

## 7.9. Adaptação das pensões a uma sociedade em evolução

7.9.1. O Comité concorda com o Comité de Protecção Social em que é imperioso adaptar os regimes de pensão aos novos padrões de emprego e à necessidade de assegurar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

7.9.2. Estão em jogo aspectos importantes, e o Comité está convicto de que muito há a ganhar com o intercâmbio de experiências entre os Estados-Membros.

7.9.3. Desejável a longo prazo seria a individualização das pensões, isto é, que as pensões constituíssem um direito da pessoa em si e não, como acontece em alguns casos actualmente, decorrendo do facto de a pessoa estar dependente de outrem. Tal interessaria sobretudo às mulheres. No entanto, devido a comportamentos que lhes são específicos em termos de emprego, nomeadamente, períodos de licença para cuidar dos filhos, haveria que proceder com cautela para que elas não ficassem a receber pensões reduzidas. Alguns Estados-Membros conseguiram encontrar uma solução adequada para este problema.

7.9.4. Na Comunidade, é significativo o número de empresários por conta própria que frequentemente não adoptam as disposições necessárias para garantir pensões condignas para si e para as pessoas a seu cargo, podendo mesmo dar-se o caso de não terem direito a uma pensão suficiente no âmbito do primeiro pilar. Há que providenciar no sentido de garantir a esta categoria uma cobertura adequada.

7.9.5. O Comité nota que alguns Estados-Membros, para além da pensão, concedem aos seus idosos outros tipos de apoio. Trata-se de mecanismos variados, nomeadamente benefícios fiscais, energia gratuita, transportes públicos grátis ou a tarifas reduzidas, subsídio de renda. O Comité considera este tipo de apoio particularmente eficaz na redução da pobreza entre os idosos.

#### 7.10. Aspectos a tratar quanto aos regimes complementares

7.10.1. Um dos principais problemas dos regimes de pensão em alguns países é o longo período contributivo (até 10 anos) para que o trabalhador tenha direito a pensão. Tal contraria claramente o ponto de vista de que as pensões são formas de remuneração diferida, isto é, que os direitos à pensão são adquiridos anualmente, do mesmo modo que o vencimento. Na opinião do Comité, esses longos períodos contributivos deveriam ser abolidos.

7.10.2. Os factores demográficos, que afectam os regimes de repartição, são também importantes para os regimes de capitalização. Os actuários deveriam ajustar tempestivamente as taxas de cotização, a fim de garantir a constituição de reservas técnicas adequadas que tenham em conta o aumento da esperança de vida.

7.10.3. O Comité já teve ocasião de expressar o seu regozijo quanto à proposta de directiva sobre os regimes de pensões profissionais, que visa facilitar a aplicação transfronteira dos regimes do segundo pilar<sup>(1)</sup>.

7.10.4. A referida directiva não trata a questão essencial da tributação, a qual, no entanto, foi abordada pela Comissão numa recente comunicação, que já foi objecto de parecer do CES<sup>(2)</sup>.

#### 7.11. Alargamento

7.11.1. O Comité entende que a sustentabilidade das pensões nos países candidatos é também um problema importante, tanto em termos económicos como sociais, para os países

candidatos e para a União no seu todo. Importa, pois, incentivar os países candidatos a avaliar a viabilidade a longo prazo dos regimes de reforma e a tomar medidas no sentido de melhorar a sustentabilidade, se pertinente.

### 8. Conclusões

8.1. O Comité atribui a máxima prioridade à protecção dos reformados presentes e futuros a fim de lhes assegurar um nível de vida decente. O Comité aplaude, pois, a Comissão ao trazer este problema à luz no contexto da evolução demográfica e social.

8.2. Apraz ao Comité observar que os Estados-Membros estão activamente envolvidos na melhoria da sustentabilidade dos regimes de reforma. Não tem cabimento propor soluções comuns aos Estados-Membros, já que as suas posições de base são profundamente diferentes.

8.2.1. Neste contexto, o Comité crê que os Estados-Membros deveriam examinar a potencialidade de utilização dos regimes complementares (segundo e terceiro pilares) enquanto medidas de apoio, reconhecendo embora que eles não são uma panaceia.

8.3. O Comité frisa a relação existente entre longevidade e saúde e entre dependência económica e reforma. O Comité aplaude o trabalho previsto pelo Comité de Política Económica no sentido de calcular os custos que tal relação representa no longo prazo. Neste contexto, convirá não descurar os custos inerentes à invalidez.

8.4. O Comité considera necessário alterar os regimes de reforma de molde a reflectir a evolução da sociedade e saúda o facto de tal facto ser claramente reconhecido na comunicação da Comissão.

8.5. O Comité crê que a sustentabilidade só teria a lucrar com um melhor comportamento económico — um aumento das taxas de crescimento do PIB possibilitaria a redução do desemprego e surtiria uma participação mais alargada no mercado de trabalho. Trata-se, porém, de um colossal repto que exige a concertação dos programas de acção centrados nas metas a atingir. O trabalho desenvolvido pelo Comité de Política Económica contribui significativamente para o cabal conhecimento das oportunidades nesta área.

8.6. Face às consequências potenciais do acréscimo dos custos das pensões nos Estados-Membros, faz-se mister aplaudir o recurso ao método aberto de coordenação. A definição de objectivos comuns com indicadores consensuais oferecerá aos Estados-Membros a garantia de que todos os outros estão a tomar medidas e permitirá beneficiar da experiência de uns e outros.

(1) JO C 155 de 29.5.2001, p. 26.

(2) ECO/071 — Eliminação dos obstáculos fiscais aos regimes de pensões profissionais transfronteiras — COM(2001) 214 final.

8.7. O Comité recomenda que os países candidatos à adesão sejam encorajados a proceder a avaliações análogas dos seus regimes de pensão com vista a determinar a sua sustentabilidade a longo prazo.

8.8. Para terminar, realça novamente a necessidade de uma actuação imediata no sentido de analisar a questão crucial da sustentabilidade das pensões, que constitui uma grande preocupação para todos os actuais e futuros pensionistas na UE.

Bruxelas, 29 de Novembro de 2001.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

---

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social sobre “Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada”»**

(2002/C 48/23)

Em 5 de Julho de 2001, a Comissão, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania foi encarregada de preparar os trabalhos sobre esta matéria, com base no relatório introdutório da relatora, G. Cassina, em 7 de Novembro de 2001.

Na 386.ª reunião plenária 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 29 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou por 92 votos a favor, e 1 abstenção o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. No âmbito do mandato conferido pelo Conselho Europeu de Estocolmo<sup>(1)</sup> e de Gotemburgo<sup>(2)</sup>, a Comissão publicou, em 3 de Julho de 2001, uma comunicação<sup>(3)</sup> ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social sobre como «Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada».

1.2. O debate e as reflexões que o teor desta comunicação irão suscitar contribuirão para a elaboração de um relatório a apresentar no Conselho Europeu de Laeken, em Dezembro de 2001. Nesse contexto, os Estados-Membros deverão concluir um acordo sobre os objectivos e os métodos para garantir sistemas de pensões seguros e sustentáveis na União Europeia, numa dinâmica de cooperação voluntária, coordenação, cotejo de boas práticas e comparabilidade dos dados recolhidos, à luz da comunicação da Comissão de 1999, respeitante à protecção social em geral<sup>(4)</sup>.

1.3. Antes de ser solicitado a emitir parecer sobre a comunicação mencionada no ponto 1.1 supra, o Comité Económico e Social decidira constituir um subcomité para elaborar um parecer de iniciativa sobre «Crescimento económico, fiscalidade e sustentabilidade dos regimes de pensões».

<sup>(1)</sup> «... deverá utilizar-se plenamente o potencial do método aberto de coordenação, em especial no domínio das pensões, tendo devidamente em conta o princípio de subsidiariedade».

<sup>(2)</sup> «... elaborar em conjunto um relatório intercalar para o Conselho Europeu de Laeken com base numa comunicação da Comissão que fixa os objectivos e métodos de trabalho no sector das pensões...».

<sup>(3)</sup> COM(2001) 362 final.

<sup>(4)</sup> COM(1999) 347 final «Uma estratégia concertada de modernização da protecção social».

O parecer em questão focará sobretudo os aspectos da comunicação mais especificamente atinentes às relações entre crescimento, fiscalidade e sustentabilidade dos regimes de pensão, enquanto o presente parecer centrar-se-á especialmente em alguns aspectos atinentes à coerência entre as políticas pertinentes e à metodologia para o desenvolvimento da cooperação na matéria. Em consequência, os dois pareceres são complementares e, juntos, constituirão o contributo do Comité para o debate em curso.

## 2. Síntese da proposta da Comissão

2.1. A Comissão classifica os objectivos comuns em três grandes grupos:

- Adequação das pensões
- Sustentabilidade financeira dos regimes de pensões públicos e privados
- Modernização dos regimes de pensões<sup>(1)</sup>

2.2. A Comissão propõe igualmente o estabelecimento de indicadores que apoiem o método aberto de coordenação entre os Estados-Membros, a fim de elaborar uma abordagem global e integrada de objectivos (sustentabilidade social e financeira), de políticas (emprego, protecção social e económica), bem como uma coordenação entre os principais intervenientes no processo.

2.3. No Conselho Europeu de Laeken será apresentado um relatório (ver ponto 1.2) que definirá os objectivos e métodos nesta matéria. Os Estados-Membros estabelecerão, em seguida, as suas próprias estratégias até Julho de 2002, que a Comissão avaliará, realçando as boas práticas e as abordagens inovadoras, as quais serão integradas no relatório conjunto da Comissão e do Conselho a discutir no Conselho Europeu da Primavera de 2003. Os relatórios estratégicos nacionais serão actualizados todos os anos e, em 2005, será feito um reexame global do problema.

2.4. O Comité da Protecção Social (CPS), o Comité do Emprego (COEM) e o Comité da Política Económica (CPE) examinarão, respectivamente, as estratégias nacionais e a sua coerência com os objectivos, os progressos da estratégia europeia para o emprego, bem assim o impacto orçamental do envelhecimento da população no âmbito da supervisão multilateral.

<sup>(1)</sup> O elenco dos 10 objectivos consta de anexo ao parecer do subcomité e será objecto de várias remissões no ponto 3.3.

## 3. Observações na generalidade

### 3.1. Quadro geral de referência

3.1.1. O Comité entende que para avaliar plenamente a comunicação sub judice, há que ter sempre presente o objectivo estratégico definido para a próxima década no Conselho Europeu de Lisboa, de Março de 2000, ou seja «que a União Europeia se torne a economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de um crescimento económico sustentável com mais e melhores empregos e maior coesão social».

3.1.2. Isto pressupõe que a União Europeia e os Estados-Membros se empenhem em promover políticas e assumam essa responsabilidade. Um objectivo estratégico tão ambicioso como o definido em Lisboa deve, simultaneamente, nortear as diferentes políticas e garantir a coerência e a compatibilidade entre as diferentes estratégias seguidas para o efeito. Por outras palavras, o «cenário de Lisboa» é uma opção política reflectida, uma etapa estratégica da integração, na qual a União Europeia e os Estados-Membros jogam a sua credibilidade junto dos cidadãos europeus, como ocorreu com o mercado único e a UEM.

3.1.3. No quadro das opções de Lisboa, o aumento da participação no mercado de trabalho é o objectivo a perseguir prioritariamente, tendo em vista o correcto desenvolvimento de todas as estratégias económicas, sociais e, neste caso concreto, das estratégias relativas às pensões.

3.1.4. O Comité estranha que a Comissão não faça referência aos países candidatos e recorda que a adesão de alguns deles à União Europeia ocorrerá antes de concluída a avaliação da dinâmica pretendida (2005). Por conseguinte, é indispensável que estes países participem desde já no processo de cooperação em matéria de pensões.

### 3.2. Subsidiariedade

3.2.1. O Comité aprecia a atenção que a Comissão presta, na sua comunicação, ao princípio de subsidiariedade em matéria tão complexa e sensível como as pensões, mas repete o que já afirmou em anteriores pareceres, isto é, a subsidiariedade não é apenas um princípio que rege as competências da UE e dos Estados-Membros, mas também, e sobretudo, um princípio dinâmico em torno do qual se articulam competências e responsabilidades de todas as partes interessadas a todos os níveis, na complexa arquitectura

institucional e social da União Europeia e seus Estados-Membros. O CES assinala que a convergência a realizar através do método de coordenação aberta dos sistemas de previdência social deve decorrer no pleno respeito do princípio da subsidiariedade, com base em decisões políticas autónomas dos Estados-Membros. A responsabilidade fundamental das decisões atinentes às pensões cabe, de facto, ao legislador nacional mas, porque estamos perante opções que afectam profundamente a vida de todos os cidadãos, devem as decisões pertinentes ser preparadas, associando sistematicamente as autoridades regionais e locais, os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil, segundo as normas e/ou as práticas dos diversos Estados-Membros, à definição e à aplicação das diferentes estratégias, como se explicará mais concretamente no ponto 3.4 infra.

### 3.3. Objectivos

3.3.1. Os 10 objectivos propostos pela Comissão na comunicação em apreço foram, em grande parte, analisados e avaliados no parecer do subcomité (ver ponto 1.3). Por isso, passaremos a comentar apenas alguns deles.

3.3.1.1. O primeiro objectivo<sup>(1)</sup> é de carácter universal, porque insiste na solidariedade como valor imprescindível do modelo social europeu. O Comité vinha ser importante manter e reforçar, mesmo no processo de modernização e adequação dos regimes de pensões, instrumentos de solidariedade fortes (entre gerações, entre trabalhadores activos e não activos, entre ricos e pobres) que, apesar de evoluírem com o tempo, devem continuar a ser a trama da nossa sociedade. O primeiro objectivo deve interpretar-se como a possibilidade de todas as pessoas idosas (incluindo as que não tenham podido cotizar, as que sofrem de deficiências físicas, psíquicas; de invalidez ou de qualquer incapacidade) usufruírem de um nível de vida digno que lhes permita sentir que participam activamente na sociedade e no sistema económico em que estão inseridas. Trata-se de um objectivo essencial que visa realizar a coesão social, a igualdade de todos os cidadãos na sociedade e prevenir o risco de marginalização da população idosa.

(1) «Assegurar aos mais velhos condições de vida dignas, fruição da prosperidade económica do seu país e possibilidades de participação activa na vida pública, social e cultural.»

3.3.1.2. O segundo objectivo<sup>(2)</sup> diz respeito ao acesso a regimes de pensões adequados, entendendo-se por «adequação» a capacidade dos sistemas para responder às expectativas dos cidadãos nesta matéria, permitindo-lhes construir, de forma responsável, um projecto de vida completo e satisfatório. O CES recorda que a esperança de vida aumentou bastante, o que significa, quase sempre, que as pessoas se mantêm na situação de reforma durante um período mais longo. É, pois, extremamente importante conhecer e avaliar qual será a esperança de vida autónoma (após a cessação da actividade profissional) e a partir de que momento a vida continuará, mas com perda da capacidade de viver sem a ajuda de terceiros. O Comité recorda que o número de pessoas idosas dependentes está a aumentar em todos os países da UE e que, para além do problema evidente das despesas com cuidados de saúde, existe o risco da progressiva marginalização, que importa evitar.

3.3.1.3. Os terceiro<sup>(3)</sup>, quarto<sup>(4)</sup> e quinto objectivos<sup>(5)</sup> são amplamente analisados e avaliados no parecer do subcomité supramencionado (ponto 1.3).

3.3.1.4. O mesmo sucede com os sexto<sup>(6)</sup> e sétimo objectivos<sup>(7)</sup> (ponto 1.3). O Comité limita-se aqui a congratular-se

(2) «Garantir que todos os indivíduos têm acesso às prestações de reforma adequadas à manutenção do padrão de vida desejado em caso de passagem à reforma por velhice ou invalidez do beneficiário ou dos seus dependentes em caso de morte.»

(3) «Conseguir, no contexto da estratégia europeia de emprego, um nível elevado de emprego, por forma a manter um rácio activos/reformados tão favorável quanto possível.»

(4) «Proceder à revisão dos regimes de pensões e, em especial, no que se refere aos regimes de reforma antecipada e de invalidez e respectiva interacção com os sistemas fiscais e de prestações, a fim de garantir maiores incentivos à presença no mercado de trabalho dos trabalhadores mais velhos. Evitar os incentivos à reforma antecipada e velar por que os trabalhadores não sejam penalizados por permanecerem activos para além da idade legal de reforma. Facilitar os regimes progressivos de passagem à reforma.»

(5) «No contexto da sustentabilidade das finanças públicas bem como da necessidade de dar resposta ao impacto orçamental do envelhecimento, assegurar que as despesas públicas com pensões em percentagem do PIB se mantêm em níveis compatíveis com o Pacto de Crescimento e Estabilidade, o que poderá passar pela criação de fundos de reserva especiais, se as autoridades competentes tal considerarem oportuno.»

(6) «Almejar um justo equilíbrio entre população activa e população reformada, através de um ajustamento dos níveis da carga fiscal e contributiva e das prestações de reforma.»

(7) «Garantir, por via de enquadramento legislativo adequado ao nível nacional e europeu e através de uma gestão correcta, que os regimes de pensões privados continuarão a pagar, com eficácia e disponibilidade acrescidas, as reformas a que os respectivos beneficiários têm direito.»

com a indicação de que é necessário um enquadramento legislativo adequado ao nível nacional e europeu para os regimes dos segundo e terceiro pilares através de uma gestão correcta e eficiente, para que seja possível continuar a garantir as prestações de pensões a que os beneficiários têm direito (sétimo objectivo). Quanto ao contributo que podem dar os regimes do primeiro e segundo pilares para manter o equilíbrio entre a população activa e os pensionistas e realizar os objectivos sociais, o Comité considera que o contributo é útil e necessário, mas que o equilíbrio entre os diferentes regimes é um problema delicado que deve ser resolvido a nível nacional.

3.3.1.5. Quanto ao oitavo objectivo<sup>(1)</sup>, o Comité é de opinião que deve ser entendido como formas de trabalho não tradicionais, na medida em que se faz referência a contratos de trabalho que não são a tempo inteiro ou por tempo indeterminado, isto é contratos de trabalho a tempo parcial, a termo certo e outras novas formas de emprego assalariado ou equiparado que se têm desenvolvido consideravelmente nas últimas décadas. Em princípio, um regime de pensões equitativo e equilibrado não deveria prejudicar quem trabalha com contratos de tipo novo, quem exerce uma actividade sujeita a mobilidade dentro ou fora do país ou quem trabalha por conta própria. Ora, é o que ainda acontece, infelizmente, em certos casos, devido à rigidez dos actuais regimes de pensões e do mercado de trabalho e também em virtude dos défices quantitativos e qualitativos por que ainda hoje se caracteriza, em muitas situações, o encontro entre a procura e a oferta de postos de trabalho. Minimizar os riscos de perda dos direitos à pensão e superar tudo o que desencoraja a utilização correcta (assente em legislação inequívoca) destas novas formas de trabalho, deve constituir o primeiro passo para a almejada dignidade de todas as formas de trabalho e também devido ao défices quantitativos e qualitativos que, ainda hoje, caracterizam, em muitos casos, o encontro entre a procura e a oferta de trabalho. O problema crucial, no entender do Comité, reside, sim, em permitir que também os trabalhadores com contratos atípicos, os sujeitos a mobilidade ou os que trabalham por conta própria possam gerir a sua vida profissional com margem de segurança. Seria conveniente que o projectado estudo comparativo tenha em conta as melhores práticas seguidas na matéria, nomeadamente o seguro para riscos temporários, a cobertura de cotizações não pagas em períodos de desemprego, créditos de imposto para períodos de formação-reciclagem ou durante períodos em que os trabalhadores não auferem salário, independentemente da sua vontade de trabalhar.

(<sup>1</sup>) «Garantir que os regimes de pensões são compatíveis com os requisitos de flexibilidade e de segurança no mercado de trabalho, e que a mobilidade de trabalhadores dentro de cada Estado-Membro e além fronteiras e as formas de emprego não convencionais não gerem perdas indevidas de direitos de pensão e que os regimes de pensões não desencorajem o trabalho por conta própria.»

3.3.1.6. Como o nono objectivo<sup>(2)</sup> consta do parecer do subcomité; salienta-se no presente documento a importância do décimo<sup>(3)</sup>. Até há pouco mais de dez anos a pensão estava assegurada automaticamente (ou quase) no fim da vida activa. Hoje, a necessidade de elaborar um projecto de vida claro, ainda que com as inevitáveis margens de risco, está presente desde o primeiro dia de trabalho, senão mesmo já nos bancos da escola. No entanto, as adaptações ao «projecto existencial» inicial não devem ser impostas de um dia para o outro e, por isso, há que disponibilizar informação ampla e sistemática sobre as grandes evoluções (demográficas, sociais, económicas, etc.), a fim de que cada um se possa preparar atempadamente para eventuais mudanças de sistemas ou de regimes. As mudanças de sistemas e de regimes de pensões deverão estar sempre associadas a medidas que dêem aos trabalhadores a possibilidade de compensar os eventuais efeitos negativos, sendo necessário que os trabalhadores possam aceder a estes mecanismos para manter uma coerência substancial com o seu projecto de vida inicial.

#### 3.4. Método

3.4.1. O objectivo metodológico crucial, como justamente sublinha a comunicação em apreço, é conseguir uma forte sinergia e coerência entre política social, política de emprego e política económica. Sem prejuízo das competências e da responsabilidade do legislador e das autoridades nacionais, será mais fácil realizar este objectivo de coerência com a participação sistemática, a todos os níveis, dos parceiros sociais, que são os principais actores da evolução da sociedade. Prescindir desta premissa metodológica é condenar ao fracasso qualquer estratégia em matéria de pensões. O Comité verifica que a Comissão não prestou a devida atenção a este aspecto (apenas evocado em duas passagens marginais da comunicação) e recorda que as conclusões do Conselho Europeu de Estocolmo salientaram o papel dos parceiros sociais na gestão das mudanças.

(<sup>2</sup>) «Rever os regimes de pensões com vista a eliminar a discriminação em razão do sexo e simultaneamente atacar as causas das desigualdades de género nos direitos de pensão (p.ex. interrupções de carreira por razões familiares, factores actuariais).»

(<sup>3</sup>) «Tornar os regimes de pensões mais transparentes, melhorar a previsibilidade da sua evolução futura e adaptá-los à mudança. Disponibilizar informação fidedigna e acessível sobre as perspectivas de longo prazo quanto à evolução dos regimes de pensões, incluindo avaliações do impacto das mudanças económicas, sociais e demográficas e da incidência no desempenho dos regimes de pensões das medidas políticas previstas, designadamente com respeito à evolução provável dos níveis das prestações e das taxas de contribuição.»

3.4.2. A participação dos parceiros sociais deve ser promovida e/ou reforçada igualmente em matéria de política de emprego e, sobretudo, de política económica. A Comissão sugere que se pondere a criação de fundos de reserva, os quais, sempre que possível, devem ser inseridos num quadro negocial e regulamentar que defina claramente a sua composição, financiamento, funcionamento e utilização.

3.4.3. O consenso social não se constrói apenas informando correcta e exaustivamente a população, mas sim garantindo a participação consciente e activa de todas as partes interessadas. Os parceiros sociais são organizações que estruturam a representação dos interesses através de processos de participação interna que requerem uma ampla e constante dialéctica com os seus membros. O mandato de negociação conferido a estas organizações tem, por este motivo, um valor fundamental que prevalece sobre as considerações de carácter ideológico.

3.4.4. O êxito do método aberto de coordenação não pode cingir-se unicamente à troca de informações e de boas práticas entre administrações e peritos nacionais e da Comissão, nem tão-pouco aos resultados do trabalho, certamente eficaz e rico, dos diferentes comités (CPS, CPO e CPE). Em anteriores pareceres<sup>(1)</sup> o CES frisou que tudo o que está relacionado com a evolução das políticas sociais e de protecção social deve ser feito em concertação com os parceiros sociais e as organizações representativas das partes interessadas. Cada Estado-Membro dispõe do seu próprio sistema e margens de participação e não nos cabe aqui sugerir que se harmonizem estruturas e comportamentos. No entanto, aprazaria ao Comité que a comunicação encorajasse explicitamente a participação maciça de todos os actores sociais.

3.4.5. A Comissão deveria convidar os membros nacionais dos referidos comités a organizar balcões de informação, consulta e participação destinados aos parceiros sociais, insistindo muito especialmente nas implicações regionais e territoriais dos problemas. Com efeito, a qualidade de vida dos reformados varia consoante o ambiente em que estão inseridos oferece mais ou menos qualidade, quantidade e acessibilidade de serviços sociais, de saúde e de infra-estruturas gerais; a criação de condições favoráveis à sustentabilidade social dos regimes de pensões não se baseia unicamente nos parâmetros dos regimes nacionais, mas também na adequação à realidade local.

3.4.6. Quando se fala de reformas, a primeira coisa a avaliar são os motivos e a consequente necessidade de realizar mudanças e o respectivo teor, devendo as partes interessadas ser associadas a esta reflexão. Quando as reformas a levar a cabo são profundas e susceptíveis de afectar consideravelmente o regime contributivo, as condições de aquisição de direitos e as modalidades de pagamento das pensões, deve ser dado ao processo de negociação e concertação — nos países em que constituem prática, norma ou tradição — tempo suficiente para se obterem consensos sobre as medidas a adoptar. Se não se lograrem consensos ou as negociações se prolongarem para lá do razoável, deverá o legislador assumir as suas responsabilidades.

3.4.7. Por outro lado, é indispensável que as hipóteses e as projecções apresentadas às partes interessadas sejam claras, fundamentadas e articuladas e que a reforma preveja também a análise a prazo do impacte a nível nacional<sup>(2)</sup>. Por seu turno, os parceiros sociais devem informar correcta e amplamente os seus membros, facultando-lhes, como já sucede em numerosos países, estruturas de serviço que ajudem os trabalhadores a construir e prever percursos individuais ou colectivos em matéria de pensões.

3.4.8. O vínculo entre estratégias sustentáveis em matéria de pensões e a política económica e orçamental é evidente mas não exclusivo, já que existem numerosas imbricações entre as políticas no domínio das pensões e as restantes políticas (na prática todas). Regra geral, é desejável que não se introduzam alterações — ainda que parciais — aos regimes de pensões na lei do Orçamento, visto que isso teria inevitavelmente como consequência passarem os objectivos de sustentabilidade global a estar subordinados a problemas de mera viabilidade financeira e, por outro lado, conferiria um carácter contingente a políticas que, por natureza, se enquadram em estratégias a médio e a longo prazo.

#### 4. Objectivos

4.1. A comunicação insiste em que é necessário desenvolver «indicadores adequados que forneçam informação comparável sobre as principais tendências económicas, financeiras e demográficas que determinam a sustentabilidade a longo prazo das pensões, bem como sobre os progressos na reforma dos regimes de pensões e o seu provável impacto, salvaguardando a maior diversidade nos regimes nacionais de pensões». O

(1) Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão — Uma estratégia concertada de modernização da protecção social», JO C 117 de 26.4.2000.

(2) A Comunicação prevê uma revisão geral do sistema proposto em 2005.

Comité observa que a comunicação nada diz sobre que tipo de indicadores se trata, dado que o subgrupo «Indicadores» do CPS está a examinar esta questão e que o CPE já utilizou diversos indicadores no seu relatório de Novembro de 2000<sup>(1)</sup>. O Comité recomenda que os três comités (CPS, COEM e CPE) trabalhem em estreita colaboração para garantir que os indicadores que serão propostos facilitam realmente o método aberto de coordenação com uma gama de parâmetros comparáveis, aptos a dar um quadro completo da realidade e dos processos aplicados nos Estados-Membros.

4.2. O Comité insiste, em particular, na necessidade de desenvolver indicadores suficientemente articulados que permitam avaliar realmente todas as implicações das análises e previsões e recorda as observações aduzidas no seu parecer sobre «Emprego e políticas sociais: um quadro para investir na qualidade»<sup>(2)</sup> respeitante a indicadores de qualidade e comparáveis e de estatísticas fiáveis.

<sup>(1)</sup> «Progress Report to the Ecofin Council on the impact of Ageing Population on Public Pension Systems» (EPC/ECFIN/581/00-Rev., Novembro de 2000).

<sup>(2)</sup> JO C 311 de 7.11.2001.

4.3. No atinente ao presente parecer e em relação ao que se afirma sobre o segundo objectivo, o Comité recomenda que se articule o indicador da esperança de vida com um sub-indicador «esperança de vida autónoma»<sup>(3)</sup>. Por outro lado, a recolha de dados sobre a qualidade de vida dos reformados<sup>(4)</sup> e sobre a qualidade de trabalho e de vida dos trabalhadores de mais idade ou inválidos são elementos importantes que dependem de diversos factores que quase nunca foram objecto de levantamento estatístico, nomeadamente a possibilidade de comunicação e a mobilidade, o grau de integração social no ambiente em que vivem, o ser ou não proprietário da sua habitação, a segurança no seu quadro de vida, a acessibilidade de serviços e de estruturas de lazer. Estes factores deveriam ser tidos em conta na análise dos sistemas nacionais não só porque permitem avaliar a viabilidade social dos regimes de pensões e das reformas levadas a cabo ou em curso, mas também porque têm um impacte significativo na própria viabilidade financeira dos sistemas. O Comité reserva-se o direito de exprimir a sua opinião em parecer específico, logo que o documento sobre os indicadores (que o subgrupo indicadores do CPS está a elaborar) haja sido publicado.

<sup>(3)</sup> Este indicador é já utilizado pelo Eurostat que facilita aos Estados-Membros dados sobre a «disability-free life expectancy».

<sup>(4)</sup> Mencione-se, a título exemplificativo, um estudo da empresa Mervyl Lynch («Progress Report European Pension Reform», de 17.1.2001) que dá importância ao indicador relativo ao nível de vida dos reformados.

Bruxelas, 29 de Novembro 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 relativo ao índice de custos da mão-de-obra»**

(2002/C 48/24)

Em 13 de Setembro de 2001, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 12 de Novembro de 2001, sendo relatora Hornung-Draus.

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 29 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou por 49 votos a favor, 2 votos contra e uma abstenção o seguinte parecer.

**1. Síntese do documento da Comissão**

1.1. Há vários anos que a ausência de um indicador actualizado e comparável sobre as tendências dos custos conjunturais da mão-de-obra tem sido considerada como um ponto fraco importante das estatísticas sobre o mercado de trabalho. Após numerosos investimentos num índice de preços da mão-de-obra durante os anos noventa, o Comité do Programa Estatístico (CPE) decidiu, em 1997, considerar o índice de preços da mão-de-obra como solução possível a longo prazo e implementar, embora sem uma base jurídica, o índice de custos da mão-de-obra como solução intermédia.

1.2. O ICM produzido e divulgado regularmente desde então está longe de ser satisfatório em termos de actualidade, cobertura e comparabilidade.

1.3. Assim, o Plano de Acção relativo aos requisitos estatísticos da União Económica e Monetária (UEM), aprovado pelo Conselho ECOFIN em 29 de Setembro de 2000, incluía estatísticas conjunturais sobre os custos da mão-de-obra no pacote de projectos de regulamento a apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho na Primavera de 2001.

1.4. A Comissão apresenta agora uma proposta de regulamento relativo ao índice de custos da mão-de-obra. Na exposição de motivos refere que, numa zona tão vasta quanto a da UEM, os custos da mão-de-obra são, em geral, considerados como uma das fontes de inflação potenciais mais importantes. Assim, um índice de custos da mão-de-obra actualizado é da maior importância para o Banco Central Europeu, permitindo-lhe monitorizar a inflação na UEM, e para os parceiros sociais, que o poderão utilizar nas negociações dos acordos salariais.

1.5. O regulamento proposto requer que os Estados-Membros forneçam dados trimestrais provenientes dos empregadores sobre os custos da mão-de-obra, utilizando dados existentes,

quando possível. Prevê-se ainda a inclusão de todas as empresas, independentemente da sua dimensão, e que a recolha de dados abranja todas as actividades económicas, incluindo o sector público.

1.6. Os debates com os Estados-Membros, ao nível do grupo de trabalho ou do CPE, conduziram a uma diminuição do grau de pormenor requerido. Por exemplo, não é necessária uma discriminação por profissão ou por tempo inteiro/tempo parcial. O regulamento proposto foi redigido por forma a ser coerente com a legislação existente em matéria de custos da mão-de-obra, rendimentos do trabalho e contas nacionais.

1.7. A metodologia a utilizar no índice e nos formatos de transmissão de dados será definida em pormenor no regulamento da Comissão, juntamente com os critérios para determinar a qualidade do ICM de cada Estado-Membro.

**2. Avaliação**

2.1. O Comité Económico e Social acolhe favoravelmente, nas suas grandes linhas, a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao índice de custos de mão-de-obra apresentada pela Comissão. Num mundo globalizado, a competitividade das empresas e, portanto, dos Estados-Membros da União Europeia é determinada, em grande medida, pelas tendências dos custos da mão-de-obra. Urge, pois, no entender do Comité Económico e Social, dispor de dados fiáveis, comparáveis e actualizados sobre a evolução dos custos da mão-de-obra nos Estados-Membros da UE.

2.2. O índice de custos da mão-de-obra ora publicado pela Comissão não satisfaz, ou não satisfaz inteiramente, os requisitos, dado que nele se reflecte a diversidade de metodologias e de definições dos sistemas estatísticos nacionais. Torna-se, pois, necessário conceber um novo índice.

2.3. O conceito subjacente à proposta de regulamento relativo ao índice de custos da mão-de-obra permite, em princípio, reflectir as tendências actuais dos custos da mão-de-obra. Ao Comité Económico e Social apraz particularmente:

- O acesso a dados estatísticos nacionais existentes;
- A aplicação de procedimentos de estimativa apropriados por parte dos institutos nacionais de estatística. O Comité Económico e Social insta os institutos nacionais de estatística a utilizarem esta possibilidade.

2.4. Todavia, o CES manifesta preocupação e algumas reservas relativamente a diversos elementos da proposta de regulamento relativo ao índice de custos da mão-de-obra na sua forma actual. Tais reservas dizem respeito aos seguintes pontos do regulamento:

2.4.1. Em relação à inclusão das pequenas e micro-empresas no inquérito, a vontade de melhorar a qualidade do índice de custos da mão-de-obra e a necessidade de reduzir a carga administrativa das PME entram em conflito. O CES recomenda à Comissão que examine a possibilidade de instituir um procedimento de recolha de dados simplificado, incluindo o recurso a outras fontes apropriadas ou a medidas excepcionais justificadas. Dever-se-ia ter em conta os resultados dos «estudos-piloto da viabilidade de recolha de dados completos das unidades estatísticas com menos de 10 trabalhadores» que, em todo o caso, devem ser efectuados nos termos do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 530/1999<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> JO L 63 de 12.3.1999, p. 6.

2.4.2. O registo em separado dos custos da mão-de-obra excluindo os prémios e bónus pagos sem carácter de regularidade implica custos e um volume de trabalho desproporcionalmente elevados para as empresas inquiridas. É de recear que o acréscimo de trabalho e de custos associado ao registo dos prémios (rubrica D 11112 do Anexo II do Regulamento (CE) n.º 1726/1999) afecte negativamente a actualidade e a qualidade dos dados globais transmitidos, reduzindo assim a sua pertinência. O CES solicita, pois, expressamente que se renuncie a este índice parcial ou que, pelo menos, o mesmo deva ser produzido apenas uma vez por ano.

2.4.3. O CES reconhece a necessidade de um índice de custos de mão-de-obra actualizado. Tem, porém, sérias dúvidas de que o prazo de 70 dias previsto possa ser cumprido pelos Estados-Membros, dado ser demasiado exíguo para a exploração de dados administrativos. Por consequência, o CES propõe que este prazo seja dilatado, passando a ser de 90 dias durante um período transitório de cinco anos, por forma a que os Estados-Membros possam adaptar os seus sistemas estatísticos às novas exigências.

2.4.4. Acresce que a extensão do índice de custos de mão-de-obra às secções M, N e O da NACE Rev. é susceptível de protelar ainda mais a elaboração e publicação do índice, uma vez que, em alguns Estados-Membros, estes sectores económicos não são ainda objecto de recolha de dados estatísticos, ou são-no de forma insuficiente. Por isso, é desejável que se comece por elaborar um índice parcial que não inclua as secções M, N e O da NACE Rev.

Bruxelas, 29 de Novembro de 2001.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões» sobre «Um novo quadro de cooperação para as actividades no âmbito da política de informação e comunicação da União Europeia»**

(2002/C 48/25)

A Comissão decidiu, em 29 de Junho de 2001, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

O Comité incumbiu J. I. Gafo Fernández de elaborar o parecer correspondente, como relator-geral.

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 29 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o presente parecer.

## 1. Observações na generalidade

1.1. O CES apoia o objectivo da Comissão de criar um novo quadro de cooperação em matéria de informação e comunicação, para passar em seguida à definição e aplicação de uma estratégia comum que tenha em conta o papel das instituições e dos órgãos da União Europeia neste domínio.

- contribuir para a estruturação do diálogo entre as organizações da sociedade civil («institutional building») nos países e zonas extra-comunitárias e, prioritariamente, nos países candidatos à adesão;
- adaptar a mensagem a transmitir, tal como a entende a comunicação da Comissão, em função das especificidades da audiência e da variedade dos interlocutores representados no CES.

1.2. É evidente que, para propiciar um debate informado sobre o futuro da Europa, de que é exemplo o Livro Branco sobre a Governança, deve haver uma certa planificação que permita sensibilizar os cidadãos e associá-los de forma activa e positiva. Esta necessidade é ainda mais evidente no caso de eventos inesperados que afectem as políticas comunitárias — como foram as crises ligadas aos produtos alimentares —, que exigem uma informação ainda mais transparente e estruturada. É necessário elaborar uma estratégia de comunicação baseada numa planificação de «objectivos individualizados» de comunicação, ajustando a estes objectivos os canais de comunicação e as mensagens a transmitir. Assim será possível aumentar a capacidade de reacção perante situações inesperadas que imponham a sensibilização dos cidadãos para a dimensão das políticas e das actuações da União Europeia.

Esta orientação inscreve-se igualmente no quadro do protocolo de cooperação recentemente celebrado entre a Comissão e o Comité.

1.3. O CES está pronto a empenhar-se nesta via, afirmando, além da sua função consultiva junto das instituições europeias, a sua especificidade e complementaridade relativamente às restantes instituições. Única assembleia de âmbito europeu não ligada, directa ou indirectamente, aos partidos políticos, o CES Europeu está pronto a colocar ao serviço do objectivo almejado a sua capacidade de:

- agir como intermediário das organizações da sociedade civil dos Estados-Membros;

1.4. O CES faz notar que adoptou um plano estratégico de comunicação que coincide em numerosos aspectos com as orientações previstas na comunicação da Comissão em exame. Em particular, a cooperação interinstitucional procurada pela Comissão é um dos objectivos essenciais deste plano estratégico de comunicação do CES. Este plano, que o CES adoptou por sua própria iniciativa, constitui já um meio operacional eficaz para responder às expectativas da comunicação da Comissão, na condição de serem disponibilizados os meios financeiros adequados.

1.5. O CES lamenta que a comunicação em apreço, que é dirigida a todas as instituições da EU, só tome, no fundamental, em conta o Parlamento e a Comissão, se bem que sejam por diversas vezes referidas a integridade e a responsabilidade própria de cada instituição. Ora, uma «verdadeira reformulação da política de informação e comunicação» deveria ir além dos esquemas em vigor desde há muitos anos, que proporcionaram resultados reconhecidamente decepcionantes, para dar maior importância aos contributos novos, originais e complementares que as outras instituições e órgãos comunitários, ainda que de menor dimensão, têm capacidade para prestar à iniciativa proposta pela Comissão. Esta reflexão pode igualmente aplicar-se ao papel a desempenhar pelo Conselho Europeu.

Neste sentido, o Comité, activamente empenhado em todas as ações de cooperação interinstitucional que actualmente se reforçam, solicita que lhe seja garantida a participação em todas as estruturas interinstitucionais referidas na comunicação e, nomeadamente, no Grupo Interinstitucional para a Informação (GII).

## 2. Observações na especialidade

### 2.1. Uma Europa próxima dos cidadãos

O CES deve afirmar, como elemento essencial da estratégia a adoptar, a sua vocação e capacidade para agir como um intermediário entre as instituições europeias e as organizações da sociedade civil dos Estados-Membros, com as quais mantém relações regulares e consolidadas, para, através destas, chegar ao cidadão.

Este papel que o CES pode reivindicar com maior justificação após a assinatura do Tratado de Nice deveria ser reconhecido pelas restantes instituições e destacado e facilitado no âmbito da aplicação de uma estratégia comum em matéria de informação e comunicação.

Seria, por outro lado, necessário que esta estratégia identificasse os diferentes colectivos de cidadãos a que se dirige a informação, procurando ajustá-la às suas necessidades específicas. O Comité pode também desempenhar neste processo um papel muito importante.

### 2.2. Responsabilidade e integridade das instituições

A natureza do CES — próximo do terreno económico e social e do cidadão como nenhuma outra instituição europeia — permite-lhe contribuir com uma mais-valia indispensável, numa perspectiva interinstitucional.

O CES pretende assumir uma identidade nova e forte, explorando as sinergias proporcionadas por esta cooperação: trata-se de combinar especificidade e complementaridade das mensagens.

### 2.3. O Grupo Interinstitucional para a Informação e o organismo consultivo sobre a informação e a comunicação

É certamente necessário alargar a composição do Grupo Interinstitucional, já que, por um lado, os conhecimentos especializados e a proximidade do cidadão com que o CES pode contribuir sairão assim reforçados e, por outro, é pouco provável que instituições sem representação possam

compreender, assimilar e aceitar o que é sugerido na comunicação, a saber: «tomar nota das decisões do GII e das recomendações formuladas».

Por estas razões, o CES deve participar neste grupo e também no organismo consultivo sobre a informação e a comunicação previsto no último parágrafo do ponto I.1.2, pág. 8, do documento da Comissão.

### 2.4. Cooperação no terreno — Representações e gabinetes no exterior

Embora não disponha de qualquer estrutura deste tipo, o CES desenvolveu um diálogo rico e continuado com as organizações da sociedade civil nos países não comunitários e, nos últimos anos, prioritariamente nos Estados candidatos à adesão («institutional building»).

Estas ações do CES poderiam suscitar um interesse e um apoio maiores da parte das representações e dos gabinetes externos da Comissão, mas igualmente do PE. Dado que a Comissão tenciona rever o conteúdo do mandato destes gabinetes, conviria propor que estes fossem mandatados (e não apenas convidados) para:

- divulgar as publicações do CES;
- colaborar activamente nas iniciativas promovidas pelo CES nos países em questão;
- dispensar um acolhimento activo aos membros e aos funcionários do CES em missão de preparação de eventos;
- designar uma pessoa encarregada da ligação às actividades do CES.

### 2.5. As outras instituições e órgãos

Justificar-se-ia que os comentários consagrados ao CES (e ao CR) fossem mais substanciais. É igualmente de notar que, no segundo parágrafo, o protocolo de cooperação assinado em 24 de Setembro de 2001 entre o CES e a Comissão é designado, na comunicação, por «declaração comum».

A comunicação evoca a clarificação do papel de cada instituição. É essencial que o papel do CES seja precisado pelas outras instituições ao exporem o funcionamento do processo de decisão. Com efeito, quando mais não seja, pela sua proximidade natural das realidades do terreno e do cidadão, o CES pode contribuir para aproximar — como deseja a Comissão — os cidadãos europeus e as instituições da União.

## 2.6. Os Estados-Membros e as instituições nacionais: Parlamentos e Conselhos Económicos e Sociais

O CES deveria participar em acções comuns com os organismos governamentais dos Estados-Membros (pág. 11, último parágrafo). O CES poderia, nomeadamente, tomar a iniciativa de programar tais acções com os CES nacionais e regionais, no âmbito das relações de trabalho e intercâmbio que mantém com estes organismos, e servir também de intermediário com os parlamentos nacionais.

## 2.7. Possibilidades de externalização

A ideia de criar uma agência de informação interinstitucional é interessante, na medida em que poderá constituir uma reserva de meios e competências, mantendo ao mesmo tempo relações estreitas com as diversas instituições para não perder de vista as suas especificidades, abordando a comunicação e a informação de forma independente e tão profissional quanto possível e dando-lhe a dimensão humana (simplicidade da linguagem, clareza das mensagens, escuta, etc.) de que tanto carece aos olhos dos cidadãos da Europa.

O recurso à externalização permite ter em conta as realidades do mercado e as suas tendências e não se limitar a mensagens demasiado rígidas e administrativas. Esta posição pode, assim, revelar-se uma garantia de criatividade e originalidade na formulação das mensagens ou na apresentação das instituições.

Esta iniciativa é interessante para o CES, que deveria ser associado ao processo de criação eventual de tal agência.

## 2.8. Seguimento

Em resposta ao apelo lançado pela Comissão (último parágrafo), o CES deveria fazer valer o papel que os seus membros podem desempenhar nos Estados-Membros, através das organizações a que pertencem. Assim se iria ao encontro do objectivo da Comissão Europeia de actuar prioritariamente junto dos formadores e multiplicadores de opinião em cada Estado-Membro.

- Sendo eles mesmos multiplicadores, os conselheiros têm também um papel a desempenhar na transmissão de informação às suas organizações e às outras entidades com que mantêm contacto a todos os níveis.
- As relações com os Conselhos Económicos e Sociais nacionais e regionais são muito importantes, já que estes organismos são também multiplicadores a ter em atenção. Importa não se deixar paralisar por considerações do tipo «área reservada».

## 3. Sobre o anexo da comunicação

### 3.1. Programa de acções prioritárias de informação Prince

Há alguns anos (1996-1997), o CES havia sido associado a actividades de informação, nomeadamente sobre o euro, com a participação de deputados do Parlamento Europeu. Se prosseguirem as actividades deste programa de acções prioritárias, o CES desejaria renovar a sua participação no programa Prince.

### 3.2. Redes e centros de informação

Info-Points Europe (139), Centros de Informação Rural (130) e Fóruns Urbanos (19): o Comité deveria alimentar de forma sistemática estes centros de informação.

Não basta manter contactos apenas com os grandes centros; importa igualmente ter ligação aos centros de âmbito regional e local, ou seja às redes não financiadas pela Comissão (bibliotecas públicas, autoridades locais, câmaras de comércio, etc.), bem como aos Centros Europeus de Documentação (CDE), à Fédération internationale des Maisons de l'Europe (FIME) e às equipas de conferencistas de Team Europe e Groupeuro.

### 3.3. O servidor EUROPA

O CES está representado no Comité Editorial Interinstitucional para a Internet (CEII) e acolheu já algumas das suas reuniões.

O CES está em ligação directa com o EUROPA (transmissão das informações numa base de reciprocidade, actualização das informações e das ligações).

A evolução do EUROPA para um EUROPA II e para conceitos como e-governança ou e-Comissão deveria também permitir integrar o CES no caminho do futuro, introduzindo (porque não?) a noção de e-consulta, isto é, garantindo ao CES Europeu, em especial, mas também aos organismos consultivos similares, uma presença incontornável na rede. A este propósito, o CESlink e a AICESIS merecem apoio efectivo.

### 3.4. Europe Direct

Para fazer face ao aumento do correio electrónico dirigido ao sector de informação do CES (info@esc.eu.int), impõe-se uma colaboração estreita com Europe Direct. Com efeito, são numerosos os pedidos que chegam ao CES por omissão, sendo afinal destinados à Comissão.

Por outro lado, este aumento dos contactos por correio electrónico requer uma reacção rápida e adequada, se se pretende respeitar o código de conduta («netiquette») para o tratamento de pedidos por correio electrónico: responsabilização dos serviços fornecedores de informações específicas, constituição de equipas de correspondentes que cubram todos os domínios e todas as línguas, incluindo algumas línguas da Europa Central e Oriental.

### 3.5. Visitas

O CES, que dispõe de uma equipa de oradores apoiados por alguns conselheiros, acolhe em cada ano cerca de 8 000 visi-

tantes devidamente informados sobre as actividades institucionais, o seu papel no processo de decisão comunitário, etc.

É essencial que os oradores de todas as instituições emitam a mesma mensagem consensual e virada para a cooperação entre as instituições, no interesse de uma construção europeia transparente, democrática e sólida, porque exposta com clareza e simplicidade. Afigura-se por vezes necessária uma informação destes oradores sobre a essência do CES. Existe um curso de formação dos conferencistas?

A cooperação com a Comissão e com o PVUE é, no entanto, muito boa e merece ser ainda aprofundada.

Bruxelas, 29 de Novembro de 2001.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

## Parecer do Comité Económico e Social sobre «Europa Sustentável»

(2002/C 48/26)

Em 31 de Maio de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 4 do artigo 11.º, do n.º 1 do artigo 19.º e do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, emitir parecer sobre «Uma Europa sustentável para um mundo melhor».

Incumbido da preparação dos respectivos trabalhos, o Subcomité «Europa Sustentável», emitiu parecer em 30 de Outubro de 2001, sendo relator E. Ehnmark e co-relator L. Ribbe.

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 29 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

### 1. Apelo à Cimeira de Laeken

para a União o desenvolvimento sustentável —, com a qual inaugura uma nova concepção para o futuro da Europa.

1.1. O Comité Económico e Social aplaude a iniciativa da presidência belga de preparar uma declaração sobre o futuro da Europa, que deverá ser adoptada no Conselho Europeu de Laeken. Tal proporcionará uma oportunidade única de, num estadio inicial do próximo debate público alargado, expor as ideias fundamentais sobre o futuro da Europa, seus intuições e desígnios.

1.2. A Cimeira Europeia de Gotemburgo tomou uma decisão de grande alcance — fixar como objectivo preeminente

1.3. As intenções da Declaração de Laeken constituem uma ocasião especial de acentuar a vertente do desenvolvimento sustentável como uma tarefa fundamental para a União Europeia. Chegou a hora de clarificar o alcance global do desafio e da oportunidade que este novo projecto representa para a União e de, claramente, nele centrar o debate sobre o futuro da Europa. O desenvolvimento sustentável deverá

constituir o cerne do debate sobre o tipo de Europa que se pretende.

1.4. No trabalho realizado este ano, o CES consagrou especial atenção à importância geral do desenvolvimento sustentável e às consequências da decisão da Cimeira de Gotemburgo. Neste segundo parecer sobre o desenvolvimento sustentável, o CES concentra-se no modo de fazer progredir esta concepção, tornando-a mais operacional através de um maior envolvimento dos cidadãos.

1.5. O desenvolvimento sustentável ambiciona criar boas condições de vida duradouras para todos os cidadãos, em termos de bem-estar não só económico, mas também cultural e ambiental. A boa qualidade de vida não depende exclusivamente de recursos económicos, mas é fruto da interacção de muitos factores avaliados ao longo do tempo.

1.6. Declarado solememente política super-sectorial de longo prazo, o desenvolvimento sustentável constitui agora uma nova concepção para a Europa. Implica uma abordagem fundamental integrada de conceber as políticas, pautada pelo bem comum num futuro partilhado e pela necessidade de políticas coordenadas e coerentes.

1.7. Um desenvolvimento sustentável com estas características afecta todas as actividades da UE e dos Estados-Membros e favorece a aproximação dos cidadãos à União e às suas políticas.

1.8. Tratando-se de uma nova concepção, a EU vê-se perante o desafio de mostrar até que ponto é capaz de chegar a novas gerações e a outras partes do mundo. Um tal esforço de solidariedade e responsabilidade pode, no entanto, ir buscar força à inspiração que presidiu à fundação da EU — o seu anseio de reunir esforços — e, assim, solucionar de um modo mutuamente fortalecedor os conflitos que a prossecução de um objectivo tão ambicioso e abrangente quanto este inevitavelmente provocará.

1.9. O desenvolvimento sustentável privilegia três políticas sectoriais principais — económica, social e ambiental —, acalentando a ambição nítida de conciliar os objectivos e acções em todos esses domínios com o propósito global de dar forma a uma sociedade sustentável. A política ambiental ganha, pois, estatuto de prioridade em pé de igualdade com as políticas económica e social. Estas três políticas interagem, e devem-no fazer em grande escala. Daí a necessidade de a UE assumir a liderança, tal como decidido pelos chefes de Estado e de governo em Gotemburgo, endereçando uma importante mensagem aos cidadãos da União e mesmo ao mundo inteiro.

#### 1.10. *Políticas práticas destinadas às pessoas*

1.10.1. O desenvolvimento sustentável é uma abordagem diferente ao tipo de Europa que se pretende, que leva a modificações radicais na vida e no comportamento dos cidadãos. O quotidiano das pessoas será afectado como por mais nenhuma outra concepção política. Serão enormes os desafios decorrentes para a sociedade, para a economia e para o sector industrial.

1.10.2. Ao colocar a ênfase na solidariedade, esta nova concepção para a Europa proporciona, de facto, uma oportunidade rara de pôr à prova a boa governação, confiando-lhe um trabalho prático difícil. Perante a árdua tarefa de modelar um futuro em que ideologia e acção são definidas de modo a responder às prioridades a longo prazo dos cidadãos, será essencial uma liderança política, em que os aspectos respeitantes à governação deverão ser privilegiados.

1.11. Não obstante o carácter e as perspectivas a longo prazo do desenvolvimento sustentável, há que estabelecer objectivos operacionais concretos. O desenvolvimento sustentável deve ser posto em prática mediante projectos concretos para a União e para os seus Estados-Membros, o que é psicológica e politicamente importante, pois dá resposta às preocupações quotidianas dos cidadãos da União.

1.12. A nova concepção demonstra ser necessário um processo contínuo. O desenvolvimento sustentável é um processo longo que assenta numa dinâmica a longo prazo em todos os domínios. O CES realça a dimensão cognitiva no desenvolvimento sustentável, que deverá ser apoiada por investimentos na educação, aprendizagem ao longo da vida e investigação.

1.13. As políticas em matéria de desenvolvimento sustentável devem ser desenvolvidas da base para o topo com amplo apoio da opinião pública. Os planos nacionais previstos para o desenvolvimento sustentável proporcionam oportunidades únicas de novas formas de diálogo, tais como o envolvimento activo dos cidadãos na definição das políticas europeias nesta matéria alicerçada em processos de informação e de consulta eficientes. É essencial clarificar o papel e as funções dos planos nacionais, em particular em relação à estratégia da União Europeia.

1.14. Os parceiros sociais têm um papel fundamental a desempenhar no que respeita tanto à base de apoio como ao acompanhamento dos processos de consulta. Sem o envolvimento activo dos parceiros sociais e de outras organizações não governamentais, o desenvolvimento sustentável não vingará como estratégia para o futuro da União.

1.15. O Comité Económico e Social detém uma posição única no acompanhamento e apoio dos processos de consulta. Representa, numa acepção ampla, a sociedade civil organizada. Tenciona, por isso, tomar parte activa no processo de consulta.

1.16. O desenvolvimento sustentável é um desafio importante para os países candidatos à adesão. A União deveria, desde o início, encetar o diálogo com esses países a fim de assegurar, o mais brevemente possível, a sua participação em objectivos e acções comuns. Só o facto de existir esta nova concepção para o projecto europeu pode dar um novo impulso ao trabalho de transição nesses países e contribuir para motivar os cidadãos a participarem na definição de políticas comunitárias.

1.17. O desenvolvimento sustentável constitui um desafio para as instituições da UE, nomeadamente no que respeita a necessidade de maior coordenação e coerência das políticas. Todas as instituições terão de dar resposta a novas exigências. O mais urgente é melhorar a integração do desenvolvimento sustentável no planeamento e implementação de todas as políticas. O Comité chama a atenção para essa necessidade e, em particular, para a importância do reforço da coordenação das políticas a nível da Comissão. O CES propõe a criação de um órgão especial no âmbito do Secretariado-Geral ou do gabinete do Presidente da Comissão.

1.18. No Conselho Europeu de Barcelona, a realizar em Março de 2002, a UE deveria avançar com indicações claras sobre passos concretos a dar em matéria de protecção do ambiente e produção de energia, bem como propor soluções a longo prazo para o sector dos transportes. É indispensável adoptar novas medidas que restabeleçam a confiança das pessoas nos bens alimentares.

1.19. O CES considera essencial que a Cimeira de Barcelona fixe novos objectivos para o desenvolvimento sustentável tanto na vertente social como económica. Os novos riscos para a saúde na vida profissional devem ser tratados no seu contexto social, económico e ambiental. Melhorar a qualidade de trabalho é um dos factores principais da vertente social da estratégia; outro é a saúde pública, tendo em conta, nomeadamente, o envelhecimento da população. Embora difícil, é necessário adoptar uma abordagem multidisciplinar.

1.20. O CES propõe uma campanha de informação à escala comunitária sobre as questões basilares do desenvolvimento sustentável, que conte com a participação de escolas e universidades, oficinas e bibliotecas, ONG e parceiros sociais.

1.21. Insiste em que é importante debater e consultar os cidadãos sobre as questões fundamentais. Propõe que se fixe um período alongado de consulta em 2002, na sequência do Conselho Europeu de Barcelona.

## 2. Antecedentes

2.1. Na reunião plenária de Maio de 2001, o CES aprovou, por unanimidade, o parecer sobre a «Elaboração de uma estratégia da União Europeia em matéria de desenvolvimento sustentável», no qual fundamentalmente lembrava ao Conselho Europeu de Gotemburgo a escassez de tempo disponível para considerações políticas e para obter da opinião pública amplio apoio e compreensão quanto às medidas concretas, recomendando a necessidade de um trabalho mais aprofundado, que proporcione ao Conselho e aos governos uma base suficiente para as decisões necessárias.

2.2. O CES sublinhava a intenção de participar activamente no trabalho futuro tanto de preparação como de aplicação da estratégia.

2.3. Congratulava-se com a proposta avançada pela Comissão para que o CES contribua na organização de um fórum bienal dos interessados sobre o desenvolvimento sustentável.

2.4. Para além disso, o CES declarava-se pronto a mobilizar os seus membros para o reforço da comunicação com os níveis de base e a desenvolver uma função de controle centrada na análise da aplicação da estratégia em matéria de desenvolvimento sustentável.

## 3. Conselho Europeu de Gotemburgo

3.1. O Conselho Europeu de Gotemburgo decidiu, em Junho, seguir uma linha política que pode ser considerada, em grande medida, paralela às sugestões do CES e resultado de considerações políticas convergentes.

3.2. O essencial da decisão do Conselho pode ser resumido em quatro pontos:

- reconhecimento da necessidade de analisar os efeitos económicos, sociais e ambientais de todas as políticas de forma coordenada e de os ter em conta no processo de decisão;
- utilização de uma estratégia da base para o topo com base em estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável a elaborar pelos Estados-Membros da União;
- importância de se proceder a amplas consultas com todos os intervenientes e convite aos Estados-Membros para que instaurem processos de consulta adequados;

- identificação de uma série de objectivos e medidas que sirvam de orientações gerais para o desenvolvimento de políticas futuras em quatro domínios prioritários: alterações climáticas, transportes, saúde pública e recursos naturais.

3.3. O Conselho realçou ainda a sua intenção de analisar os progressos alcançados em duas reuniões a realizar no próximo ano:

- na Cimeira de Laeken o Conselho analisará as propostas da Comissão respeitantes a mecanismos destinados a submeter as propostas de políticas mais importantes a uma avaliação do impacto sobre a sustentabilidade, incluindo as suas potenciais consequências económicas, sociais e ambientais;
- no Conselho Europeu da Primavera, a realizar em Março de 2002, o Conselho fará o balanço dos progressos registados no desenvolvimento e implementação da estratégia num contexto mais alargado.

3.4. O Conselho insistiu no facto de o desenvolvimento sustentável ser suscetível de libertar uma nova vaga de inovação tecnológica e investimento, gerando crescimento e emprego. Convidou a indústria a participar no desenvolvimento e na utilização mais generalizada de novas tecnologias compatíveis com o ambiente em sectores como a energia e os transportes.

#### 4. Perspectivas decorrentes do Conselho Europeu de Gotemburgo

4.1. Dadas as circunstâncias, pode-se considerar que o resultado do Conselho Europeu de Gotemburgo correspondeu às expectativas. O Conselho iniciou um esforço de longo prazo em prol do desenvolvimento sustentável, convertendo, desse modo, a sustentabilidade em dimensão central da cooperação europeia. Realçou com toda a ênfase devida que o desenvolvimento sustentável deve ser apoiado pelos próprios cidadãos e que devem ser estabelecidos os mecanismos de consulta adequados. Definiu, por fim, um conjunto de acções prioritárias e pedidos de planeamento das acções futuras.

4.2. Ficou, assim, consagrada a exigência de que as políticas sejam coerentes, a fim de apoiar o desenvolvimento sustentável.

4.3. Tanto a Comissão como o Conselho reconhecem que o desenvolvimento sustentável na UE só poderá ser conseguido através de uma consulta específica a todos os segmentos da sociedade civil, o que pressupõe a consulta exaustiva e a colaboração de um número alargado de grupos de interessados.

4.3.1. Por falta de tempo a Cimeira de Gotemburgo não pôde adoptar uma série de medidas concretas destinadas a pôr em prática os objectivos acordados. Por isso, torna-se ainda mais importante que o relatório de síntese da Comissão, que

servirá de base para o Conselho Europeu de Barcelona, seja acompanhado de medidas concretas e realistas, o que é fundamental para manter o envolvimento do público em geral.

4.3.2. Para referir apenas um exemplo, o documento de consulta da Comissão de Março de 2001 prevê, a longo prazo, a redução das emissões de CO<sub>2</sub> em 70 %. O Comité acolhe favoravelmente estas observações, mas chama a atenção para o facto de não serem definidas «estratégias» que apontem para o modo de a concretizar.

4.3.3. Uma redução das emissões de CO<sub>2</sub> em 70 % implicaria necessariamente a introdução de modificações radicais no modo de gerir a actividade económica e na vida diária. De acordo com a Agência Europeia do Ambiente, a UE tem já dificuldades em respeitar os objectivos de Quioto. Que tipo de estratégias serão, então, necessárias para alcançar, a longo prazo, objectivos muito mais radicais?

4.3.4. Há quem veja numa política activa de protecção do ambiente um entrave à competitividade económica. No entanto, justifica-se reforçar uma utilização mais eficaz da energia e dos recursos tanto de um ponto de vista ecológico, como económico: menos consumo de energia significa não só menos gases com efeito de estufa, mas também redução para a indústria dos custos energéticos. Assim, a utilização de tecnologias inovadoras e eficientes é duplamente compensadora.

4.3.5. Para o CES, estes pontos de vista contraditórios e a lamentável falta de coerência entre fins e meios constituem a razão de ser desta tão grande dificuldade em tornar credível a necessidade de dar prioridade ao desenvolvimento sustentável e em cativar o apoio de amplas franjas da sociedade nesse sentido.

4.4. O Conselho Europeu de Gotemburgo deixou ficar bem claro que terão de ser instaurados métodos institucionais a fim de assegurar a coerência entre as políticas. Tal implicará novas iniciativas a nível das instituições europeias em matéria de coordenação transfronteiriça e inter-sectorial. O Conselho Europeu de Gotemburgo encarregou o Conselho de Assuntos Gerais de coordenar a preparação horizontal da estratégia de desenvolvimento sustentável.

4.5. Um dos aspectos importantes das decisões tomadas em Gotemburgo é que os esforços da União se deverão alicerçar em planos de acção nacionais, com início na Primavera de 2002. Tal evoca os métodos de trabalho dos fundos estruturais e significa que todos os aspectos reputados prioritários pelo Conselho se devem traduzir em planos baseados em considerações a nível nacional. Por outras palavras, é uma maneira de elaborar políticas sustentáveis coerentes da base para o topo e não do topo para a base.

4.6. Em guisa de comentário final, poder-se-á afirmar que a mensagem do Conselho de Gotemburgo era de que estava pronto a começar o verdadeiro trabalho sobre a estratégia de desenvolvimento sustentável. As questões têm, afinal de contas, um horizonte temporal de 20 a 25 anos. Não se deverá esperar que de um debate público de poucos meses e de umas quantas cimeiras políticas possa brotar uma estratégia de desenvolvimento sustentável completa.

5.6. O pilar social é obviamente um desafio multifacetado. De acordo com o plano de acção social, deverão ser dados passos decisivos para minimizar a exclusão social e aumentar a inclusão. A política de emprego da UE, iniciada pelo Conselho Europeu do Luxemburgo em 1997, é outra componente importante do pilar social. A educação e a formação, assim como a aprendizagem ao longo da vida fazem também parte integrante dele, juntamente com a qualidade de trabalho acrescentada na Cimeira de Estocolmo de 2001.

## 5. Coerência no desenvolvimento sustentável

5.1. A estratégia de desenvolvimento sustentável completa o compromisso político da União de uma renovação económica e social e adita um terceiro pilar (ou dimensão) à estratégia de Lisboa.

5.2. No parecer anterior o CES realçou a necessidade imperiosa de uma total coordenação das acções empreendidas ao abrigo destes três pilares. Daí que os objectivos ambientais devem fazer referência ao emprego e às repercussões sociais. Do mesmo modo, a sustentabilidade das finanças públicas é condição prévia para uma estratégia sustentável credível nos domínios da assistência social e da inclusão ou exclusão social.

5.3. O CES reconhece a dificuldade em configurar uma adequada coerência política entre os três pilares. Nem sempre é claro o modo como os três pilares interagem, se apoiando-se reciprocamente ou actuando de forma contraproducente. É absolutamente essencial seleccionar indicadores de avaliação. O problema é que os indicadores — tal como o demonstrou, nomeadamente, uma análise recente da OCDE — se referem habitualmente apenas a um dos três pilares — ao económico, ao social ou ao ambiental. Os indicadores que permitem medir e analisar as conexões e os efeitos «transpilares» são completamente diferentes.

5.4. Na análise e recomendações de política geral, as «Orientações Gerais das Políticas Económicas» oferecem um exemplo de integração parcial da sustentabilidade. O projecto de orientações económicas da Comissão — posteriormente adoptado pelo Conselho e pelo Parlamento — sublinha a necessidade de finanças públicas sustentáveis e inclui, no final, uma referência à decisão tomada pelo Conselho Europeu de Estocolmo de incluir o desenvolvimento sustentável na estratégia de Lisboa.

5.5. A necessidade de um crescimento económico duradouro, de uma taxa de emprego elevada, de regimes de pensão estáveis, de políticas adequadas de luta contra a exclusão social, de novos investimentos na investigação e desenvolvimento, de novas medidas destinadas a criar uma política ambiental sustentável — todos estes factores deverão ser integrados como pontos de partida para a elaboração de orientações económicas gerais.

5.7. Convém notar, no entanto, que o projecto de orientações para 2002 em matéria de emprego proposto pela Comissão faz apenas uma alusão breve às decisões sobre o desenvolvimento sustentável. A proposta refere nomeadamente a recomendação da Cimeira para que os planos de acção nacionais para o desenvolvimento sustentável incluam a promoção do emprego na área do ambiente. No entanto, na actual proposta de orientações é insuficiente a referência ao desenvolvimento sustentável.

5.8. O pilar social inclui também uma questão de longo prazo — o modelo social europeu —, que tem vindo a ganhar importância na perspectiva do alargamento da União, por um lado, e dos seus crescentes compromissos a nível mundial, por outro. O modelo social europeu é frequentemente citado sem qualquer outra análise ou explicação; a sua existência não suscita, todavia, qualquer dúvida. É, por exemplo, aceite generalizadamente que o modelo inclua aspectos como a solidariedade e a segurança social, bem como o crescimento industrial e económico competitivo.

5.9. Os parceiros sociais deverão responsabilizar-se, em particular, por aprofundar a análise e actualizar o modelo social europeu.

5.10. Outra dimensão fundamental da estratégia de desenvolvimento sustentável, na perspectiva do CES, é a coesão na sua mais ampla acepção. A manutenção e reforço da coesão será essencial para o futuro da União Europeia, o que se torna mais óbvio ainda no caso do alargamento. Mas a coesão não se consegue exclusivamente através do desenvolvimento económico, social e ambiental. Deverá incluir também a dimensão cultural, abrangendo valores comuns, o entendimento cultural e o respeito mútuo pela diversidade cultural.

5.11. A dimensão cultural da estratégia de desenvolvimento sustentável carece de uma análise mais aprofundada. A conceção da União centra-se no pluralismo e variedade cultural. A estratégia de desenvolvimento sustentável deveria ter isto em devida conta e incluir acções destinadas a apoiar o conceito emergente de variedade e diversidade cultural duradoura.

5.12. O CES estima que esta dimensão da estratégia de desenvolvimento sustentável merece maior importância. O património cultural europeu em usos e padrões comportamentais desempenha, directa ou indirectamente, um papel-chave na evolução dos modelos de coesão. O reconhecimento e a aceitação de tradições culturais e atitudes comuns contribuem para cimentar o entendimento e o respeito mútuos. A dimensão cultural do desenvolvimento sustentável pode ser vista como um instrumento destinado a preservar e apoiar o pluralismo cultural.

5.13. Qualquer definição de desenvolvimento sustentável centra-se na solidariedade entre as gerações. A consulta e demais iniciativas que digam respeito à estratégia de desenvolvimento sustentável deverão, por conseguinte, atrair e envolver activamente todas as gerações. Seria particularmente útil implicar grupos de jovens (de idade inferior a 25 anos) e pessoas mais velhas (de idade superior a 55 anos).

## 6. A Estratégia de Desenvolvimento Sustentável — o começo urgente de uma longa viagem

6.1. O debate sobre a proposta da Comissão relativa a uma estratégia de desenvolvimento sustentável revelou uma cisão entre as perspectivas adoptadas: ou uma concepção mais visionária da necessidade de inverter as tendências não sustentáveis ou a acentuação de acções concretas, sobretudo no domínio do ambiente. Não raras vezes tem sido utilizado como justificação para esta última abordagem o argumento que evoca os longos anos decorridos desde a adopção do objectivo global do desenvolvimento sustentável pela Conferência do Rio.

6.2. Após a Cimeira Europeia de Gotemburgo, o debate tem estado mais ou menos adormecido, apesar dos desafios a que é necessário dar resposta para pôr em prática as decisões aí adoptadas. Acantoados na sequência de acontecimentos mundiais, os parceiros sociais e a sociedade civil organizada no seu conjunto aguardam iniciativas das instituições europeias sobre o modo de implementar as decisões de Gotemburgo e levar por diante a estratégia.

6.3. Tal pode constituir um perigoso abrandamento da pressão exercida por amplas franjas da sociedade em prol de acções destinadas a configurar uma sociedade mais sustentável. No parecer anterior sobre a estratégia, o CES apontava a necessidade urgente de iniciar o processo e de o dotar de um conteúdo concreto. A urgência não é menor meio ano depois da Cimeira de Gotemburgo.

6.4. Ao mesmo tempo, há que salientar que a estratégia de desenvolvimento sustentável deverá progredir gradualmente a

longo prazo em função das capacidades de apoio das populações e dos governos. A estratégia de desenvolvimento sustentável não constitui um «big bang». A ambição desmedida pode comprometer as melhores intenções.

6.5. O CES considera importante realçar o carácter gradual da estratégia. O Conselho Europeu adopta a mesma abordagem ao decidir que seja feito um acompanhamento anual no âmbito da estratégia de Lisboa.

## 7. Identificação dos problemas decisivos em termos de ambiente

7.1. A vertente ambiental da estratégia de desenvolvimento sustentável inclui, ela própria, alguns problemas decisivos com amplas consequências para o modo de vida dos cidadãos e o funcionamento da sociedade. O CES reputa oportuno apresentar os seguintes exemplos pertinentes.:

7.2. O Conselho e a Comissão têm frequentemente chamado a atenção para o facto de o desenvolvimento sustentável fomentar novas tecnologias, abrindo, assim, novos mercados e preparando o terreno para uma nova economia. No que diz respeito à eficiência energética e à poupança de energia, a Comissão apresentou várias propostas, sobre as quais o CES também teceu os comentários que julgou oportunos. Neste sector, no entanto, a impressão que prevalece é que existe um vasto potencial de acção e de maior envolvimento dos cidadãos ainda por explorar.

7.2.1. Adoptar um modo sustentável na produção ou em outras formas da actividade económica é intrinsecamente uma proposta mais difícil e exige uma abordagem mais inteligente do que no caso da «exploração» a curto prazo ou da sobre-exploração de recursos. Além disso, a actividade económica sustentável continua a não ser rentável em muitos casos devido às condições gerais aplicáveis.

7.2.2. É sabido que o planeta em que vivemos é um sistema fechado e que muitos sistemas estáveis e fechados operam a nível local e regional. Cada vez mais, porém, estamos a ferir os ciclos que costumavam ser estáveis ao aproveitarmo-nos da capacidade — anteriormente não existente — de sobre-explorar maciçamente os recursos naturais.

7.2.3. É triste mas é verdade que muito facilmente se obtiveram lucros com a «exploração» de factores imediatamente disponíveis, tais como os recursos naturais e a mão-de-obra. A produção segundo normas mais rigorosas do que as legalmente exigidas não produz automaticamente lucros mais elevados.

7.2.4. O facto de assim ser não implica uma crítica aos actuais responsáveis políticos e económicos, é antes um pesado legado histórico. Compete, em última análise, à sociedade no seu todo incentivar as empresas a integrar no relatório de actividade e no relatório anual uma «abordagem tripla», indicando não só os resultados económicos, mas também as dimensões social e ambiental.

7.2.5. Estes exemplos ilustram os desafios de longo prazo inerentes a uma estratégia de desenvolvimento sustentável e a necessidade de um debate público constante sobre os seus objectivos e meios. Uma outra conclusão que deles se pode retirar é que os modelos económicos contemporâneos não se adaptam bem à estratégia de desenvolvimento sustentável.

7.3. O exemplo ilustra também a necessidade de uma liderança política se se pretender que a estratégia seja mais do que uma simples declaração. Os governos e os partidos políticos terão de desempenhar um papel activo para conseguirem o apoio da opinião pública.

## 8. Sociedade do desenvolvimento sustentável — sociedade do conhecimento

8.1. Num parecer anterior o CES indicava que uma sociedade com ambições de desenvolvimento sustentável terá de ser uma sociedade de conhecimento intensivo. O Conselho Europeu de Gotemburgo insistiu no facto de o desenvolvimento sustentável ser susceptível de libertar uma nova vaga de inovação tecnológica e investimento.

8.2. Foi decidido que a estratégia de desenvolvimento sustentável faz parte da estratégia global de Lisboa de fazer da UE a região mais competitiva do mundo. As exigências de desenvolvimento sustentável limitar-se-ão a sublinhar ainda mais a necessidade urgente de investimentos na investigação e na educação previstos na estratégia de Lisboa, ao passo que as soluções de desenvolvimento sustentável oferecem a possibilidade de reforçar a competitividade da UE.

8.3. O CES gostaria, em particular, de realçar a necessidade de coerência nas políticas e prioridades entre o programa-quadro da UE para a investigação e desenvolvimento e a estratégia de desenvolvimento sustentável. A UE deveria, no âmbito da sua política científica, tomar a iniciativa de garantir recursos adequados para o desenvolvimento de novas soluções em matéria de transportes e de produção de energia, para mencionar apenas dois exemplos. Sem um apoio adequado da UE, os organismos nacionais de financiamento científico terão dificuldade em estar à altura. O CES considera também importante que o apoio financeiro comunitário seja concedido a redes de universidades e institutos que cooperem em projectos pertinentes para a estratégia de desenvolvimento sustentável.

8.4. A componente conhecimento terá também efeitos nos sistemas educativo e de formação. Haverá procura de engenheiros e técnicos com qualificações na aplicação de soluções sustentáveis, bem como de agrónomos e outros especialistas no sector da alimentação e da criação animal. Aumentará a necessidade de interdisciplinaridade na educação e na formação.

8.5. De um modo particular, a componente conhecimento da estratégia de desenvolvimento sustentável repercutir-se-á na aprendizagem e formação ao longo da vida no local de trabalho.

## 9. Consulta e diálogo

9.1. Não é a primeira vez que se verifica que o apoio da opinião pública às políticas da União implica processos de consulta e diálogo adequados. O problema reside na sua realização. As questões em causa são frequentemente técnicas e não são entendidas como prioridades fundamentais. A Cimeira Europeia de Gotemburgo insistiu no facto de o desenvolvimento sustentável ser um domínio em que a consulta e o diálogo são particularmente importantes.

9.2. Para uma análise mais aprofundada da estratégia de desenvolvimento sustentável prevêem-se aqui dois processos de consulta. Um consiste na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento sustentável, que deverão estar intimamente ligados às consultas com os interessados. O outro é a proposta da Comissão de organizar, em cooperação com o CES, um fórum bienal dos interessados.

9.2.1. A forma de organizar a consulta a nível nacional deve ser decidida pelos Estados-Membros e organizações interessadas, muito embora alguns esforços devam ser coordenados a nível da União.

9.3. O primeiro fórum dos interessados está previsto para o Outono de 2002.

9.3.1. O seu resultado dependerá em larga medida do trabalho preparatório. As organizações interessadas deverão ser envolvidas no processo logo desde o início.

9.3.2. O CES sugere que o fórum seja precedido de um período longo de consultas e diálogo a nível nacional, regional e local. Tal proporcionaria à União uma oportunidade única de participar no diálogo não só com as organizações interessadas, mas também com os próprios cidadãos através, por exemplo, de manifestações escolares, eventos promovidos por organizações de voluntariado, etc.

9.3.3. Com este período de consulta procurar-se-ia aumentar a consciencialização em relação às tendências não sustentáveis e à necessidade de começar a actuar, criando, ao mesmo tempo, um canal de comunicação entre os cidadãos e a União. Captar o interesse de amplas franjas da população é uma tarefa que carece de muita imaginação; no caso vertente, seria útil formular um ou dois temas centrais susceptíveis de ilustrar perfeitamente os problemas e o desafio.

9.3.4. A sensibilização da opinião pública para a necessidade de desenvolvimento sustentável poderia, certamente, ser maior do que é. O CES propõe que a Comissão em colaboração com a sociedade civil organizada faça um esforço particular de informação, a fim de melhorar o conhecimento e aumentar a compreensão das questões concretas inerentes ao desenvolvimento sustentável.

## 10. Mecanismos institucionais destinados a assegurar a coerência das políticas

10.1. Os problemas relativos à coerência das políticas em matéria de desenvolvimento sustentável fazem parte de um problema mais vasto a nível das instituições da União e não só. O Livro Branco da Comissão sobre a governação tratou deste assunto mais amplo. Por seu turno, o Conselho Europeu de Gotemburgo salientou que o desenvolvimento sustentável exige abordar as políticas económicas, sociais e ambientais por forma a que estas se reforcem mutuamente.

10.2. O CES congratula-se com os sinais dados pelo Conselho Europeu e subscreve a afirmação de que o desenvolvimento sustentável é um dos casos nítidos em que os diferentes sectores devem ser abordados por forma a reforçarem-se mutuamente.

10.3. O CES realça a extrema importância de uma boa coordenação das políticas ao nível da Comissão. Propõe, por conseguinte, a criação de uma função especial de coordenador da estratégia de desenvolvimento sustentável a nível da Comissão, no âmbito do Secretariado-Geral ou do gabinete do Presidente da Comissão.

10.4. Veria com bons olhos o estabelecimento de um grupo de coordenação a nível do Parlamento Europeu, que contribuiria para garantir um grau de coerência entre os diversos assuntos e relatórios.

10.5. O CES criou, ele próprio, um subcomité encarregado das questões respeitantes ao desenvolvimento sustentável e analisará, em seguida, as modificações institucionais que se revelem necessárias.

10.6. O Conselho Europeu de Laeken de Dezembro de 2001 deveria prever passos mais dilatados que permitissem uma melhor coerência das políticas. A Comissão apontou a existência actualmente de muitas estratégias e programas políticos concorrentes, pouco ou nada coordenados entre si.

## 11. Indicadores a utilizar no acompanhamento

11.1. A Comissão apresentou no final de Outubro os indicadores para o desenvolvimento sustentável. São aditados oito indicadores novos e retirados oito. A lista total de indicadores para a estratégia de Lisboa, incluindo agora o desenvolvimento sustentável, continua, por conseguinte, a ser pequena.

11.2. O CES realça a necessidade de se chegar a acordo sobre dados e indicadores e de eles serem validados, para que possam ser aceites por todos e o debate sobre o modo de agir possa assentar em factos sólidos e não em posições ideológicas. Os indicadores deveriam proporcionar uma visão alargada de todos os aspectos do desenvolvimento sustentável e não ser de curto prazo ou parciais.

11.3. O CES formulará observações mais aprofundadas sobre os indicadores numa fase posterior.

## 12. Prioridades específicas da Cimeira de Gotemburgo

12.1. O Conselho Europeu de Gotemburgo identificou algumas prioridades e medidas que servirão de orientações gerais para o desenvolvimento de políticas futuras em quatro domínios prioritários. O CES particularizará as suas observações em futuros pareceres.

12.2. Combate às alterações climáticas: o Conselho reiterou o seu empenho na prossecução dos objectivos de Quioto de cumprir as metas indicativas relativas à parte da electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis e convidou o Banco Europeu de Investimento a cooperar com a Comissão em matéria de alterações climáticas.

12.2.1. O CES adoptou recentemente um parecer sobre o Livro Verde da Comissão sobre a política energética<sup>(1)</sup> no qual salienta que o reforço da produção de electricidade a partir de fontes renováveis necessitará de fortes investimentos em infra-estruturas e no desenvolvimento tecnológico. A directiva sobre energias renováveis estabeleceu uma meta ambiciosa para 2010 em matéria de electricidade produzida a partir de fontes renováveis. Atingi-la e ultrapassá-la constitui um desafio importante.

<sup>(1)</sup> Parecer do CES sobre o «Livro Verde — Para uma estratégia europeia de segurança do aprovimento energético» (COM(2000) 769 final) — JO C 221 de 7.8.2001.

12.2.2. O CES solicita que seja prestada atenção especial às redes universitárias dedicadas à investigação sobre o modo de aumentar a eficácia das fontes de energia renováveis. Deveria ser concedido apoio a essas redes ao abrigo dos programas-quadro de IDT.

12.2.3. O CES aguarda com expectativa outras iniciativas da Comissão sobre o modo como a UE, tendo subscrito o acordo de Quioto, conta cumprir a promessa de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa.

12.3. Assegurar transportes sustentáveis: o Conselho de Gotemburgo, realçando a necessidade de substituir o transporte rodoviário pelo transporte ferroviário e pelo transporte por via navegável e de favorecer os transportes públicos de passageiros, convidou o Parlamento Europeu e o Conselho a adoptarem, até 2003, orientações revistas para as redes de transportes transeuropeias e tomou conhecimento de que a Comissão proporá um «quadro destinado a assegurar que, até 2004, os preços de utilização dos diferentes meios de transporte refletem melhor os respectivos custos para a sociedade».

12.3.1. É óbvia a relação entre transportes, ordenamento do território e novos veículos mais económicos. No entanto, é ao nível municipal e regional que se deve procurar os apoios necessários à mudança. Convirá, por isso, envidar esforços de consulta ao nível local.

12.4. Limitar os riscos para a saúde pública: o Conselho Europeu, consciente das preocupações dos cidadãos com a segurança e a qualidade dos alimentos, deu prioridade à adopção da política em matéria de produtos químicos, ao plano de acção previsto para fazer face a surtos de doenças infecciosas, à adopção e execução do regulamento relativo à Autoridade Alimentar Europeia e à legislação alimentar e, por fim, solicitou que fosse analisada a possibilidade da criação de uma rede europeia de vigilância e alerta rápido sobre questões de saúde.

12.4.1. Trata-se de um domínio em que a União pode muito claramente definir a sua capacidade de resposta às preocupações dos cidadãos, mas é também uma área em que a separação das competência entre a UE e o nível nacional pode ser delicada. A opinião pública, alertada pelos recentes surtos de doenças infecciosas que atingiram as explorações pecuárias, está provavelmente mais interessada no que é feito do que em quem o faz.

12.4.2. Deveria ser atribuída elevada prioridade aos mecanismos para a criação de uma rede europeia de vigilância e alerta rápido em matéria de saúde pública. O CES congratular-se-ia com uma iniciativa pronta da Comissão a este propósito.

12.5. Gestão mais responsável dos recursos naturais: o Conselho Europeu salientou que um sólido desempenho económico tem de ser acompanhado de uma utilização sustentável dos recursos naturais e chegou a acordo sobre os

objectivos das mudanças a operar na Política Agrícola Comum, o contexto da revisão da Política Comum das Pescas, a implementação da política integrada de produtos da UE e o suster do declínio da biodiversidade a fim de alcançar este objectivo até 2010.

12.5.1. O CES apresentará o parecer sobre o futuro da PAC na Primavera de 2002.

### 13. Procedimento futuro e novos problemas a tratar

13.1. O primeiro seguimento do Conselho Europeu de Gotemburgo no que diz respeito à estratégia de desenvolvimento sustentável deverá ser apresentado no Conselho Europeu de Barcelona, em Março de 2002. A Comissão produzirá para essa ocasião um relatório de síntese a completar até Janeiro de 2002.

13.2. Para além das prioridades decididas pelo Conselho de Gotemburgo, o CES propõe a inclusão no relatório de síntese de 2002 dos seguintes aspectos:

13.2.1. Qualidade do trabalho: no pilar social da estratégia de desenvolvimento sustentável a atenção tem-se concentrado na exclusão e na inclusão sociais e na política de emprego. O CES propõe que sejam acrescentadas as questões respeitantes à manutenção da qualidade de trabalho.

13.2.2. O Conselho Europeu de Estocolmo concordou em que a recuperação do pleno emprego significa que se centre a atenção não só no aumento do número de empregos, mas também na sua qualidade. Deveriam ser estabelecidas abordagens comuns a fim de manter e melhorar a qualidade do trabalho. Novos estudos revelaram que a vida profissional moderna gera novos problemas ambientais e particularmente psicológicos relacionados com o excesso de pressão e de trabalho. No sector das TIC tais fenómenos já se fazem sentir há algum tempo.

13.2.3. Redes científicas e o papel das universidades: para responder a alguns dos desafios inerentes à estratégia de desenvolvimento sustentável são necessários investimentos de fundos públicos e privados na ciência e na tecnologia. O Conselho Europeu sublinhou a necessidade de coordenação suficiente entre a estratégia de desenvolvimento sustentável e o novo programa-quadro de IDT. O CES propõe que o próximo relatório de síntese consagre especial atenção às redes científicas relacionadas com a estratégia de desenvolvimento sustentável, tanto as já existentes como as que estão previstas.

13.2.4. Colaboração com a indústria: o Conselho Europeu realçou a necessidade do empenhamento activo da indústria no trabalho da estratégia de desenvolvimento sustentável. O CES vê na indústria um aliado na promoção de políticas sustentáveis coerentes e propõe que o papel desta seja realçado no relatório de síntese.

13.2.5. Orientações gerais das políticas económicas: de acordo com a decisão do Conselho Europeu, as políticas económicas fazem parte integrante da estratégia de desenvolvimento sustentável. O próximo pacote de orientações gerais das políticas económicas deveria incluir uma avaliação da interacção das orientações com os objectivos globais da estratégia. O CES sugere que o relatório de síntese se concentre nessa interacção.

#### 14. Alargamento e dimensão global

14.1. Serão precisos alguns anos para desenvolver e implementar a estratégia de desenvolvimento sustentável. É essencial que os países candidatos à adesão participem activamente nas futuras deliberações sobre a estratégia de desenvolvimento sustentável.

14.2. Para o efeito, representantes dos países candidatos poderiam participar regularmente em reuniões com o órgão coordenador a nível da Comissão Europeia, ou seja, com o Secretariado-Geral, o que daria aos países candidatos uma melhor possibilidade de tratar os problemas pertinentes em cada país muito antes de a adesão se efectivar.

14.3. Por seu lado, o CES convidará periodicamente representantes da sociedade civil organizada dos países candidatos para debaterem as questões relacionadas com a estratégia de desenvolvimento sustentável.

14.4. Esta estratégia inclui uma dimensão mundial muito importante, tal como o atesta a Conferência do Rio sobre o desenvolvimento sustentável. No próximo ano, a conferência das Nações Unidas para as questões de desenvolvimento sustentável, que se realizará em Joanesburgo, avaliará a evolução dos acontecimentos desde a Conferência do Rio e tratará as questões que se perfilam.

Bruxelas, 29 de Novembro de 2001.

14.5. O CES sublinha a dupla responsabilidade da UE em relação à dimensão mundial do desenvolvimento sustentável: por um lado, constituir um bom exemplo, mostrando que as medidas de desenvolvimento sustentável podem e devem ser postas em prática, e, por outro, apoiar determinadamente os esforços para a realização de um novo e reforçado Acordo Mundial. Esta última tarefa é uma das mais importantes para a UE nos próximos anos. O CES fará tudo o que estiver ao seu alcance para a apoiar.

#### 15. O papel do CES no contexto da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável

15.1. No parecer que emitiu anteriormente, o CES declarou ser sua intenção participar na futura evolução da estratégia, estar disposto a colaborar com a Comissão na organização, de dois em dois anos, de fóruns dos interessados e desenvolver uma função de controle utilizando os relatórios nacionais e comunitários.

15.2. Nesse parecer o CES advoga consultas longas antecendo o fórum dos interessados, que se realizará no Outono de 2002. O CES participará activamente na preparação e acompanhamento desse processo, bem como do próprio fórum.

15.3. Para reforçar a coerência das políticas, o CES criou um subcomité pluri-sectorial para as questões do desenvolvimento sustentável. Posteriormente, pensará em formas permanentes adequadas destinadas a estabelecer a necessária coerência das políticas. A dimensão do desenvolvimento sustentável deverá, no futuro, ser incluída como quadro de referência em diversos pareceres.

15.4. No próximo ano, o CES analisará mais pormenorizadamente algumas das áreas fundamentais da estratégia de desenvolvimento sustentável, contribuindo, assim, para a introdução desta dimensão em todas as partes principais do programa de trabalho da UE.

15.5. O CES é a única instituição da UE que representa segmentos alargados da sociedade civil organizada, o que lhe confere a faculdade única de ser um órgão com um papel construtivo e de apoio ao desenvolvimento e ao acompanhamento da estratégia de desenvolvimento sustentável.

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 relativa ao acesso ao mercado dos serviços portuários»**

(2002/C 48/27)

Em 13 de Março de 2001, em conformidade com o n.º 2 do artigo 180.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 6 de Novembro de 2001 (relator: D. Retureau).

Na 386.ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 29 de Novembro), o Comité Económico e Social aprovou por 62 votos a favor, 8 votos contra e 10 abstenções o seguinte parecer.

**1. Apresentação geral do documento da Comissão**

1.1. A Comissão afirma que o transporte marítimo e as actividades portuárias são chamados a ter um papel cada vez mais importante, especialmente como uma das alternativas aos problemas colocados pelos transportes rodoviários.

1.2. Em consequência, a Comissão afirma que existem três categorias de problemas que devem ser resolvidos:

- inclusão dos portos marítimos na Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T);
- abordagem sistemática na regulação do acesso ao mercado dos serviços portuários; e
- financiamento público dos portos marítimos e das infra-estruturas portuárias.

**1.2.1. Os portos marítimos e a Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T)**

1.2.1.1. A Decisão n.º 1692/96/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Julho de 1996, sobre as orientações comunitárias para o desenvolvimento da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE) <sup>(1)</sup> prevê um amplo quadro para a criação de uma rede de infra-estruturas integrada e multimodal. Esta decisão reconhece que os portos marítimos ocupam um lugar importante nessa rede, mas não foi ainda possível concluir um acordo quanto à identificação dos portos, à sua inclusão na rede ou aos critérios do volume e ou do tipo de tráfego.

1.2.1.2. A Comissão, por seu lado, considera que não faz sentido continuar a excluir os portos marítimos do sistema de transporte intermodal, e propôs a identificação, segundo critérios objectivos, de cerca de 300 portos marítimos a incluir nos planos directores e procurou melhorar a definição de

projectos relevantes de interesse comum relacionados com os portos. Os critérios foram os seguintes:

- os portos marítimos devem estar abertos a todos os operadores comerciais;
- o volume de tráfego: 3 milhões de toneladas de mercadorias ou 500 000 passageiros internacionais por ano, com certas excepções para as ilhas gregas;
- a importância estratégica: assegurar a continuidade territorial entre ligações terrestres da RTE-T.

1.2.1.3. As instituições procuram actualmente chegar a acordo, parecendo estar próxima uma solução, segundo afirma a Comissão.

**1.2.2. Acesso ao mercado dos serviços portuários**

1.2.2.1. Apesar dos diferentes níveis de abertura do mercado nos Estados-Membros, e mesmo entre os portos de um Estado-Membro, o princípio da abertura gradual deste sector à concorrência foi adoptado por todos os Estados-Membros, em conformidade com as regras do Tratado em matéria de concorrência, livre circulação e livre prestação de serviços.

1.2.2.2. Há todavia factores específicos dos portos que não podem ser ignorados. É possível que o espaço que os portos oferecem seja limitado; os portos têm um papel bem definido nos procedimentos aduaneiros comunitários e uma responsabilidade específica na segurança no mar e em terra e na protecção do ambiente. Estas considerações podem constituir motivo legítimo para restrições ao acesso ao mercado para prestação de certos serviços portuários. Nenhuma restrição pode, todavia, justificar-se incondicionalmente. Acresce que a diversidade dos portos comunitários impõe uma abordagem diferenciada. Uma vez que nenhum porto é igual a outro, tem-se argumentado, com justeza, que as características de um porto influenciarão certas decisões sobre o nível de acesso ao mercado dos serviços portuários nesse porto.

<sup>(1)</sup> JO L 228 de 9.9.1996, p. 1.

1.2.2.3. A Comissão tem tratado os problemas relacionados com a aplicação das regras do Tratado caso a caso. As consultas efectuadas mostraram, todavia, que há um amplo consenso quanto à necessidade de se estabelecer um quadro regulamentar a nível comunitário, que fixe regras mais sistemáticas para o acesso ao mercado dos serviços portuários nos portos com tráfego internacional, sem deixar de ter em consideração os requisitos de segurança marítima e de protecção do ambiente e, quando adequado, as obrigações de serviço público e a diversidade dos portos em questão. Tal quadro deverá acompanhar e orientar as medidas nacionais de eliminação das restrições ainda existentes no mercado dos serviços portuários, garantindo, simultaneamente, com base no princípio da subsidiariedade, que o processo respeite as especificidades locais, regionais e nacionais.

1.2.2.4. O apoio a tal abordagem não é unânime. São as seguintes as principais objecções:

- há quem defenda que não é necessário um novo quadro regulamentar, dado que as restrições ao acesso ao mercado da movimentação de carga já foram praticamente eliminadas. Esta visão não reflecte, contudo, a situação no conjunto da Comunidade nem tem em conta, em qualquer caso, a inadequação, na opinião de muitos, das regras processuais associadas à concessão de autorizações;
- os pilotos portuários e, em bastante menor grau, os operadores dos serviços de reboque opõem-se ao estabelecimento de um quadro regulamentar e defendem a manutenção das estruturas actuais, argumentando que as mesmas têm garantido níveis de segurança elevados. Para a Comissão, esse contributo não constitui, por si só, argumento suficiente para dispensar *a priori* estes serviços da aplicação das regras do Tratado ou de um novo quadro regulamentar comunitário.

1.2.2.5. O desafio consiste, portanto, em conjugar os imperativos de segurança marítima e de protecção do ambiente e, quando necessário, as obrigações de serviço público, com uma estrutura regulamentar compatível com um regime de concorrência.

1.2.2.6. Dada a complexidade dos regimes que governam os portos nos Estados-Membros e a diversidade dos portos em dimensão, estatuto, função e requisitos de segurança marítima e de protecção do ambiente, considera-se que uma directiva é o instrumento jurídico mais adequado, visto deixar a cargo dos Estados-Membros as medidas de execução do quadro regulamentar.

1.2.2.7. Segundo a Comissão, os «serviços portuários» são serviços de valor comercial prestados a título oneroso aos utentes do porto, não estando o preço destes serviços normalmente incluído nas taxas cobradas pela escala ou pela utilização do porto.

1.2.2.8. A qualidade, a eficácia e a relação preço-desempenho dos serviços portuários tornaram-se elementos fundamentais na concorrência em que entram os portos comunitários.

1.2.2.9. Historicamente, a prestação de serviços portuários tem assentado em direitos exclusivos e ou monopólios de direito ou de facto de natureza pública ou privada. Não obstante, esta situação evoluiu e deram-se alterações importantes, especialmente na movimentação de carga, com a entrada de novos operadores, mas não de modo uniforme, e não foram necessariamente acompanhadas por regras claras e fiáveis que definam os direitos e as obrigações dos actuais e potenciais prestadores de serviços, bem como das autoridades nacionais competentes que fiscalizam e ou seleccionam prestadores de serviços.

1.2.2.10. Outros serviços portuários não registaram o mesmo nível de evolução, prevalecendo ainda restrições e monopólios públicos ou privados, em particular no serviço de pilotagem portuária e, embora em menor grau, nos serviços de reboque e amarração.

1.2.2.11. Os gestores dos portos estão conscientes de que uma das consequências desta situação é a prestação destes serviços representar nalguns casos um factor de custos desproporcionado para os utentes, factor de custo esse que, por sua vez, se tornou um importante elemento da concorrência interportuária.

1.2.2.12. A Comissão admite, todavia, que determinadas restrições se podem justificar devido à situação particular e às obrigações dos portos.

## 1.2.3. As finanças públicas e os portos marítimos

1.2.3.1. Após uma análise extremamente profunda e pormenorizada de tudo o que considera que são auxílios estatais no domínio portuário, a Comissão insiste na necessidade da separação contabilística entre as actividades relativas aos serviços portuários e as outras actividades, «de acordo com a prática comercial vigente e com os princípios de contabilidade geralmente aceites». Em anexo II da comunicação figura um «inventário» das práticas de financiamento público e de tarificação, realizado pela Comissão. Estas práticas não seriam transparentes e os procedimentos de selecção dos prestadores de serviços não seriam geralmente nem leais nem abertos, ou seriam, pelo menos, inadequados.

1.2.3.2. Nenhum dos três sistemas contabilísticos utilizados segundo os portos seria transparente, no sentido de que nenhum distinguiria as actividades comerciais das actividades de gestão pública do porto e das infra-estruturas e (sobretudo no que respeita aos portos municipais) não poria em evidência os fluxos de capitais vinculados a actividades específicas. O que se critica é a aplicação de normas de contabilidade pública e de direito financeiro público, em vez de uma contabilidade comercial e financeira de tipo privado, por parte de organismos públicos. A Comissão, portanto, deseja completar a Directiva «Transparéncia» (2000/52/CE) com uma obrigação legal para os portos marítimos de manter contabilidades gerais ou analíticas separadas segundo se trate de actividades «comerciais» ou «públicas».

1.2.3.3. Em matéria de auxílios estatais, a Comissão não deseja definir orientações gerais relativas aos auxílios estatais que podem ser autorizados para os portos, como existem para outros sectores, já que não se sente capacitada para efectuar as clarificações desejáveis nesta matéria, visto que a jurisprudência nesta matéria é escassa; a Comissão continuará a prosseguir a sua abordagem casuística, mediante a aplicação das regras gerais do Tratado, e «apenas os factos e os aspectos específicos de cada caso determinam os resultados».

## 2. Exposição de motivos e principais disposições da proposta de directiva

### 2.1. Exposição de motivos

2.1.1. A justificação de uma directiva reside no facto de que actualmente o mercado dos serviços portuários não é objecto de um quadro regulamentar específico e na necessidade de garantir a sua eficácia no contexto da liberalização do transporte marítimo que ocorreu durante a última década. Determinadas restrições no acesso ao mercado dos serviços portuários têm incidências na qualidade e custos dos serviços. É pois necessário, no interesse de todos, introduzir regras específicas para a eliminação destas restrições e para o estabelecimento de uma abordagem mais sistemática na luta contra os auxílios estatais.

2.1.2. Estas medidas deveriam contribuir para assegurar uma concorrência em pé de igualdade entre os portos e a nível dos próprios portos. Apesar de a Comissão afirmar que a abertura do mercado é maior e continua a aumentar, as regras não são todavia suficientemente claras e gerais. Além disso, a Comissão apresenta a sua proposta como sendo uma consequência directa das Conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, em que se instava as instituições e os Estados-Membros a «acelerar o processo de liberalização em sectores como o dos transportes».

### 2.2. Principais disposições da proposta de directiva

2.2.1. As regras comuns aplicáveis aos portos seleccionados podem resumir-se da seguinte forma:

- nenhum serviço portuário de natureza comercial deve estar à partida excluído do quadro comunitário (à proposta legislativa está apensa uma lista de serviços portuários);
- os Estados têm a faculdade de estabelecer um sistema transparente, proporcional e não-discriminatório de autorização prévia por motivos de qualificação, segurança e outros critérios, incluindo o de serviço público; deve instaurar um procedimento de recurso jurídico para os procedimentos de selecção; são de aplicação as regras de adjudicação de um contrato por concurso e de contratos públicos, assim como as relativas ao reconhecimento mútuo das qualificações profissionais, sempre que este critério seja um dos considerados para a concessão da autorização;
- não é imposto qualquer limite ao número de autorizações a conceder, excepto devido a condicionalismos de espaço e de segurança do tráfego marítimo, únicas justificações susceptíveis de restringir o número de prestadores de serviços (o qual será objecto de controlo); o princípio é o acesso ilimitado; no sector da movimentação da carga devem autorizar-se em geral, pelo menos, dois prestadores. A entidade gestora do porto não pode impor limitações se ela própria for prestadora de serviços no porto, nem envolver-se no processo de selecção, que, neste caso, deverá ser efectuado por uma entidade independente designada para este efeito;
- a movimentação própria deverá ser permitida da forma mais generalizada possível, sujeita às mesmas regras (segurança, qualificações, etc.) que as aplicáveis aos prestadores de serviços;
- a entidade gestora do porto deve ter o mesmo tratamento que qualquer outro prestador de serviço, estando no entanto obrigada a separar as contas; será instituído um controlo externo destas contas e o auditor deverá distinguir todos os fluxos financeiros entre as diferentes actividades do gestor;
- a autoridade competente designada pelos Estados estará obrigada a proporcionar formação adequada a qualquer potencial prestador de serviços caso sejam indispensáveis conhecimentos específicos relacionados com as condições;
- impõe-se uma limitação temporal às actividades de qualquer prestador de serviços, mas faz-se a distinção entre os que tenham efectuado «investimentos significativos» e aqueles cujos investimentos sejam insignificantes;

- as medidas de transição devem prever que as autorizações existentes não concedidas segundo as regras da directiva sejam revistas num «prazo razoável»; a duração do período de transição variará em função do nível e do tipo de investimentos efectuados pelos prestadores de serviços actualmente autorizados;
- a directiva e a sua aplicação pelos Estados-Membros não devem comprometer a segurança dos portos, especialmente a segurança marítima, nem as regras de protecção do ambiente nos portos;
- as estruturas institucionais dos portos, as normas para a formação e qualificações do pessoal ou para o equipamento, segurança e protecção do ambiente são deixadas para a aplicação do princípio de subsidiariedade, sem prejuízo da legislação comunitária em vigor nestas matérias. É respeitado o regime de propriedade (artigo 295.º TCE);
- o âmbito de aplicação da directiva abrange apenas os serviços prestados no interior da zona portuária;
- está prevista a aplicação da legislação social (artigo 15.º);
- os Estados deverão enviar à Comissão relatórios periódicos, com base nos quais a Comissão efectuará uma avaliação da aplicação da directiva, acompanhada, se for caso disso, de uma proposta de revisão da mesma.

### 3. Observações na generalidade

3.1. Os portos marítimos desempenham um papel-chave nos intercâmbios económicos internos e externos da União: o essencial do comércio externo e uma parte importante do comércio interno passam pelas suas infra-estruturas. A sua plena integração na rede multimodal de transporte é, por isso, fundamental, tanto mais que os portos podem contribuir positivamente para o desenvolvimento sustentável dos transportes na Europa, sobretudo mediante o deseável desenvolvimento da cabotagem marítima. O desenvolvimento da cabotagem entre os portos comunitários requereria, nomeadamente, uma redução significativa das formalidades e condicionalismos administrativos. Com efeito, mais do que o preço, são os procedimentos burocráticos exigidos na escala de um porto que colocam maiores obstáculos ao desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância.

3.2. Os portos também participam na coesão económica e social e no serviço de transportes públicos, especialmente em direcção a ilhas e zonas periféricas, bem como na protecção do ambiente e na luta contra as catástrofes e a poluição marítima, mas igualmente no desenvolvimento regional geral, directamente e através dos serviços e indústrias que se instalaram nos portos e arredores (também nalguns casos, foi uma

determinada indústria que deu origem ao porto). Este contributo para o emprego, mediante postos de trabalho diversificados e qualificados, e para a coesão social e territorial, não pode ser separado das suas funções, como o sublinhava o Comité no seu parecer sobre o Livro Verde (1).

3.3. Os portos marítimos constituem também lugares sensíveis, onde se materializam as fronteiras externas da União e onde, por conseguinte, se devem exercer actividades de soberania, para garantir a segurança da União (inspecções do Estado do porto, controlos aduaneiros e luta contra a delinquência), bem como para desenvolver outras políticas (fiscalidade, imigração, etc.). Estas diversas funções — que pela sua própria natureza são de carácter não comercial — têm no entanto um impacto comercial indireto importante, na medida em que podem induzir a imobilização dos navios por um período de tempo mais ou menos prolongado, ou quando o Estado desiste, sem compensação, de determinadas funções em favor da administração portuária.

3.4. Todas estas funções estão economicamente ligadas ao funcionamento geral dos portos. A sua gestão e a segurança e a eficácia do seu funcionamento exigem uma abordagem global e integrada, que garanta o cumprimento das diversas funções por parte dos operadores e autoridades competentes, num mínimo de tempo e com um máximo de segurança e eficácia, o que corresponde à vontade dos utentes e contribui para limitar os custos da saída da navegação em alto mar para fazer escala; esta exigência é particularmente importante para a cabotagem interna e europeia.

3.5. O Livro Verde sobre os portos e as infra-estruturas marítimas foi apresentado como um contributo para a melhoria da eficácia e da qualidade dos serviços portuários, mas o projecto de directiva contempla, essencialmente, questões de concorrência. O Comité, ao mesmo tempo que manifesta, como o fez relativamente ao Livro Verde (1), o seu apoio aos princípios de concorrência leal, transparência e livre prestação de serviços, considera também que a legislação deve ter por objecto reforçar a capacidade económica dos portos, evitando aumentar os seus encargos administrativos.

3.6. A supressão dos auxílios estatais ou de auxílios comparáveis constitui a preocupação central da Comissão: o sector portuário é descrito como fortemente enfeudado e dependente dos auxílios estatais ou de outros organismos públicos, e as suas contas seriam pouco transparentes, na medida em que não poriam claramente em evidência esse tipo de auxílios.

(1) JO C 407 de 28.12.1998, p. 92.

3.7. O Comité está convencido de que a Directiva «Transparência» [Directiva 2000/52/CE<sup>(1)</sup>], sob reserva de que seja ampliado o seu âmbito de aplicação ao conjunto dos portos da RTE, e os artigos do Tratado relativos à concorrência e aos auxílios e subvenções públicas, bem como a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre a matéria, bastariam para dar à Comissão, numa abordagem caso a caso, meios consideráveis, suficientes e eficazes para poder intervir se se manifestassem situações de violação destas regras num porto determinado, independentemente do seu regime de propriedade. Trata-se de algo que, por outro lado, é confirmado pelas análises muito pormenorizadas que a Comissão faz a todas as formas imagináveis de auxílios estatais, na apresentação geral da sua proposta. Em caso de conflito de apreciação, caberá ao Tribunal de Luxemburgo adoptar uma decisão; subsequentemente, será possível contar com um corpo de jurisprudência que servirá de guia para garantir uma interpretação mais homogénea das regras relativas aos auxílios estatais ou à concorrência, com validade para todos os portos.

3.8. Os portos são lugares de armazenagem temporária, em domínio público gerido pelas autoridades portuárias e em domínio privado adjacente (salvo se se tratar de portos privados), e, sobretudo, de trânsito entre diversos modos de transporte, pelo que uma abordagem mais global sobre os serviços inerentes aos transportes teria sido talvez preferível a uma abordagem que singulariza os portos que realizam uma série de actividades, mas que são apenas um elo de uma cadeia que deveria ser considerada na sua totalidade. O Comité frisa que o Livro Branco sobre os transportes trata da navegação marítima, bem como da eficácia e do desenvolvimento dos portos, e em breve exprimir-se-á publicamente sobre a política proposta pela Comissão.

3.9. Embora, na opinião do Comité, seja efectivamente necessário garantir a existência entre os portos de uma concorrência normal, equitativa, no respeito das normas de segurança de pessoas e mercadorias e das exigências do interesse geral e das obrigações de serviço público, as possíveis distorções da concorrência não se deverão apenas, como parece pensar a Comissão, a auxílios ou subvenções supostamente indevidas. Assim, por exemplo, a definição de acessos ao porto, nomeadamente por via terrestre, férrea ou fluvial: as distorções entre portos podem provir de distorções importantes nos financiamentos destas diversas vias.

3.10. A inspecção dos navios, segundo se respeite ou não o memorando de entendimento de Paris (factor de selecção de 25 % dos navios que entram no porto para inspecção), e as consequências que tal tem para a segurança marítima, o tratamento diferente, segundo os portos, e inclusivamente o

abandono de alguns dos controlos e inspecções oficiais, aduaneiras ou de imigração, o que impõe cargas indevidas às autoridades portuárias, bem como o risco de que se deixem exercer com maior facilidade actividades delituosas, constituem também alguns dos principais elementos de distorção da concorrência e podem revestir uma certa gravidade para a ordem pública e para algumas políticas comuns. A Comissão deveria prestar atenção a estes aspectos, em particular quando afectem este último ponto.

3.11. Em matéria de concorrência, convém além disso ter em conta que, segundo o princípio de proporcionalidade, a comparação das restrições aplicadas eventualmente pelos Estados-Membros é o que permitiria revelar as possíveis discriminações. Ora, é evidente que a diversidade de situações portuárias torna difícil realizar tal comparação. Assim, um texto de alcance geral teria, pois, um significado limitado nesta matéria.

3.12. O exame dos contributos escritos e orais de profissionais e utentes dos portos, em especial os recolhidos na audição realizada no Comité, em 18 de Julho de 2001, com alguns dos seus representantes, mostrou que as reservas emitidas — com diversos matizes — a vários pontos da proposta da Comissão não procedem unicamente das empresas de pilotagem, reboque e amarração, que são todavia as únicas evocadas pela Comissão:

- as sociedades de pilotagem, de reboque e de amarração manifestaram, com efeito, uma oposição assaz nítida ao projecto de directiva;
- as próprias organizações portuárias, ao mesmo tempo que confirmam a sua adesão aos princípios de concorrência e transparência contidos no TCE, formulam reservas, de forma e de fundo, sobretudo no que se refere à singularização dos portos de uma determinada dimensão no conjunto da cadeia de transporte e à imposição de determinadas regras rígidas, em vez de deixar à autoridade portuária competente uma maior faculdade de gestão segundo as circunstâncias próprias do porto em questão, sujeita a eventuais controlos por parte da Comissão e, se necessário, do Tribunal;
- os sindicatos de trabalhadores do sector da carga e descarga portuária consideram que a proposta de directiva imporia um sistema de concorrência artificial, que não teria em conta as convenções colectivas e acordos existentes, e causaria problemas sociais importantes; em sua opinião, a carga e descarga deveria ser excluída da directiva;
- os representantes dos armadores e carregadores, clientes dos portos, apoiam em princípio as propostas da Comissão, de que esperam nomeadamente uma redução dos seus custos de escala, bem como um aumento da eficácia.

(<sup>1</sup>) JO L 193 de 29.7.2000, p. 75.

3.13. O Comité partilha da afirmação da Comissão de que a concorrência e a transparência progrediram notavelmente nos últimos anos, em função da diversidade de situações, o que em todos os casos deveria incitar a deixar uma importante margem à subsidiariedade, sujeita aos controlos já evocados, e a rever neste sentido a proposta de regulamentação.

3.14. O Comité, por último, deseja recordar que, no seu parecer emitido por ocasião da publicação do Livro Verde da Comissão sobre os serviços portuários, tinha formulado um certo número de opiniões e recomendações favoráveis às orientações propostas, e que, além disso, tinha insistido na necessidade de tomar igualmente em consideração a dimensão social, o emprego, a coesão económica e social, bem como o ambiente, que não ocupam, neste projecto de legislação, o lugar correspondente à sua importância.

3.15. Um dos objectivos do projecto de directiva, que visa favorecer o desenvolvimento do transporte combinado e aliviar assim a carga das demais infra-estruturas de transportes, é inteiramente deseável, mas haveria que reduzir um certo número de procedimentos burocráticos específicos ao transporte marítimo, comparativamente aos outros meios de transporte.

3.16. Não se deveriam criar novas obrigações para as autoridades responsáveis dos portos em causa, que pudessem vir a sobrecarregar e complicar a sua gestão, implicando, nomeadamente para os pequenos portos, um aumento considerável dos encargos de funcionamento.

3.17. Tendo em vista os objectivos a alcançar, é indispensável velar por que as disposições relativas à manutenção não venham a pôr em causa as convenções colectivas nem os acordos resultantes do diálogo social, que garantem a continuidade do serviço e a preservação da paz social <sup>(1)</sup>.

#### 4. Observações na especialidade

##### 4.1. Âmbito de aplicação e definições

4.1.1. O Comité constata que se devem precisar ou reformular algumas definições apresentadas pela Comissão; deveriam ser precisados os termos «utente do porto» ou «instalações

<sup>(1)</sup> O TJCE admitiu, em três acórdãos emitidos em 21 de Novembro de 1999, que convenções colectivas possam derrogar ao direito comum da concorrência *in Albany International BV, C67/96 Rec. I-5751, in Brentjens' Handelsonderneming BV, C117/97 Rec. I-6025, in Maatschappij Drivende BV, C212/97 Rec. I-6121*, «devido à sua natureza e ao seu objecto».

portuárias» e a noção de «sistema portuário» é imperfeita e deveria ser reformulada. A definição de «porto marítimo» deveria abranger todos os portos acessíveis aos navios de mar alto. Por fim, o Comité preferiria a reformulação do texto numa directiva-quadro, para deixar à subsidiariedade e às iniciativas locais o espaço que lhes compete, essenciais para uma adaptação do funcionamento dos portos, tanto às necessidades gerais da RTE-T como às necessidades específicas dos clientes e dos territórios.

4.1.2. O papel dos portos em matéria de durabilidade dos transportes, protecção do ambiente, emprego, coesão económica e social e desenvolvimento regional deve ser devidamente tida em conta em qualquer projecto legislativo que os afecte. Também se colocam questões em relação com os limiares de inclusão dos portos nesta legislação, que têm em consideração a tonelagem ou o número de passageiros e não os movimentos de navios, que constituem também um critério significativo, e sem terem em conta a natureza das cargas que requerem tratamentos e investimentos diferentes e um número de estivadores diferente. Tal como apresentada, a proposta beneficiaria com efeito os grandes portos, em detrimento dos portos pequenos e médios, quando estes são essenciais para uma intermodalidade descentralizada e para oferecer uma autêntica alternativa a determinados modos de transporte, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável na Europa.

4.1.3. Em qualquer caso, e mesmo que os dados relativos ao tráfego sofram todos os anos uma evolução, a lista dos portos afectados deveria ser anexada à directiva; além disso, o Comité sugere que se aumentem sensivelmente os limiares previstos para a aplicação da directiva, para que os portos pequenos e médios não vejam aumentar substancialmente os seus custos e obrigações, o que os poderia colocar numa situação ainda mais difícil relativamente aos grandes portos.

##### 4.2. Contabilidades e auxílios estatais, controlo

4.2.1. O Comité observa que é respeitado o regime de propriedade (artigo 295.º do TCE); tal como as autoridades portuárias, qualquer prestador de serviços deve apresentar anualmente à autoridade adjudicadora contas sinceras e por-menorizadas, que deveriam ser objecto de controlo externo para verificar a forma como cumpre o seu caderno de encargos e as suas eventuais obrigações de serviço de interesse geral. Esta última noção não deveria ser definida de forma demasiado limitativa: os serviços essenciais para qualquer navio, todos os que tenham impacto na segurança da navegação, como alguns portos (pilotagem, por exemplo), ou na segurança das

operações em função da periculosidade da carga, e que como tal são definidos pela legislação do Estado do porto, constituem serviços de interesse geral.

#### 4.3. Procedimentos relativos às adjudicações, transparência

4.3.1. Deve-se acolher favoravelmente o princípio da directiva, segundo o qual as decisões em matéria de gestão e de procedimentos devem ser adoptados por um organismo neutro e não pelas autoridades públicas que concorreriam com os prestadores de serviços privados. No entanto, as cargas administrativas vinculadas a este tipo de procedimento deveriam ser limitadas ao máximo. Haveria que examinar, assim, se a transparéncia contabilística proposta, juntamente com as regras sobre adjudicação de concursos públicos e um controlo externo, não bastariam para garantir a necessária independência da autoridade decisora, sem que fosse necessário criar novas autoridades com o único fim de alcançar tal objectivo.

4.3.2. O Comité considera desejável fomentar, para ter em conta os interesses dos utentes do porto, a criação de um comité de parceiros e agentes portuários, para sublinhar a existência de uma comunidade portuária, garante da transparéncia. Tal comunidade portuária, que se reuniria periodicamente, englobaria os representantes eleitos dos municípios do território do porto, traria um autêntico valor acrescentado a utentes, gestores, trabalhadores, empresas e população local em termos de eficácia económica, de coesão e de transparéncia.

4.3.3. A autoridade competente designada pelos Estados teria a obrigação de dar a todos os operadores (a todo o seu pessoal) a formação necessária quando a qualquer prestador de serviços candidato forem exigidos determinados conhecimentos de carácter local; tal representa uma pesada carga, cujas modalidades de financiamento não estão claras. Os conhecimentos locais dependem dos profissionais que operam no porto propriamente dito, nos seus acessos e no território portuário no seu conjunto (domínio público e privado); dificilmente se poderia obrigar a empresa ou a cooperativa de pilotagem, atracação e desatracação de navios ou de reboque a formar potenciais concorrentes. Os próprios gestores do porto não dispõem necessariamente de meios para dar essa formação; o máximo a que poderiam ser obrigados seria a proporcionar informação aos potenciais candidatos sobre as particularidades locais do porto. Os conhecimentos portuários são muito específicos e em certos casos podem exigir vários anos de formação e de experiência.

4.3.4. A noção de «período razoável de tempo» em que deve efectuar-se uma revisão da validade das autorizações concedidas ao abrigo de um regime anterior diferente do novo

regime (ilimitado; o que significa que praticamente, em quase todos os casos, haverá revisão) é imprecisa; o prazo máximo de 25 anos não seria adequado quando os operadores tivessem efectuado investimentos muito elevados legalmente amortizáveis durante um período mais longo, em cujo caso este deveria ser tido em conta.

#### 4.4. A movimentação própria

4.4.1. A movimentação própria colocaria os mesmos problemas de segurança e qualificação que para o pessoal de manutenção do porto. Os equipamentos, por exemplo as gruas, requerem um pessoal altamente qualificado, cuja formação é longa; não seria sério autorizar o armador do navio ou o proprietário da carga a empregarem pessoal externo temporário ou pessoal da empresa insuficientemente qualificado, dado que tal teria consequências a nível dos salários e do emprego regular existente no porto, e comportaria maiores riscos de acidentes de pessoas, até mesmo de poluição ou de acidentes materiais graves resultantes de uma manipulação incompetente de algumas cargas. Os Estados e as autoridades portuárias devem poder conservar a faculdade de estabelecer regras e critérios estritos nesta matéria para impedir qualquer abuso e para garantir a segurança das pessoas e bens, bem como as qualificações e as condições de emprego do pessoal de movimentação de carga, essenciais para a segurança das operações.

### 5. Conclusões

5.1. Em conclusão, o Comité nota com interesse que a proposta da Comissão visa suprimir restrições ao acesso ao mercado dos serviços portuários e abrir mais à concorrência os monopólios ainda existentes, mas considera que os meios propostos para tais fins suscitam algumas reservas. Entende que a proposta contém igualmente aspectos burocráticos inúteis que podem sobrecarregar a gestão. Não se deveria, assim, impor mecanicamente a obrigação de ter pelo menos duas empresas de manutenção portuária que operem na maior parte dos portos. O Comité apoia inteiramente a extensão do dever de transparéncia e de separação de contabilidades a todos os portos da RTE, mas pensa que tal poderia realizar-se mediante uma modificação da supracitada Directiva «Transparéncia».

5.2. Além disso, a distinção efectuada entre portos «ilimitados» e portos «limitados» parece teórica; cada porto enfrenta dificuldades específicas que requerem um tratamento específico. O caso dos portos privados abertos ao tráfego comercial colocaria também problemas específicos, nomeadamente devido à natureza e importância de um investimento deste tipo, amortizável necessariamente a muito longo prazo.

5.3. É indispensável reflectir mais sobre a forma de ter em conta os interesses dos proprietários das mercadorias, dado que fundamentalmente são eles quem escolhe o transporte marítimo e o porto; esta escolha não depende unicamente de medidas de concorrência internas nos portos, mas essencialmente de como neles se concebe a organização de logística de transporte/armazenagem e das facilidades e interfaces de que podem dispôr para tal efeito, bem como de outras considerações, como a proximidade dos seus clientes e a relação custo/eficácia, restrições administrativas, etc.

Bruxelas, 29 de Novembro de 2001.

5.4. A proposta sobre os serviços portuários mereceria, pois, na opinião do Comité, ser reformulada pela Comissão no quadro do debate sobre o Livro Branco sobre os transportes. A questão dos portos deve ser recolocada numa perspectiva global e coerente, tendo ao mesmo tempo devidamente em conta as suas especificidades, bem como a importante evolução em curso desde há anos e que prossegue. A melhoria da competitividade dos portos europeus requer uma abordagem mais ampla que a visão actual.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

---

#### ANEXO

#### **ao parecer do Comité Económico e Social**

Foi rejeitada a seguinte proposta de alteração que recolheu pelo menos um quarto dos votos expressos:

##### **Ponto 4.4.1**

Suprimir segunda frase: «Os equipamentos, por exemplo as gruas, (...) manipulação incompetente de algumas cargas.».

##### *Justificação*

A formulação é demasiado negativa e contrasta fortemente com a posição adoptada pelo CES no seu parecer sobre o Livro Verde relativo aos portos, designadamente «No sector da movimentação de carga, é importante que possam entrar no mercado não só novos operadores “tradicionais” mas também armadores, agentes de navegação e transitários (autoprestação)». (Ponto 4.2.3). Na audição de 18 de Julho, representantes de armadores e agentes de navegação salientaram a importância da introdução da autoprestação.

##### *Resultado da votação*

Votos a favor: 34, votos contra: 43, abstenções: 5.

---

## Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Simplificação»

(2002/C 48/28)

Em 28 de Fevereiro de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o tema: «Simplificação».

Incumbida da preparação dos respectivos trabalhos, a Secção do Mercado Interno, Produção e Consumo emitiu parecer em 21 de Novembro de 2001, sendo relator K. Walker.

Na 386ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 29 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 62 votos a favor, 5 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer.

### 1. Resumo e recomendações

1.1. Embora constitua, antes de mais, um problema nacional, o excesso de regulamentação assume igualmente uma dimensão europeia que importa abordar. A UE deve não só estar na vanguarda do processo de simplificação, mas também exortar os Estados-Membros a seguir o seu exemplo. Mesmo quando a legislação tem origem no âmbito europeu, a supervisão dos mercados é da responsabilidade dos Estados-Membros, e as administrações nacionais interpretam os instrumentos legislativos europeus em função da sua própria cultura administrativa, neles imprimindo uma «marca» nacional.

1.2. É manifestamente necessário reformular em profundidade o quadro regulamentar na União Europeia, racionalizando e simplificando em simultâneo a legislação existente. Importa estabelecer objectivos claros e simples para este exercício, que deverá ser empreendido a nível europeu, nacional e local e terá de ser orientado no sentido da obtenção de resultados concretos; não se poderá ficar por declarações de princípio e de intenções. O Comité aguarda com interesse a publicação do relatório que a Comissão vai apresentar ao Conselho de Laeken.

1.2.1. Esta revisão da regulamentação terá de se centrar não só na futura legislação, mas também naquela que se encontra em vigor, e deverá impreterivelmente orientar-se não só para a simplificação, mas também para uma redução em termos quantitativos.

1.3. Tanto a revisão da legislação existente como a introdução de nova legislação devem assentar no mesmo princípio: se não ficar claramente comprovado que a sua manutenção ou introdução são do interesse público, a legislação deve ser abolida ou não deve ser introduzida. Nos casos em que seja decidida a sua manutenção, os textos legislativos existentes devem, sempre que necessário, ser reformulados no sentido de se tornarem mais simples, menos ambíguos e mais transparentes.

1.4. Para evitar oscilações nacionais no quadro regulamentar, susceptíveis de criar distorções de concorrência no mercado único, há que assegurar um vasto grau de harmonia entre os instrumentos legislativos em vigor nos vários Estados-

-Membros. A única forma de o conseguir consiste em criar mais legislação com origem na UE e garantir um maior grau de uniformidade na sua transposição para o direito nacional e — o que é igualmente importante — na sua execução. A normalização é um elemento essencial da simplificação. O enquadramento regulamentar deverá contribuir para colocar as empresas europeias «em pé de igualdade». Nas actuais circunstâncias, a transposição e a aplicação das directivas nos Estados-Membros são fonte de novas complicações, divergências e atrasos. Para que o processo seja coroado de êxito a nível europeu, é manifestamente necessário adoptar uma abordagem paralela em matéria de simplificação nos Estados-Membros.

1.5. Sempre que possível, devem ser procuradas alternativas antes de recorrer à introdução de novos actos legislativos. Poder-se-á aqui optar pela auto-regulação, pela co-regulação ou inclusive pela ausência de regulamentação. Se as circunstâncias o permitirem, deverá ser analisada a possibilidade de passar a aplicar os sistemas da auto-regulação ou co-regulação aos mercados que actualmente se encontram submetidos a regulamentação.

1.6. Os actos regulamentares devem ser, nomeadamente, acessíveis, pertinentes e proporcionais. A acessibilidade do acervo existente deixa muitíssimo a desejar. As regulamentações devem, é certo, ser concebidas com suficiente flexibilidade para poderem enfrentar circunstâncias em rápida mutação, mas também têm de ser estáveis no tempo, a fim de criar um clima de certeza legislativa.

1.7. A legislação-quadro é, pela sua natureza, mais flexível e oferece maior liberdade às empresas, dentro de limites predeterminados, mas apresenta o risco de deslocar simplesmente o processo regulamentar para um nível inferior, criando assim divergências ainda maiores entre os ambientes regulamentares de diferentes Estados-Membros. A aplicação do princípio da subsidiariedade comporta os mesmos riscos.

1.8. É frequente registarem-se grandes atrasos na adopção final, no Conselho, de propostas de legislação simplificada apresentadas pela Comissão. O Comité insta o Conselho a colaborar de forma mais eficaz no processo de simplificação, aprovando para tal as propostas da Comissão dentro de prazos mais curtos.

1.9. O Comité formula as seguintes recomendações específicas no sentido de melhorar o quadro regulamentar a nível europeu:

- Importa criar um organismo de revisão da regulamentação, incumbido de monitorizar a revisão da legislação existente e de estabelecer as linhas directrizes para a introdução de nova legislação. O organismo a criar deverá igualmente realizar avaliações ex post dos efeitos da legislação. Nele deverão participar representantes da Comissão, dos órgãos nacionais e das empresas.
- Deverão ser estabelecidos objectivos específicos para a redução do volume de legislação: p. ex., reduzir em 20 %, ao longo de cinco anos, o volume total de regulamentos e directivas.
- Todos os novos actos regulamentares e todos os actos em vigor que forem prorrogados deverão passar a ter uma vigência limitada, no termo da qual caducarão automaticamente, a menos que sejam novamente prorrogados.
- As PME, e especialmente as microempresas, deverão ficar isentas, total ou parcialmente, da aplicação de alguns actos. Estas isenções poderão ser moduladas, tornando-se mais alargadas para as microempresas com menos de dez trabalhadores.
- Importa simplificar o acervo comunitário, definindo para tal um «núcleo» e instaurando uma certa ordem e racionalização externas, através da introdução de um processo de codificação segundo o modelo sueco.
- Convém melhorar a acessibilidade do acervo, revendo para tal o *Jornal Oficial* e colocando o acervo à disposição para consultas em linha.
- Importa procurar, sempre que possível, alternativas à regulamentação.
- Todas as propostas legislativas deverão ser submetidas ao «teste do interesse público».
- Os progressos registados nas tecnologias da informação e da comunicação deverão ser plenamente aproveitados para reduzir os custos decorrentes da execução de actos regulamentares.
- As avaliações de impacto efectuadas pela Comissão a respeito de propostas legislativas deverão futuramente passar a incluir um relatório sobre a análise de outras possibilidades não legislativas.

## 2. Introdução

2.1. O presente parecer surge no seguimento do parecer do Comité sobre a «Simplificação da Legislação no Mercado Único», adoptado em 19 de Outubro de 2001<sup>(1)</sup>. Nesse parecer, o Comité sublinhou a urgência de lançar um processo de simplificação da legislação no mercado único, melhorando a qualidade dos preceitos, a eficácia da sua transposição, a liberdade e a responsabilidade dos actores da sociedade civil.

2.1.1. O Comité solicitou para tal que o Conselho Europeu de Estocolmo, na Primavera de 2001, aprovasse, sob proposta da Comissão, um plano plurianual de simplificação 2001-2005, com objectivos, prioridades, métodos, orçamento, meios de acompanhamento e de controlo. O Comité foi de opinião que esse plano deveria ser avaliado anualmente, no Conselho Europeu da Primavera, com base num relatório da Comissão.

2.1.1.1. O Comité propôs algumas medidas específicas, tendo designadamente referido que:

- as instituições da União deveriam adoptar códigos de conduta, por forma a contribuir para promover a simplificação das regras, e não para as tornar mais complexas;
- a Comissão deveria dar o exemplo, difundindo a nível interno uma cultura de simplificação;
- os Estados-Membros e as suas administrações deveriam adoptar códigos de conduta e contribuir para a divulgação das melhores práticas neste domínio;
- importa reforçar a análise de impacto que deve acompanhar qualquer projecto de legislação;
- a Comissão deveria proceder a um reexame da escolha dos instrumentos legislativos;
- a Comissão deveria assegurar a activa participação do Comité na definição, aplicação e avaliação anual do processo de simplificação;
- a Comissão deveria consultar anualmente o Comité sobre as questões prioritárias que merecem ser objecto de projectos SLIM e de painéis.

2.1.1.2. A fim de contribuir efectivamente para o processo de simplificação, o Comité adoptou ele próprio um Código de Conduta, reproduzido no Anexo 1.

<sup>(1)</sup> JO C 14 de 16.1.2001, p. 1.

2.2. No mandato conferido pelo Conselho Europeu de Lisboa, foi igualmente salientada a necessidade de tomar medidas a nível nacional. A maior parte da carga legislativa imposta às empresas tem a sua origem nacional e local; mesmo quando é introduzida legislação a nível europeu, é aos Estados-Membros que cabe assegurar a sua incorporação no direito nacional, aplicação e execução. O êxito da iniciativa destinada a simplificar e melhorar o enquadramento regulamentar depende, por conseguinte, do activo empenhamento de todos os intervenientes ao longo de toda a «cadeia de produção legislativa», e exige também uma acção coordenada entre as instituições comunitárias e os Estados-Membros.

2.2.1. Há que prestar especial atenção à interacção entre a UE e as instituições nacionais; para a UE, é importante dispor da capacidade de prever os efeitos de novos actos regulamentares em vários sistemas nacionais. Os novos actos podem ter repercussões maciças a nível nacional se forem transpostos para o direito interno com excessivo zelo (a chamada «cosmética»). Assim acontece, em particular, no caso dos regulamentos que estabelecem «normas mínimas», deixando aos Estados-Membros a liberdade de impor, à sua vontade, exigências mais estritas.

2.2.2. É natural que a principal preocupação consista em eliminar regulamentações obsoletas, mas, para que a simplificação regulamentar tenha um impacto positivo nas empresas, é essencial centrar os trabalhos nos regulamentos existentes e nos processos de elaboração de novos actos. Destas duas tarefas, é a primeira que se afigura mais vasta, mas é a segunda que, em última análise, assume maior importância; é imperioso que ambos os elementos sejam integrados desde o início, a fim de evitar que o processo fique reduzido a discussões gerais de princípio.

2.2.3. Os processos de elaboração de nova regulamentação deveriam englobar a criação de mecanismos de avaliação ex post dos efeitos que a legislação surte na prática.

2.3. Nas diligências para assegurar a simplificação, é necessário aproveitar plenamente as oportunidades oferecidas pelos progressos registados nas tecnologias da informação e comunicação. Importa, em especial, que os textos dos instrumentos legislativos, a todos os níveis, sejam colocados livremente à disposição do público em sítios web abertos. Os computadores podem também aliviar o fardo que representam as tarefas mecânicas e facilitar, desta forma, o processo de cumprimento da regulamentação, não devendo, porém, o facto de estarem disponíveis ser utilizado como desculpa para impor mais incumbrâncias.

2.4. A simplificação da legislação é uma questão que se repercute não só nas empresas, mas também em toda a sociedade. Os parceiros sociais, os consumidores, as ONG e os outros elementos da sociedade civil organizada são todos eles

afectados negativamente pela confusão e incerteza resultantes de uma legislação que carece de clareza, concisão, coesão e compatibilidade. Quando a regulamentação resulta em custos acrescidos para as empresas, esse acréscimo reflecte-se invariavelmente no consumidor. Acima de tudo, é o cidadão quem mais sofre com esta situação.

2.5. A simplificação é também uma questão do âmbito do mercado interno. A ausência de harmonização dos instrumentos regulamentares representa um importante obstáculo à plena realização do mercado interno, conduzindo frequentemente a distorções de concorrência. O processo de reconhecimento mútuo, contribuindo embora, até certo ponto, para compensar esta situação, não pode surtir o grau de conformidade que é necessário num verdadeiro mercado interno.

### 3. Progressos realizados até à data

3.1. O Comité sempre apoiou a iniciativa SLIM (Simplificação da Legislação do Mercado Interno) e sempre a considerou um passo na boa direcção. Pensa, todavia, que algo mais é necessário para que sejam efectuados autênticos melhoramentos.

3.2. A iniciativa SLIM foi lançada pela Comissão em Maio de 1996, mas forçoso é admitir que os progressos realizados até à data têm sido manifestamente decepcionantes. No relatório intercalar que apresentou ao Conselho Europeu de Estocolmo, intitulado «Melhorar e Simplificar o Ambiente Regulador»<sup>(1)</sup>, a Comissão adoptou muitas das recomendações do Comité que acima se descrevem em pormenor, integrando-as nas suas propostas de futuras medidas destinadas a contribuir para alcançar o objectivo definido na Cimeira de Lisboa: tornar a União «o espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo, baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social». Desde o momento em que este objectivo foi enunciado, pouco se logrou fazer para o concretizar; surgiram outras prioridades, e a dinâmica gerada na sequência da Cimeira de Lisboa diluiu-se em grande medida.

3.2.1. Em 1995, o Relatório Molitor apresentou dezoito recomendações de carácter geral (cf. Anexo 2). Há um ano, o Comité<sup>(2)</sup> observou que «muitas destas recomendações foram desde então largamente “esquecidas”». No essencial, a situação em nada se alterou.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 130 final, de 7.3.2001.

<sup>(2)</sup> JO C 14 de 16.1.2001, p. 1.

3.2.2. Tal como a Comissão reconhece, é essencial, para atingir esse objectivo, que se avance efectivamente no processo de melhoramento e simplificação do enquadramento regulamentar. No seu relatório para o Conselho Europeu de Estocolmo, a Comissão salienta que «os cidadãos e as empresas, principalmente as PME, necessitam de um ambiente regulador claro, eficaz e prático num mercado mundial em rápida evolução».

3.2.2.1. O Comité subscreve esta abordagem. Conforme tem repetidamente lembrado, é necessário, em especial, aliviar a carga regulamentar imposta às pequenas e médias empresas, com particular realce para as microempresas, que constituem a principal fonte de crescimento económico e de criação de emprego em qualquer sociedade dinâmica. Num inquérito recentemente organizado, no Reino Unido, pelo Institute of Directors (Instituto dos Chefes de Empresa), a maioria das microempresas mencionaram a carga regulamentar como o maior desincentivo à criação de empresas e o maior obstáculo à sua expansão.

3.2.2.2. O Comité considera que, para desempenhar a missão definida na Cimeira de Lisboa, a regulamentação deve cumprir os seus objectivos sociais, sem representar um condicionalismo para o comércio.

3.3. A Comissão estabeleceu os seguintes princípios fundamentais da estratégia regulamentar:

- a acção legislativa deve cingir-se aos casos em que se revela necessária;
- antes da formulação de qualquer proposta, há que proceder a vastas consultas e análises de impacto;
- importa escolher o instrumento adequado;
- há que acelerar o processo legislativo;
- importa assegurar uma transposição rápida e correcta e uma efectiva aplicação;
- os efeitos da legislação devem ser avaliados;
- há que acelerar a simplificação e a codificação dos textos existentes.

3.3.1. O Comité apoia vivamente estes princípios, mas é de opinião que há falhas nos mecanismos destinados a concretizá-los. Tal como a Comissão afirma, a estratégia terá de ser desenvolvida dentro do quadro institucional da União Europeia. Os Tratados oferecem oportunidades, mas também impõem constrangimentos. A Comissão tenciona continuar a utilizar plenamente os instrumentos previstos nos Tratados e a desempenhar o seu papel motor, no âmbito das competências que lhe foram conferidas.

3.4. Para a Comissão, os esforços de melhoramento e simplificação do enquadramento regulamentar não são mero sinónimo de «desregulação»; é seu objectivo garantir uma melhor regulamentação, e não desregular. Mais uma vez, o Comité subscreve este princípio, mas gostaria de frisar que a consecução de uma melhor regulamentação passará inevitavelmente por uma redução do número de actos regulamentares existentes, sem todavia comprometer nenhum dos objectivos regulamentares que se revelam necessários, inclusive em matéria de normas sociais e ambientais ou de prestação de serviços importantes a todos os cidadãos. Tal não tem forçosamente de equivaler — nem deve equivaler — a uma desregulação; a eficácia da regulamentação depende da sua qualidade, e não da quantidade; sob muitos aspectos, a quantidade é inimiga da qualidade. Os actos regulamentares deverão ser:

- acessíveis;
- pertinentes;
- desprovidos de ambiguidade;
- imparciais;
- necessários;
- objectivos;
- uniformes;
- simples;
- proporcionais;
- equitativos;
- estáveis;
- transparentes.

Deverão igualmente ser compatíveis entre si, eficazes e rentáveis.

3.4.1. Verifica-se com demasiada frequência que os requisitos de um regulamento estão em conflito com as exigências impostas por outro. Assim sucede, em especial, no caso da legislação secundária introduzida a nível regional e local. Trata-se de uma situação que não pode deixar de prejudicar a eficácia com que são concretizados os objectivos regulamentares. Os actos devem, antes de mais, ser rentáveis; os benefícios que deles se tiram devem, no mínimo, corresponder aos custos impostos — e estes custos não se medem apenas em termos financeiros.

3.5. No contexto do mercado único, uma regulamentação eficaz deve imperiosamente ter por objectivo garantir uma concorrência leal e a ausência de discriminação. Deve assegurar que os cidadãos gozem de protecção contra a fraude, a falsificação e a má gestão; deve também colocar os operadores

de mercado em «pé de igualdade»; deve, além disso, ser flexível e evitar uma intervenção desnecessária. Impõe-se que os enquadramentos regulamentares sejam dotados de suficiente flexibilidade para responder a novas ocorrências e acompanhar a rápida evolução das tecnologias, mantendo-se simultaneamente estáveis e previsíveis.

3.5.1. Em especial, a regulamentação não deverá entravar o desenvolvimento do mercado, nem tão-pouco colocar as empresas ou os cidadãos europeus em situação de desvantagem nos esforços envidados para tirar plenamente partido do potencial do mercado em termos de criação de emprego e de melhoria do nível de vida.

3.5.2. Uma regulamentação eficaz engloba imperiosamente um elemento de desregulação; para garantir a simplificação, não basta substituir velhos regulamentos por novos; o que é necessário é repensar completamente o enquadramento regulamentar.

3.6. A legislação comunitária ou nacional deveria definir claramente objectivos regulamentares, concebidos por forma a promover os interesses dos consumidores através de uma efectiva concorrência, bem como a assegurar, se necessário, uma prestação universal de serviços.

3.7. Revela-se agora essencial obter resultados concretos em matéria de simplificação regulamentar a nível europeu, nacional e local. A actividade a desenvolver não deve ficar limitada a declarações de princípio. É necessária uma mudança de cultura, bem como um novo ambiente regulamentar.

3.8. A tónica actualmente colocada pela UE no alargamento a novos membros vem tornar ainda mais premente a necessidade de simplificar a estrutura regulamentar da União.

#### 4. Formas alternativas de regulamentação

4.1. A regulamentação pode assumir uma das três seguintes formas:

- regulamentação por via legislativa;
- co-regulação;
- auto-regulação.

4.2. Todas estas formas podem coexistir dentro do mesmo mercado, tendo talvez mais cabimento encarar a co-regulação e a auto-regulação como abordagens complementares e não como alternativas à regulamentação por via legislativa.

4.3. Disso é exemplo claro a liberalização de mercados anteriormente dominados por um fornecedor que ocupava uma posição de monopólio e que, por regra, pertencia ao Estado. Nas primeiras fases da liberalização, é muitas vezes

necessário um elevado grau de regulação e fiscalização por parte dos poderes públicos. Em certa medida, esta regulação substitui-se à concorrência. Um dos seus principais objectivos deveria consistir em assegurar uma concorrência leal e efectiva no mercado e, o que é ainda mais importante, fomentar essa mesma concorrência e garantir a prestação de serviços importantes a todos os cidadãos, tal como o prevê, por exemplo, o conceito de serviço universal no que toca à prestação de serviços de interesse geral.

4.3.1. Uma vez instaurada uma concorrência leal e aberta entre vários operadores independentes, o consumidor fica protegido contra a imposição de preços excessivos, a discriminação e práticas de mercado desleais, em virtude das pressões concorrentiais; as empresas apenas podem melhorar a sua posição no mercado se oferecerem melhores serviços, uma escolha mais diversificada e preços mais baixos. Nestas circunstâncias, torna-se possível depositar maior confiança nas regras gerais de concorrência estabelecidas no Tratado, e o regulamentador pode então ir gradualmente cedendo o seu lugar às forças de mercado, acabando por passar a limitar a regulamentação aos domínios em que os objectivos políticos não podem ser exclusivamente alcançados através da concorrência. É aí que se poderá começar a recorrer à auto-regulação ou à co-regulação.

4.3.2. A auto-regulação é voluntária e baseia-se na cooperação entre todos os interessados, integrando, se for caso disso, regras comunitárias destinadas a reger os acordos entre as partes. A nova economia caracteriza-se por uma rápida mutação tecnológica, uma célebre evolução dos mercados e uma crescente globalização. Neste ambiente em rápida mudança, a auto-regulação é de molde a revelar-se um poderoso instrumento. A Comissão tem, de forma consistente, preconizado a auto-regulação enquanto alternativa flexível, eficaz e rentável à regulamentação em numerosos domínios. O Comité concorda com esta abordagem, desde que sejam respeitadas determinadas condições. «Auto-regulação» não significa «auto-execução da regulamentação»: tem de estar em conformidade com a lei e ser por esta apoiada; tem de assentar numa comunidade de interesses entre as empresas e o público; tem de poder ser executada, verificada e controlada; tem igualmente de ser eficaz e proporcionar vias de recurso explícitas, particularmente a nível transfronteiriças. A auto-regulação não é uma panaceia (uma auto-regulação com base nacional pode, nalguns casos, vir criar novos obstáculos à livre circulação de serviços, e as regras impostas por associações de empresas podem ter um impacto negativo em empresas que delas não são membros, em especial as PME), mas, nas devidas condições, pode constituir um útil instrumento para evitar uma legislação pesada.

4.3.3. A co-regulação combina os elementos da legislação, muito em especial no que toca à sua natureza previsível e vinculativa, com o regime mais flexível da auto-regulação. Pressupõe que esta última seja levada mais longe na via de uma abordagem de cooperação a respeito da governação. Limita ao essencial a intervenção dos poderes públicos e deixa

às empresas a maior liberdade possível na escolha da forma como cumprem as suas obrigações. Mais do que uma mera coexistência entre auto-regulação e regulamentação, a co-regulação implica a partilha de responsabilidades entre os parceiros dos sectores público e privado. Trata-se de uma fórmula que já tem sido aplicada em diversos domínios. São nomeadamente de citar os seguintes exemplos:

- a «Nova Abordagem», no âmbito da qual os requisitos fundamentais são definidos numa directiva-quadro, podendo os operadores de mercado determinar por si próprios qual a melhor forma de cumprir as suas obrigações; um dos factores-chave destes requisitos fundamentais é a sua neutralidade em termos tecnológicos;
- a possibilidade, introduzida pelo Tratado de Maastricht, de recorrer aos acordos entre os parceiros sociais (por sua própria iniciativa ou após consulta à Comissão) enquanto método alternativo de produção normativa em áreas relacionadas com as condições de trabalho e o acesso ao emprego.

**4.3.3.1.** O desafio a enfrentar pela co-regulação consiste em definir, manter e preservar objectivos políticos, permitindo ao mesmo tempo uma maior flexibilidade no quadro regulamentar. Para tal, é necessário, em primeiro lugar, apurar quais os domínios em que a co-regulação melhor poderá funcionar. Seguidamente, importa formular respostas globais; as soluções de carácter parcial não serão eficazes. Por último, cabe agir com rapidez; as pressões da globalização não permitirão que se adopte um calendário relaxado.

**4.3.3.2.** Num colóquio sobre a co-regulação no mercado único, realizado em 3 de Maio de 2001, em Bruxelas, sob os auspícios do Observatório do Mercado Único (Comité), concluiu-se que ainda havia diferenças substanciais entre os processos de co-regulação que começam a surgir no mercado único. Em determinados domínios (estabelecimento de normas, domínio social), os processos revelam-se bem pensados, estruturados e testados a nível europeu; noutros domínios (consumidores, ambiente, serviços financeiros), encontram-se ainda numa fase incipiente, são pontuais e descentralizados, muito embora possuam um potencial considerável de desenvolvimento.

**4.3.3.3.** De um modo geral, estas práticas apresentam a vantagem de simplificar as regras, aliviar a maquinaria legislativa, acelerar a adaptação à mudança e promover a co-responsabilização entre os actores do meio económico e da sociedade civil. Para se revelarem bem-sucedidas, necessitam de margens de manobra para as empresas e a sociedade civil organizada, de parcerias com as autoridades públicas, de actores representativos, de processos transparentes, de uma concretização eficaz e de um controlo rigoroso do seu impacto e seguimento, nomeadamente por parte dos poderes públicos.

**4.3.3.4.** Através de abordagens diversificadas em matéria de co-regulação, com a participação dos grupos socioeconómicos,

pode ser dado um útil contributo para melhorar o funcionamento do mercado único na resposta ao triplo desafio do alargamento, aprofundamento e globalização.

**4.4.** Outra das alternativas à regulamentação é a «não-regulação», em que a responsabilidade é deixada ao mercado. Embora nem sempre seja adequada, esta solução não deve ser totalmente posta de lado. Eis a primeira pergunta que importa fazer a respeito de toda e qualquer proposta legislativa: «Por que motivo é necessário um acto legislativo?». Trata-se de uma questão que poderá ser abordada pelo Comité nos seus pareceres e propostas legislativas. Cabe igualmente colocar a mesma pergunta a respeito da introdução de sistemas de co-regulação e auto-regulação.

**4.5.** Qualquer regime regulamentar, seja ele regulador, co-regulador ou auto-regulador, ou ainda uma combinação destes três elementos, será negativo em termos de comércio se não for uniforme e uniformemente aplicado. Nada é mais demolidor para a actividade empresarial do que um clima de incerteza legislativa.

## 5. Simplificar a legislação existente

**5.1.** A simplificação e a actualização sistemática da legislação existente deverão assegurar que o direito em vigor seja sempre adequado aos seus objectivos. Para tal, a Comissão tenciona:

- avaliar rapidamente o feedback que indique a existência de situações de complexidade excessiva e não justificada;
- estabelecer uma programação plurianual, actualizada regularmente, das acções de simplificação a efectuar, com prazos politicamente vinculativos a acordar entre as instituições;
- propor um acordo entre as instituições, com vista a definir os princípios da simplificação e assumir um compromisso político no sentido da aceleração dos trabalhos legislativos para esse efeito;
- introduzir sistematicamente um elemento de simplificação no âmbito da revisão periódica das directivas ou regulamentos em vigor;
- reforçar e desenvolver a acção já iniciada em matéria de codificação, reformulação e consolidação, e decidir a publicação sistemática e rápida dos textos consolidados, a título de informação, sempre que forem alterados.

5.2. O Comité aprova, em princípio, estas medidas, mas receia que não sejam, por si sós, suficientes para conduzir ao melhoramento radical do status quo, cuja necessidade tão manifestamente se faz sentir. O actual acervo comunitário perfaz mais de 80 000 páginas, entre as quais se contam quase 10 000 instrumentos jurídicos de nove tipos diferentes, e é de tal modo complexo que só juristas com formação especial e experiência podem enfrentar com êxito o seu conteúdo labiríntico. Daí decorre não só um pesado encargo para as empresas dos Estados-Membros, mas também uma situação quase insuportável para os países candidatos, uma vez que, em muitos casos, a taxa de aumento do volume de actos legislativos é superior ao ritmo a que esses países podem transpor o acervo existente.

5.3. O Comité está preocupado com o risco de o processo poder vir a tornar-se aleatório e ineficaz, caso a revisão da legislação vigente apenas seja desencadeada pelo feedback proveniente do mercado. O que é necessário é proceder a uma profunda e completa reformulação de toda a legislação existente. Esta revisão deverá pautar-se pelo princípio de que, se não for possível justificar de forma clara e convincente a manutenção de cada instrumento legislativo, numa perspectiva de interesse público, então o instrumento em causa deverá ser imediatamente revogado.

5.4. Não basta, contudo, abolir actos regulamentares que se tornaram obsoletos. Mesmo nos casos em que o texto legislativo ainda é manifestamente necessário, tal não significa que deva manter a sua forma actual. A legislação comunitária tem evoluído de modo fragmentário, sendo os actos em vigor alterados para permitir uma adaptação a circunstâncias em mutação. Têm sido assim introduzidas múltiplas alterações nalgumas directivas, sendo que, de cada vez que a situação muda, são acrescentadas novas imposições a uma estrutura já de si complexa. Daí resultam instrumentos legislativos que são complicados, confusos e, por vezes, contraditórios. Em muitos dos casos em que as directivas não são revogadas, será necessário proceder a uma reformulação de fundo, a fim de restabelecer a clareza, a coerência e a concisão da estrutura legislativa, havendo no entanto que analisar atentamente, neste contexto, as consequências das alterações para as normas sociais e ambientais.

## 6. A experiência sueca

6.1. Em qualquer exercício deste género, é sempre instrutivo analisar as melhores práticas, e a Suécia é um dos Estados-Membros onde tem sido seguida uma abordagem sistemática para o problema da simplificação legislativa.

6.2. Muitos ensinamentos podem ser tirados de uma análise do quadro regulamentar na Suécia. No topo estão as leis, aprovadas pelo Parlamento; actualmente, elevam-se a um número ligeiramente superior a mil. Seguidamente vêm os decretos, aprovados pelo Governo; calcula-se que haverá mais de 2 000 em vigor. Depois destes, há os instrumentos regulamentares dos órgãos do governo central, que se dividem

em regulamentações oficiais e recomendações gerais: as primeiras são juridicamente vinculativas; as segundas não, mas, na prática, elas conferem uma importância considerável, inclusive por parte dos tribunais. Em termos globais, existem cerca de 7 000 instrumentos regulamentares importantes nas categorias acima referidas, representando cerca de 40 000 páginas de texto; entre estes, cerca de 8 % estão relacionados com a UE. A taxa de aumento do volume de textos legislativos, tanto novos como alterados, tem-se mantido, de forma constante, em cerca de 5 000 páginas por ano, sendo que cerca de 80 % são alterações a textos existentes, e não textos «novos». Por outras palavras, os empresários e os seus consultores têm anualmente de absorver 5 000 páginas de novas exigências legislativas e «esquecer» 4 000 páginas de legislação existente. Estes números são muito mais elevados nalguns outros Estados-Membros.

6.2.1. Abaixo destes principais instrumentos regulamentares, existem mais três categorias de regulamentação: regulamentação das autoridades regionais, regulamentação municipal e acordos colectivos — estes últimos com a participação dos parceiros sociais. Esta regulamentação secundária não deve ser ignorada nem subestimada.

6.2.2. Há três conclusões importantes a tirar dos números respeitantes à Suécia:

- a taxa de aumento do volume de actos legislativos (novos e alterados) a nível governamental representa cerca de 12,5 % por ano;
- é relativamente reduzida a proporção de textos legislativos que podem ser atribuídos à intervenção da UE;
- quanto mais se desce na hierarquia legislativa, mais o volume de actos legislativos vai aumentando.

6.2.2.1. Embora estes números digam especificamente respeito à Suécia, é muitíssimo provável que a situação se repita igualmente nos demais Estados-Membros, com diferenças locais relativamente pouco significativas. Em especial, é de contar que a proporção entre o número de actos legislativos com origem na UE e o número de regulamentações nacionais seja globalmente semelhante.

6.3. Em finais da década de 80, a Suécia empreendeu uma racionalização dos blocos de actos regulamentares dos órgãos. A nível dos órgãos centrais, foram elaborados códigos legislativos especiais — 55, actualmente —, no intuito de criar um sistema bem ordenado e de tornar os actos regulamentares mais acessíveis ao público e às empresas.

6.3.1. A experiência sueca veio revelar que as ambições de simplificação a nível central — Governo e Parlamento — ficarão, em grande medida, goradas se os próprios órgãos não se interessarem pela questão. Este exercício demonstrou igualmente que uma iniciativa central tem fracas probabilidades de êxito se não puder contar com uma liderança ao mais alto nível da hierarquia. E também revelou que é essencial estabelecer objectivos específicos.

6.4. A adopção de legislação-quadro tem vindo, nos últimos anos, a tornar-se um fenómeno de crescente importância. Trata-se de uma prática que, embora tenha comprovadamente apresentado nítidas vantagens em comparação com a legislação excessivamente pormenorizada de anos anteriores, especialmente no contexto de um rápido avanço tecnológico, também apresentou inconvenientes, na medida em que resultou numa proliferação de instrumentos legislativos a um nível inferior. A título de exemplo, refira-se que a Lei sueca sobre Géneros Alimentícios, um modesto texto que apenas contém 35 artigos e não ultrapassa as seis páginas, deu origem a mais de 100 actos administrativos de execução que perfazem, no total, mais de 1 800 páginas.

6.5. A Suécia tomou medidas para aliviar a carga regulamentar imposta às PME, tendo-as dispensado, no todo ou em parte, da obrigação de dar cumprimento a determinados actos regulamentares, ou tendo atenuado o grau de cumprimento exigido. Foram tomadas medidas semelhantes nos Estados Unidos, com resultados muito eficazes em termos de encorajamento da actividade empresarial. Contrariamente ao que se pensa em geral, os Estados Unidos são uma sociedade altamente regulamentada, mas a autoridade responsável em matéria de pequenas empresas (Small Business Administration — SBA) tem actuado no sentido de reduzir a carga regulamentar, particularmente no caso das microempresas.

6.5.1. Este exemplo poderia muito bem ser seguido de forma mais ampla na Europa. Como é óbvio, alguns actos regulamentares haverá para os quais não poderão ser previstas isenções, mas muitas regulamentações são de uma severidade desproporcionada para as microempresas e exercem um efeito dissuasivo no que respeita à sua criação; nesses casos, poderá justificar-se alguma flexibilização, sem que desse modo sejam, porém, afectados os princípios subjacentes à legislação em causa.

## 7. Código de Conduta do Comité Económico e Social

7.1. Com a sua iniciativa de elaborar e adoptar um Código de Conduta, o CES veio impulsionar a promoção da simplificação. Para que esta dinâmica não se extinga, é essencial que o CES consagre maior atenção à implementação do Código.

7.2. Um dos elementos-chave do seu Código de Conduta consistia na introdução de um controlo sistemático da avaliação do impacto de cada projecto legislativo, mas a verdade é que poucos dos pareceres que entretanto formulou deram relevo a esta questão.

7.3. O Comité acordou em chamar a atenção das instituições da UE para a eventual necessidade de orientar as regras da União no sentido de uma abordagem assente em acordos contratuais, na auto-regulação e na co-regulação, mas, uma vez mais, pouco foi feito neste domínio. Para o efeito, o Observatório do Mercado Único organizou, em Maio de 2001, um colóquio em que participaram representantes de cinco Direcções-Gerais da Comissão Europeia, bem como de outras instituições europeias.

7.4. O Comité comprometeu-se a encetar diálogos com os actores socioeconómicos europeus, o Comité das Regiões e os conselhos económicos e sociais dos Estados-Membros, a fim de contribuir para o êxito do processo de simplificação. Estes diálogos ainda não foram instituídos sob nenhum formato estruturado, mas é intenção do Observatório do Mercado Único dar início, no próximo ano, a uma série de visitas a conselhos económicos e sociais nacionais, visitas essas que terão como tema de debate a questão da simplificação. Foram igualmente estabelecidos contactos preliminares com o Comité das Regiões.

7.5. No Código de Conduta, foi observado que, embora apoiando amplamente as iniciativas da Comissão em matéria de simplificação, o Comité raramente propôs, de moto próprio, medidas de simplificação, nem tão-pouco apresentou soluções mais simples do que a actuação proposta pela Comissão. Infelizmente, assim continua a suceder até hoje.

7.6. É patente a necessidade de uma actuação mais positiva neste domínio por parte do Comité, da Comissão, das demais instituições e dos governos dos Estados-Membros.

## 8. Algumas questões de ordem regulamentar

8.1. O tema da simplificação regulamentar é tão complexo como a natureza do problema que procura resolver, suscitando algumas questões que são contraditórias.

8.2. A questão da legislação-quadro é paradigmática neste contexto. Não pode haver qualquer dúvida de que uma legislação pormenorizada e demasiado normativa não tem cabimento num mercado em rápida mutação, no qual o ritmo da evolução tecnológica é de molde a tornar a legislação obsoleta quase mesmo antes de entrar em vigor. Daí decorre a necessidade de ir constantemente actualizando e alterando as disposições regulamentares, o que cria um clima de incerteza legislativa e conduz com frequência a instrumentos legislativos que são complicados ao ponto de serem praticamente incompreensíveis. Neste contexto, a legislação deve ser redigida, na medida do possível, em termos gerais que se prestem melhor a uma adaptação a novas ocorrências.

8.2.1. Sucede porém que a legislação-quadro assenta no princípio segundo o qual as empresas devem gozar de liberdade dentro dos limites estabelecidos; está-se perante uma violação deste princípio se a legislação-quadro a nível europeu for interpretada de formas diferentes pela legislação nacional ou se a legislação-quadro a nível nacional for completada por regulamentações administrativas ou locais. As regulamentações-quadro são de preferir se proporcionarem a flexibilidade necessária para fazer frente a rápidas mutações e oferecerem às empresas liberdade de acção dentro de limites predeterminados, mas podem revelar-se nocivas se mais não fizerem do que deslocar o poder regulamentar do nível político para um nível inferior.

8.3. Outro exemplo emblemático é a questão da subsidiariedade. É amplamente admitido que o princípio da subsidiariedade deve constituir a base de todos os esforços de regulamentação. Nesta conformidade, a UE não deve regulamentar nenhum domínio que possa ser regulamentado a nível nacional ou resolvido por qualquer outra via; do mesmo modo, importa que os Estados-Membros não regulamentem centralmente nenhum domínio para o qual seja mais indicado um tratamento a nível regional ou municipal.

8.3.1. Na prática, a aplicação deste princípio dá azo a consideráveis dificuldades, tanto para as empresas como para as administrações nacionais. Nos casos em que o princípio da subsidiariedade impõe que a legislação seja executada a nível nacional, é frequente surgirem diferenças substanciais na forma como as disposições legislativas são configuradas em cada Estado-Membro. O mesmo sucede, de modo ainda mais acentuado, no caso dos poderes regulamentares exercidos a nível local. Assim, o princípio da subsidiariedade pode conduzir a que as empresas se vejam confrontadas com textos legislativos que, incidindo embora na mesma matéria, são contraditórios de um Estado-Membro para outro e inclusive até dentro do mesmo Estado-Membro. A subsidiariedade vai de par com a diversidade.

8.3.2. É lícito argumentar que, em virtude do requisito de uniformidade no mercado único, a aplicação do princípio de subsidiariedade deverá levar a que passem a ser executados a nível europeu maior proporção de actos legislativos do que até à data acontece. Esses actos deverão, além disso, ser formulados em termos que não sejam de molde a sofrer alterações substanciais no decurso do processo de transposição a nível nacional ou local. Importa, afinal, ter presente que um dos objectivos intrínsecos da legislação da UE consiste em assegurar a simplificação, mediante uma harmonização e uniformização dos quinze conjuntos de regras nos Estados-Membros, por forma a permitir que o mercado único funcione com eficácia.

8.4. Neste contexto, coloca-se também a questão da execução. Mesmo nos domínios — e são relativamente poucos — onde se verifica uma concordância de legislação entre os Estados-Membros, existem frequentemente disparidades generalizadas no tocante ao grau de execução. Eis mais um factor que vem criar distorções de concorrência no mercado único.

8.5. Um dos elementos-chave numa legislação eficaz é a acessibilidade. Tanto as empresas como outros sujeitos passivos precisam de saber qual a sua situação perante a lei e devem gozar da possibilidade de obter acesso aos textos legislativos sem dificuldades ou despesas injustificadas. É de lamentar que o acervo seja não só difficilmente comprehensível, mas também relativamente inacessível. A resolução do primeiro destes problemas poderia passar pela identificação de um «núcleo» que incluiria os elementos fundamentais das cerca de 1 200 directivas e regulamentos aprovados pelo Conselho, bem como das cerca de 2 500 directivas e regulamentos associados, adoptados pela Comissão. Haveria também vantagens em dar início a um processo de codificação semelhante

ao que foi empreendido na Suécia. Quanto ao segundo problema, seria necessário proceder a uma revisão do *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, cujo sistema actual de publicação se afigura desnecessariamente complexo e pouco claro. A título de complemento, o acervo poderia ser colocado à disposição, na sua totalidade, num sítio web especial, com indicação das alterações que fossem sendo introduzidas na legislação.

8.6. Também o princípio da proporcionalidade se reveste de importância fundamental. No âmbito regulamentar, requer este princípio que os encargos impostos às empresas não excedam aquilo que pode ser genuinamente justificado em razão do interesse público. Aquando da introdução de todo e qualquer acto legislativo a nível europeu, nacional ou local, dever-se-ia, pois, exigir aos autores das propostas, enquanto requisito prévio essencial, que comprovassem claramente a necessidade de tais actos do ponto de vista do interesse público. O mesmo se deveria aplicar à revisão da legislação em vigor.

8.6.1. É necessário que os actos regulamentares sejam relevantes e desprovidos de ambiguidade. Infelizmente, nem sempre assim acontece a nível europeu, e ainda menos aos níveis inferiores da hierarquia legislativa. Alguns actos considerados necessários para responder a um determinado caso são frequentemente «colados» a actos vigentes que não foram inicialmente concebidos para o fim em causa. Surgem assim situações em que não é claro, nem sequer para os peritos na matéria, se um dado conjunto de circunstâncias é regido por uma parte de um regulamento ou por outra parte do mesmo regulamento, ou ainda por outro regulamento, ou se não é regido por nenhuma disposição. Esta ausência de clareza é lesiva dos interesses de todas as partes envolvidas — empresas, público, administrações nacionais e instituições europeias.

8.7. Considera o Comité que urge proceder a uma revisão da legislação existente e estabelecer linhas directrizes para a introdução de nova legislação. Coloca-se a questão de saber como e por quem deverá esta revisão ser efectuada. Na Suécia, a experiência revelou que, para obter os melhores resultados, importa que estejam preenchidas as seguintes condições:

- os órgãos envolvidos devem participar no processo;
- o processo deve ser liderado ao mais alto nível da hierarquia política;
- deve ser mantido um diálogo activo entre os órgãos e os mercados;
- devem ser estabelecidos objectivos específicos.

Todavia, será talvez irrealista esperar que sejam os funcionários públicos os primeiros a pôr em marcha o processo de redução e racionalização da legislação; a sua participação é essencial, mas a verdade é que o impulso tem de vir de outra fonte, e essa fonte não pode ser senão política — os dirigentes políticos têm, porém, muitas outras solicitações e muitos outros deveres a cumprir.

8.7.1. No seu anterior parecer sobre o tema em análise<sup>(1)</sup>, o Comité sublinhou a necessidade de reforçar a independência e a qualidade das análises de impacto, tendo-lhes sido consagrados meios adequados, com uso do direito de iniciativa, bons métodos e consulta efectiva dos meios socioprofissionais dos meios directamente interessados. Para o efeito, considerou que seria uma boa prática confiar estas análises a um organismo exterior à Comissão, que tivesse as necessárias qualificações e critérios de independência.

8.7.2. O Comité é de opinião que o organismo em causa deverá assumir a forma de instância permanente a nível europeu, podendo igualmente ficar incumbido de monitorizar o processo de revisão tendente à simplificação. A fim de assegurar um diálogo activo entre administrações e mercados, do organismo de revisão deverão fazer parte representantes de empresas, além de representantes da Comissão e administrações e dos demais actores socioeconómicos. Trata-se aqui de uma falha do actual processo. A UE velou cuidadosamente por permitir que todos os órgãos nacionais estivessem representados nos grupos de redacção, mas os porta-vozes dos mercados estão muito longe de ter tão boa representação. As empresas são os «consumidores» da legislação, e a representação directa no organismo de revisão é tão essencial para elas como o é para os órgãos. São elas, afinal, que estão em melhor posição para avaliar o impacto da legislação nas suas actividades. O ideal seria que o organismo tivesse homólogos a nível nacional, incumbidos de desempenhar as mesmas funções no que respeita à massa muito mais volumosa de legislação nacional. Como é óbvio, seria de desejar que houvesse um estreito contacto entre o organismo europeu e os seus homólogos nacionais. Os organismos nacionais poderiam, adicionalmente, verificar a compatibilidade entre as leis nacionais e a legislação da UE.

8.7.3. O referido organismo poderia, além disso, desempenhar todas ou algumas das seguintes funções:

- determinar quais os actos legislativos existentes que devem ser incluídos na iniciativa SLIM;
- estabelecer linhas directrizes para a introdução de nova legislação;

- estabelecer objectivos para a redução da produção legislativa;
- codificar o acervo comunitário;
- efectuar avaliações de impacto;
- fiscalizar o mercado;
- efectuar avaliações ex post dos efeitos práticos dos instrumentos legislativos;
- assumir as funções dos Painéis de Empresas Europeias;
- acompanhar os progressos do Grupo Especial para a Simplificação do Enquadramento Empresarial;
- coordenar as diversas iniciativas existentes em matéria de simplificação (SLIM, BEST, painéis, avaliações de impacto).

8.8. Uma medida que viria facilitar grandemente os trabalhos do organismo e dar um importante contributo para a simplificação a longo prazo da estrutura regulamentar consistiria em atribuir a todos os novos actos (inclusive os actos existentes cuja manutenção tenha sido decidida na sequência do processo de revisão) vigência limitada, no termo da qual expirariam automaticamente, salvo se fossem prorrogados (a chamada «legislação “pôr do sol”»). Ficaria deste modo assegurada uma revisão sistemática dos actos regulamentares em causa, bem como uma reanálise destinada a verificar se continuam a ter razão de ser. A vigência limitada não tem forçosamente de ser a mesma para todos os instrumentos legislativos; alguns podem ser introduzidos por um período de sete anos, por exemplo, ao passo que outros, pela sua natureza, podem ter um prazo mais reduzido. Conviria instituir um processo semelhante a nível nacional.

8.9. O processo de simplificação tem de ser fortemente acelerado por forma a facilitar o alargamento da União. A excessiva complexidade de uma grande parte da legislação europeia impõe aos países candidatos um fardo desnecessário nas suas tentativas de transposição do acervo. Acresce que, se esta situação não for corrigida antes da adesão, as empresas desses países, e em especial as PME, terão de suportar os encargos que representam os custos adicionais e desnecessários actualmente impostos às suas congéneres dos Estados-Membros. Estes custos far-se-ão sentir com maior intensidade nas empresas dos países candidatos do que nas empresas dos Estados-Membros, uma vez que as suas actividades são exercidas em economias muito menos desenvolvidas.

8.10. A complexidade da legislação existente também suscita questões relacionadas com o Estado de direito. O desconhecimento da lei não pode ser invocado como desculpa, e acontece que muitas pequenas empresas correm o risco de se verem obrigadas a infringir a lei, por lhes ser impossível

<sup>(1)</sup> JO C 14 de 16.1.2001, p. 1.

determinar a natureza e o alcance das suas obrigações legais. Em virtude da complexidade da legislação, a interpretação das questões mais obscuras converteu-se no feudo de uns poucos juristas altamente especializados que, por serem escassos em número e peritos na matéria, cobram honorários exorbitantes, o que leva a que apenas as maiores organizações possam ter acesso aos seus serviços.

8.11. Existe uma vasta hierarquia de legislação, repartida da seguinte forma:

Nível europeu	Regulamento do Conselho Directivas do Conselho Regulamentos da Comissão Directivas da Comissão
Nível nacional	Transposições de legislação da UE Leis nacionais Decretos governativos
Órgãos do governo central	Regulamentos oficiais Recomendações gerais
Legislação secundária	Regulamentos do governo regional Regulamentos municipais Regulamentação colectiva Leis e diplomas do governo local Regulamentos dos órgãos do governo local

Existem ainda regulamentos que emanam de instâncias internacionais, como a OMC e a OIT, e derivam de acordos internacionais, tanto a nível bilateral como multilateral.

8.11.1. Verifica-se em muitos, se não mesmo em todos os Estados-Membros, que quanto mais se desce na hierarquia regulamentar, mais o volume de regulamentação vai aumentando. Além disso, os poderes regulamentares são frequentemente exercidos com mais severidade e incoerência a esses níveis inferiores. Por conseguinte, é ao nível municipal, local e regional que o peso da legislação mais severamente se faz sentir nas empresas, sobretudo PME. Este impacto é exacerbado pelas diferenças entre os hábitos e as práticas empresariais vigentes nos Estados-Membros, práticas e hábitos esses que, embora não tendo força de lei, são muitas vezes aplicados de modo arbitrário.

8.11.2. O impacto da regulamentação secundária deve ser encarado não só em termos de custos e carga burocrática para as empresas, mas também na perspectiva da legitimidade democrática. A regulamentação secundária carece frequentemente de uma verdadeira base jurídica. Os parlamentos e os

governos permitem que os poderes regulamentares sejam assumidos por órgãos anónimos, o que prejudica a legitimidade e a aceitabilidade do processo regulamentares. Sucedem também que, em muitos casos, não há transparéncia no processo de elaboração de regulamentação secundária.

8.12. Um dos motivos na origem da complexidade da legislação europeia reside nas alterações substanciais e, por vezes, contraditórias que são introduzidas nas propostas legislativas ao nível do Parlamento e do Conselho, no intuito de chegar a um consenso. Não tendo embora qualquer solução para este problema, o Comité gostaria de chamar a atenção para a relação entre consenso e complexidade. Acresce que as avaliações de impacto são efectuadas com base nas propostas da Comissão e não são forçosamente pertinentes para a legislação resultante, que pode apresentar diferenças consideráveis em relação à proposta inicial.

## 9. O papel do Comité Económico e Social

9.1. No seu anterior parecer<sup>(1)</sup>, o Comité reconheceu que, na sua qualidade de única assembleia representante de todos os utentes da legislação, lhe cabia um importante papel no quadro da formulação e acompanhamento de uma nova política europeia de simplificação; a fim de desempenhar este papel de forma mais eficaz, solicitou à Comissão que:

- o consultasse numa fase mais recuada, sempre que possível, para evitar que o valor acrescentado do seu parecer, em matéria de simplificação, fosse fortemente penalizado;
- em especial, o consultasse anualmente, por ocasião da apresentação pela Comissão ao Comité do programa indicativo anual das consultas que lhe seriam dirigidas, sobre a preparação do relatório para o Conselho Europeu da Primavera relativo à evolução do processo de simplificação;
- o associasse directamente às reflexões para melhorar e reforçar a análise de impacto.

9.1.1. O Comité vem aqui reiterar estes pedidos.

9.1.1.1. Pela parte que lhe toca, o Comité compromete-se a aplicar de modo mais activo as disposições do seu próprio Código de Conduta.

<sup>(1)</sup> JO C 14 de 16.1.2001, p. 1.

## 10. Conclusão

10.1. O presente parecer contém poucas ideias novas. O processo de simplificação não precisa de ideias novas, mas sim de uma concretização eficaz das ideias que já foram expostas pelo próprio Comité, pela Comissão, pelo Conselho Europeu

de Lisboa, pelo Relatório Molitor e por muitas outras instâncias interessadas. Embora reconheça que, muitas vezes, é simples complicar e é complicado tornar mais simples, o Comité assinala que é escusado falar de compromissos se não estivermos preparados para os cumprir e é inútil introduzir novos compromissos quando os anteriores ainda estão por honrar.

Bruxelas, 29 de Novembro 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 relativo aos pagamentos transfronteiras em euros»

(2002/C 48/29)

Em 25 de Setembro de 2001, 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.

Em 12 de Novembro de 2001, a Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, encarregada de preparar os trabalhos sobre esta matéria, formulou o parecer com base no relatório introdutório do relator, U. Burani.

Na 386ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 29 de Novembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 38 votos a favor, 1 contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. A proposta de regulamento visa a «redução dos encargos bancários aplicados aos pagamentos transfronteiras em euros para um nível que esteja de acordo com os aplicados a nível nacional (...o que ) permitirá que os consumidores europeus se tornem finalmente participantes activos no mercado interno, assegurando aos consumidores uma maior transparéncia de preços e uma escolha mais alargada.»

encargos das transferências transfronteiras, e, por outro, os bancos, que esgrimiam argumentos com razões de ordem económica, técnica e organizacional para justificar as diferenças de preço entre operações nacionais e internacionais. Embora tendo adoptado medidas diversas (ver infra, pontos 2.9 a 2.14), o sector bancário não soube, ou não pôde, corresponder plenamente às expectativas: daí a proposta de regulamento adoptada pela Comissão com o objectivo de resolver definitivamente esta questão.

1.2. A iniciativa da Comissão constitui o culminar de um diálogo entre a Comissão, bancos e consumidores iniciado há mais de uma década: por um lado, a Comissão e os consumidores, que consideravam e consideram insustentável o nível dos

1.3. O Comité concorda com o objectivo que o regulamento se propõe atingir: o custo da transferência de somas expressas na moeda única nos países da União Europeia deveria ser, de facto, reduzido a níveis compatíveis com o conceito de um mercado interno sem fronteiras.

## 2. Observações na generalidade

2.1. Os sistemas de pagamento representam um aspecto importante da vida económica, permitindo regularizar os pagamentos de transacções comerciais, financeiras ou pessoais das empresas e dos cidadãos. Seja qual for a forma assumida, os requisitos fundamentais são comuns a todos eles: segurança, rapidez e preços reduzidos para o consumidor.

2.1.1. A Comissão vem, há vários anos, envidando esforços para alcançar estes objectivos, por um lado, através de directivas, recomendações ou comunicações tendentes a obter o nível máximo de segurança e de controlo dos sistemas e, por outro, mediante uma série de acções destinadas a fomentar a concorrência entre os fornecedores de serviços, proteger o consumidor e reduzir o preço das transferências «europeias» de fundos, consideradas por agora demasiado elevadas e incompatíveis com a zona monetária do euro, que não deveria conhecer fronteiras.

2.2. Da consulta das estatísticas (provenientes de fontes diversas e caracterizadas por abordagens diferentes, mas todas elas convergindo para conclusões semelhantes) ressalta que, para número e volume análogo, os pagamentos transfronteiras constituem uma fração mínima em relação aos pagamentos «domésticos». O fenómeno deve-se a razões intuitivas: as transacções internas de cada país (especialmente as dos consumidores) são muitíssimo mais importantes do que as efectuadas com o estrangeiro.

2.3. Esta observação evidencia a enorme diferença entre a importância relativa dos sistemas de pagamento «domésticos» e a dos sistemas de pagamento transfronteiras, bem como a existência de economias de escala diferentes. Um segundo aspecto tem a ver com a importância, ainda bastante grande, dos mercados nacionais em relação aos internacionais, diferença essa que deveria atenuar-se com a progressiva consciencialização do mercado único e, sobretudo, da utilização do euro.

2.4. Em certa medida, poder-se-á afirmar que o sector bancário tem usufruído, até à data, de uma posição quase hegemónica, no sentido de que, por um lado, ele é o único sector autorizado a proceder a operações de liquidação («settlement») geridas ou controladas pelos bancos centrais nacionais e de que, por outro, os grandes investimentos necessários afastaram da liga concorrentes menos poderosos.

2.5. Esta situação está, todavia, a evoluir rapidamente<sup>(1)</sup>, e estão a surgir no mercado, em particular na América, mas também já de modo significativo na Europa, dois grupos de novos concorrentes a operar na Internet:

— em primeiro lugar, os fornecedores de serviços em linha, que estão a absorver o mercado dos micropagamentos;

— em seguida, os fabricantes dos dispositivos de acesso em rede e dos gestores de redes, que começam a aproveitar-se da sua vasta rede de clientes e da penetração subtil do mercado para fornecer soluções de pagamento alternativas.

2.6. O sector bancário deverá contar, por conseguinte, com a progressiva restrição das suas áreas de mercado — compensada pelo aumento de volume das transacções — e a redução das margens operacionais, uma consequência da concorrência, que recebeu acolhimento favorável por parte do mercado e que, por outro lado, constitui um estímulo para a inovação e a busca de soluções mais racionais e menos onerosas.

2.7. As modificações em curso têm repercussões importantes para as empresas e para os consumidores. Pela primeira vez, os clientes dispõem de mecanismos diferentes dos tradicionais sistemas de pagamento a retalho propostos pelos bancos — uma série de novos serviços e opções oferecidos, frequentemente, a preços interessantes — e mais importante ainda a possibilidade cada vez mais frequentemente de o cliente escolher o meio de pagamento que lhe convém melhor (cartão de crédito, cartão de débito, moeda electrónica, etc.) nas transacções pela Internet.

2.8. O panorama geral do comércio electrónico não está, todavia, isento de aspectos menos claros. As empresas de cartões de crédito olham com uma certa desconfiança para os novos sítios comerciais, aos quais os «adquirentes» tradicionais recusam muitas vezes a adesão, com alguma razão, na opinião do Comité, porquanto, segundo os dados da própria Sociedade Visa, em 1999, das transacções efectuadas com Visa através da Internet — que representam 1 % do total das transacções — 22 % foram fraudulentas e 50 % deram lugar a reembolso de pagamento (chargeback).

2.8.1. Para contornar o obstáculo que a recusa dos «adquirentes» representa, foram oferecidas soluções por parte de operadores não bancários, os quais, no entanto, cobram encargos elevados e não dão as garantias de segurança oferecidas pelas empresas «oficiais» de cartões (o protocolo SET — Secure Electronic Transactions — e o protocolo SSL — Secure Socket Layer). Os consumidores, por sua vez, estão conscientes da falta de segurança dos sistemas que não aplicam estes protocolos e hesitam em fornecer os dados respeitantes ao seu cartão através da Internet.

2.9. Quanto aos sistemas de transferência de fundos «tradicionais», as pressões exercidas pela Comissão nos últimos anos despertaram a atenção do sistema bancário europeu para a necessidade de fornecer aos utentes opções seguras, eficazes e de baixo custo. Instituições autónomas ou grupos de bancos criaram nada menos do que 22 sistemas diversos, bem como meios técnicos diferentes dos tradicionais (transferências de créditos e de débitos directas). Todos estes sistemas deveriam, em princípio, satisfazer estes requisitos, mas não conseguem respeitar à letra o objectivo de garantir um custo das transferências transfronteiras equivalente ao das transferências nacionais.

(1) Estas considerações são extraídas do estudo «Global Payments 2000/1» do Boston Consulting Group, 2000.

2.9.1. O Livro Azul do BCE de Junho de 2001 (pp. 15-54) apresenta um inventário completo dos sistemas existentes — tanto os pagamentos por grosso como os sistemas de retalho — e salienta que os pagamentos transfronteiras a retalho não atingiram ainda o nível de qualidade dos serviços de pagamentos domésticos, apesar da forte concentração dos volumes geridos por grandes bancos ou grupos bancários.

2.10. Os motivos invocados pelas organizações bancárias<sup>(1)</sup> têm a ver não só com as diversas economias de escala para que apontam os números referidos no ponto 1.2, mas também com os principais obstáculos que a seguir se enumeram (lista não exaustiva):

- ausência de uma estrutura única e central (exceptuando a da EBA — European Banking Association) para a transmissão e a compensação de cada transacção;
- ausência de uma norma única para todos os tipos de transacções;
- ausência de harmonização fiscal, em particular no que respeita a retenção na fonte sobre dividendos;
- diferenças nas disposições em matéria de notificação às autoridades monetárias nacionais;
- diferenças substanciais ao nível da regulamentação em matéria de «listas negras»;
- diferenças nas legislações nacionais sobre o branqueamento de dinheiro;
- importância dos investimentos no novo sistema, que deverá ser integrado nos sistemas nacionais, tendo em conta a menor importância relativa do volume das transacções transfronteiras (na proporção de 1 para 300 em relação ao volume das transacções internas na zona do euro, segundo as estimativas dos bancos).

2.11. A Comissão concorda, pelo menos, em parte com esta análise (ver exposição de motivos, observações ao artigo 5.º, primeiro e último parágrafos, e artigo 6.º, primeiro e segundo parágrafos): a falta de automatização e de normalização, bem como as diferenças entre as disposições nacionais obrigam a um tratamento manual «oneroso» e à adopção de procedimentos não harmonizados. A Comissão e os bancos parecem, pois, estar de acordo quanto às razões técnicas e normativas das diferenças, às quais se juntam, segundo os bancos, dificuldades de carácter económico decorrentes da importância dos investimentos, que não são proporcionais aos volumes em jogo, tanto actualmente como no futuro.

2.12. Não obstante as dificuldades encontradas pelo sector bancário e para além das iniciativas referidas no ponto 2.9, as pressões exercidas pela Comissão tiveram ainda um outro resultado positivo: as organizações bancárias europeias subme-

teram à apreciação da Direcção-Geral «Concorrência» uma proposta de «Convenção MIF»<sup>(2)</sup> europeia relativa a um novo sistema automatizado de transferências transfronteiras de retalho efectuadas em euro. Essa convenção, que congrega cerca de 9 000 bancos, prevê a instauração de uma comissão interbancária de 3 EUR por operação. Cada banco seria livre de aplicar aos seus clientes as condições que entendesse, desde que respeitando as regras de concorrência. Por agora desconhece-se a resposta da Comissão a esta proposta. A Convenção MIF permitiria ao banco do ordenador conhecer antecipadamente (pois trata-se de uma comissão única) a remuneração a pagar ao banco do beneficiário.

2.13. Fundamental para a aplicação da Convenção MIF — a ser aprovada — é, em todo o caso, a adopção generalizada das normas ISO (IBAN — Número Internacional de Conta Bancária — e BIC — Código de Identificação Bancária), que permitirão identificar, sem margem para erro, em toda a União Europeia o número de conta de cada cliente em cada banco. A adopção obrigatória dos códigos BIC e IBAN está, aliás, prevista e com toda a razão no projecto de regulamento.

2.14. A proposta de regulamento da Comissão pretende, pois, impor, a partir de 1 de Janeiro de 2002, para as operações de pagamento electrónico e, a partir de 1 de Janeiro de 2003, para as transferências bancárias, a igualdade dos preços para as operações nacionais e transfronteiras em todos os países da União Europeia. Os bancos opõem-se a esta medida; o Banco Central Europeu (BCE) está de acordo com os objectivos da Comissão, observando, no entanto, que numa economia de mercado os preços deveriam ser determinados pela concorrência: «... o BCE gostaria de salientar as suas reservas quanto a uma regulamentação que pode implicar perturbações no funcionamento da economia de mercado»<sup>(3)</sup>. Realça, ao mesmo tempo, que os custos suportados pelos clientes deverão, em todo o caso, diminuir de modo substancial em 2002.

2.14.1. Um elemento importante de avaliação ressalta de uma observação do BCE<sup>(4)</sup>: o custo médio actual do tratamento de uma transferência de fundos entre bancos é de 50–80 céntimos do EUR, custo esse muito elevado em relação ao tratamento análogo de uma transacção nacional análoga, que, em alguns casos, não chega a um céntimo. O CES, por seu turno, sublinha que o próprio BCE não consegue alinhar o tratamento de uma operação transfronteira pelo de uma operação doméstica: as tarifas oficiais do sistema TARGET, que variam entre um mínimo de 0,80 EUR e um máximo de 1,75 EUR, são 5 a 10 vezes superiores às tarifas internas nacionais, que, na Bélgica, por exemplo, rondam o preço médio de 0,17 EUR.

(2) MIF: «multilateral default interbank fee».

(3) Parecer do BCE de 26 de Outubro de 2001 (CON/2001/34).

(4) Mesa redonda do Comité Económico e Monetário do Parlamento Europeu, em 12 de Julho de 2001.

2.15. Ao iniciar os trabalhos que conduziram à redacção do presente parecer, colocou-se ao CES a questão de saber, perante os números, se a proposta de regulamento pode, de modo realista e sem prejuízo para os consumidores, impor que os encargos aplicados às transferências nacionais e transfronteiras sejam «iguais», tal como prescrito pelo artigo 3.º, ou se os encargos das transferências transfronteiras podem ser reduzidas «para um nível que esteja de acordo com os aplicados a nível nacional», como é referido no terceiro parágrafo da exposição de motivos.

2.16. Chegou, entretanto, da Federação Bancária da União Europeia uma resposta indireta: em vez do regulamento, o sector bancário (ou, pelo menos, uma parte importante dele) compromete-se-ia a pôr em prática para as transferências e levantamentos de numerário um sistema que prevê uma redução progressiva das diferenças de preço entre as operações nacionais e internacionais em euro, até à igualdade de preços em 31 de Dezembro de 2005.

2.17. Chegou a clarificação que se esperava, ainda que com atraso (sob reserva das observações que o Comité venha a tecer sobre a sua fiabilidade logo que de posse de informações pormenorizadas, por agora não conhecidas): com as devidas precauções e os investimentos necessários é possível chegar à igualdade, nem que seja gradualmente e concedendo os prazos técnicos necessários à modificação de sistemas e estruturas. A Comissão, o Conselho e o Parlamento examinarão se a auto-regulamentação proposta pelo sector bancário tem mais ou menos vantagens do que o regulamento.

### 3. Observações na especialidade

3.1. Referência ao Tratado — Base jurídica. A proposta de regulamento baseia-se na aplicação do n.º 1 do artigo 95.º do Tratado (medidas destinadas a estabelecer o mercado interno). Alguns membros do Conselho suscitarão dúvidas quanto à fundamentação jurídica da iniciativa da Comissão. Foi indicado, nomeadamente, que a obrigação de aplicar o mesmo preço a produtos que têm um custo diferente (ver o ponto 2.15.2 supra) equivale a uma imposição de preços e a uma restrição à liberdade de gerir empresas consagrada nos artigos 15.º, 16.º e 17.º da Carta de Nice.

3.1.1. A proposta suscita outras reservas respeitantes à compatibilidade do artigo 14.º, que sanciona o princípio da liberdade de concorrência, porquanto o regulamento introduziria distorções no mercado dos preços que acabariam por premiar os estabelecimentos menos eficientes. O Comité não deseja debater esta questão, mas espera que o problema seja examinado aprofundadamente e resolvido de forma incontestável antes da adopção definitiva do regulamento.

3.2. Artigo 1.º — Objecto e âmbito de aplicação. Este artigo precisa a finalidade do regulamento — tornar iguais os encargos nacionais e transfronteiras para os pagamentos em euro até ao montante de 50 000 EUR. O Comité nota que o

limite se afigura demasiado elevado: para pagamentos deste montante — e mesmo para montantes inferiores — existe já o sistema TARGET, reservado a transferências importantes e usufruindo de um tratamento normativo e tarifário favorável, para plena satisfação dos utilizadores. O Parlamento Europeu pronunciou-se a favor de um limite de 12 500 EUR, tendo em conta, nomeadamente, a redução por parte do BCE para esse montante da declaração para efeitos estatísticos a que os bancos estão obrigados. O Comité concorda com esse limite.

3.2.1. Quanto ao âmbito de aplicação (o regulamento aplica-se «aos pagamentos transfronteiras em euros, efectuados na Comunidade»), resulta claro que se aplica também aos pagamentos em euros efectuados entre países comunitários não pertencentes à zona do euro, outros países não-euro ou para países da zona do euro. Para os países não-euro, uma transferência em euros não equivale a uma transferência em divisa estrangeira (uma vez que se trata de uma transferência por débito de uma conta em euros). Nessa circunstância, não existem, portanto, quaisquer custos de conversão ou riscos de câmbio. Trata-se de pessoas ou de actividades que optam por efectuar as suas transacções noutra divisa (o euro) que não a nacional.

3.3. Artigo 2.º — Definições. O Comité concorda com as definições adoptadas, limitando-se a recomendar uma verificação da terminologia nas várias versões linguísticas: na versão italiana, por exemplo, na alínea c) fala-se de «carte di addebito diretto» e na alínea d) de «strumento di pagamento ricaricabile», ao passo que, na versão francesa, o termo utilizado em ambos os casos é «rechargeable».

3.4. Artigo 3.º — Encargos relativos aos pagamentos transfronteiras. O primeiro parágrafo fixa em 1 de Janeiro de 2002 a data a partir da qual os encargos aplicados às operações de pagamento transfronteiras electrónicas deverão ser iguais aos aplicados às nacionais. Tais operações consistem, de acordo com a definição da alínea a), (ii), do artigo 2.º, em transferências de fundos efectuadas com cartões de pagamento e levantamentos em distribuidores ou caixas automáticas.

3.4.1. Na mesma data (1 de Janeiro de 2002) expirará o acordo eurocheque, que se revelou bastante eficaz desde 1968; tal acordo permitia o levantamento de dinheiro no estrangeiro (mas não no país emissor) em condições aceitáveis (cerca de 2 %) para os clientes. Mantêm-se os sistemas de cartões internacionais (Visa e Eurocard-MasterCard), que, em regra, prevêem encargos mais elevados (cerca de 4 % e mesmo mais) e de montante diferente consoante o banco que avança com o dinheiro: tecnicamente a justificação para um encargo mais elevado reside no facto de não se tratar de um levantamento da conta do titular mas de um avanço de fundos ao titular do

cartão. Para o consumidor, todavia, a conclusão é uma, a de que com o fim do acordo eurocheque o levantamento de fundos será mais oneroso.

3.4.2. Tendo em conta os prazos necessários para a aprovação do regulamento — na melhor das hipóteses no final de 2001 — dificilmente se poderá imaginar que o sistema disporá do tempo necessário para rever os contratos com milhares de bancos, contratos esses que são, muitas vezes, diferentes uns dos outros. Há que adoptar uma atitude realista e escolher entre um adiamento dos prazos e uma situação de incerteza susceptível de acarretar a suspensão do serviço.

3.4.3. Estas considerações são válidas para todos os sistemas de pagamento: até à data, as comissões aplicadas às operações nacionais ficavam totalmente na rede nacional; a necessidade de tornar iguais os encargos aplicados às operações domésticas e às internacionais implica, para estas, a obrigação de «deduzir» das comissões cobradas ao utente um montante destinado a remunerar o serviço prestado pelos bancos estrangeiros. Também em relação a este aspecto, as negociações necessárias, que deverão ser aprovadas pelas autoridades de concorrência, poderão necessitar de prazos longos ou, em todo o caso, ser dificilmente conciliáveis com os prazos impostos pelo regulamento.

3.4.4. Um outro problema reside na fixação do nível dos encargos aplicados às operações nacionais: de facto, muitos bancos na maior parte dos países aplicam aos clientes condições fixas para a gestão da conta, que abrangem, não raras vezes, a possibilidade de efectuar levantamentos, transferências electrónicas domésticas e pagamentos com cartão nacional de débito ou cartão pré-pago, sem cobrança adicional de encargos específicos. A solução poderia consistir em prever a aplicação de condições fixas diferentes para as operações unicamente nacionais e para as operações nacionais e internacionais.

3.5. O n.º 2 do artigo 3.º fixa em 1 de Janeiro de 2003 o prazo para o alinhamento dos encargos cobrados relativamente a transferências e a cheques transfronteiras. As considerações enunciadas no ponto 2.8 e seguintes do capítulo aplicam-se às transferências bancárias, o mesmo não acontecendo em relação aos cheques, que merecem reflexão mais aprofundada.

3.5.1. As estatísticas da Comissão e de peritos independentes confirmam um fenómeno do conhecimento geral: o cheque tornou-se um instrumento de pagamento obsoleto, oneroso e deslocado em relação à tendência de substituir os documentos em papel por sistemas electrónicos. A única excepção é a França, onde, por lei, o cheque e o seu tratamento são completamente gratuitos: é, por demais, evidente que o consumidor favorecerá sempre este meio de pagamento (mais de 40 % do montante total dos pagamentos). Desconhece-se se os custos com o tratamento dos cheques são compensados

com a cobrança aos clientes de encargos mais elevados aplicados a outros serviços («subsidiaria cruzada»), mas seria estranho se assim não fosse.

3.5.2. Num contexto nacional, o tratamento automático do cheque não suscita problemas, exceptuando o custo elevado, mas a nível internacional, a total ausência de harmonização (diferenças de formato, de cartão, dos sistemas de escrita magnética (CMC7 ou E13B), dos campos de leitura das bandas magnéticas e do seu formato) constitui um obstáculo intransponível. Afastada a possibilidade de uma harmonização que sairia demasiado cara, o tratamento de um cheque estrangeiro não pode deixar de ser feito manualmente, o que implica custos avultados.

3.5.3. Outro elemento a ter em conta é o do risco: com o desaparecimento do acordo eurocheque, todos os cheques, em circulação quer dentro ou fora do país, deixarão de ser garantidos, o que fará com que só muito difficilmente sejam aceites no estrangeiro como documentos para recebimento, procedimento muito mais complexo e oneroso do que uma simples negociação.

3.5.4. Do ponto de vista das tarifas, coloca-se também aqui o problema referido no ponto 3.3.4 supra: raramente as despesas com o tratamento dos cheques são debitadas por operação; são normalmente incluídas com um valor fixo nos encargos de gestão da conta. Torna-se, portanto, difícil proceder a um alinhamento com base nos encargos aplicados a nível nacional, já para não falar do sistema francês, que prevê um tratamento a custo zero.

3.5.5. Concluindo, atentas as circunstâncias e a impossibilidade manifesta de alinhar os preços nacionais e internacionais, os riscos e a necessidade de não incentivar a utilização a nível internacional de um sistema já obsoleto e demasiado oneroso, o Comité propõe que os cheques sejam excluídos do âmbito de aplicação do regulamento. Este mesmo ponto de vista é subscrito pelo BCE no já citado parecer.

3.6. Artigo 4.º — Transparência dos encargos. O Comité não pode deixar de manifestar o seu total acordo sobre este artigo, tanto mais que ele se inspira nos princípios gerais e específicos defendidos pela Comissão desde há muito tempo.

3.7. Artigo 5.º — Medidas destinadas a facilitar os pagamentos transfronteiras. A adopção dos números de código «banco» e «cliente» é a condição indispensável para a automatisação dos serviços; é, por conseguinte, natural que este artigo precise a obrigação do banco de comunicar aos seus clientes os números de código que lhe dizem respeito e a do ordenador de uma transferência de comunicar ao banco os números de código do beneficiário.

3.7.1. Não estão previstos no regulamento dois casos: em primeiro lugar, quando o ordenador não está em condições de comunicar os números de código do beneficiário, e em segundo, quando o beneficiário não tem número de código (exemplo clássico o das transferências a favor de pessoas temporariamente ausentes no estrangeiro, a estudarem ou em turismo, e as transferências enviadas por emigrantes a favor de cônjuges que não têm conta bancária). Neste caso, o tratamento das transferências volta a ser manual, mas o regulamento não prevê se se deve aplicar ou não o alinhamento dos encargos.

3.8. Artigo 6.º — Obrigações dos Estados-Membros. A fim de facilitar a automatização e a racionalização dos serviços, este artigo prevê que os Estados-Membros eliminem, a partir de 1 de Janeiro de 2002, a obrigação de declaração para efeitos estatísticos dos pagamentos até ao montante de 12 500 EUR e, a partir de 1 de Janeiro de 2004, até 50 000 EUR. Além disso, devem ser abolidas todas as informações referentes aos dados do beneficiário que impeçam a automatização da execução dos pagamentos.

3.8.1. O Comité subscreve, de um modo geral, estas medidas. Compete, porém, aos Estados-Membros apreciar se tais obrigações interferem com as medidas destinadas a prevenir o branqueamento de dinheiro ou a evasão fiscal. Se é um facto que o instrumento estatístico não é, por norma, o mais apropriado para detectar comportamentos ilícitos, não se entende por que razão as declarações devem incluir elementos cognitivos para além dos dados numéricos e do motivo da transferência. É evidente que as declarações servem também outros objectivos que não os puramente estatísticos.

#### 4. Conclusões

4.1. Tal como já foi afirmado, o Comité pergunta dos objectivos que o regulamento se propõe atingir. Interroga-se, no entanto, sobre o modo de evitar uma possível subida das tarifas internas, em relação à qual poderia haver a tentação de justificar pelo aumento das despesas das operações internacionais. Num regime de liberdade de preços, não é de afastar ou subestimar esta eventualidade.

4.2. Há também que evitar uma possível deterioração da qualidade dos serviços ou a eliminação pelos bancos de

serviços não considerados remuneradores; a este respeito, é necessário um controlo atento por parte dos consumidores e da Comissão, bem como do BCE.

4.3. O Comité questiona-se sobre o conteúdo do último parágrafo da «ficha de avaliação do impacto» anexa à proposta de regulamento, no qual se afirma que o GPSF (Grupo de Política dos Serviços Financeiros, formado por peritos de alto nível nomeados pelos Estados-Membros) partilhou «inteiramente da ideia da criação de um espaço único de pagamentos», muito embora «a maioria dos peritos presentes tenha considerado que o regulamento é prematuro». A transparência dos procedimentos deveria exigir que as conclusões do GPSF sejam tornadas públicas ou, pelo menos, comunicadas a quem tem o dever de colaborar, conhecendo, para o efeito, os diversos aspectos dos problemas a tratar.

4.4. O Comité interroga-se, além disso, sobre os prazos previstos para a aplicação do regulamento. O tempo que medeia entre a aprovação e a entrada em vigor afigura-se objectivamente escasso, e os prazos técnicos necessários para a aplicação das várias medidas constituem uma necessidade que deverá ser atentamente analisada para evitar introduzir elementos de perturbação nos sistemas de pagamento durante o período de introdução do euro ou nos tempos mais próximos. Deixa-se ao cuidado da Comissão e do Conselho, tendo igualmente em conta o parecer do BCE, em concordância com as dúvidas já suscitadas pelo Comité, verificarem se os prazos de aplicação não colidem com a necessidade de uma reforma ordenada e sem consequências negativas para os consumidores.

4.5. Nesta perspectiva — e tendo em conta também o parecer do GPSF referido no ponto 4.3 —, o Comité chama a atenção para a iniciativa do sector bancário citado no ponto 2.17: atendendo a que o resultado final do regulamento e da auto-regulamentação proposta é o mesmo — exceptuando os prazos de aplicação —, a decisão a tomar é unicamente de natureza política e, assim sendo, é da responsabilidade dos decisores.

4.6. Finalmente, para evitar que um regulamento já aprovado seja em seguida — com fundamentação ou não — posto em causa perante o Tribunal de Justiça, o Comité recomenda vivamente que se verifique atentamente a sua base jurídica. A credibilidade dos actos comunitários deve ser irrefragável.

Bruxelas, 29 de Novembro de 2001.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Göke FRERICHS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre «Suécia: Situação económica e realização das reformas estruturais previstas no processo de Cardiff e na recomendação do Conselho em matéria de política económica»**

(2002/C 48/30)

Em 28 de Fevereiro de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre: «Suécia: Situação económica e realização das reformas estruturais previstas no processo de Cardiff e na recomendação do Conselho em matéria de política económica».

Foi encarregada da preparação dos trabalhos relativos a esta matéria a Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 13 de Novembro de 2001. Foi relator Kenneth Walker.

Na 386ª reunião plenária de 28 e 29 de Novembro de 2001 (sessão de 29 de Novembro) o Comité Económico e Social adoptou o presente parecer por unanimidade.

## 1. Introdução

1.1. Em 13 de Fevereiro de 1998, a Secção de Assuntos Económicos, Financeiros e Monetários do CES publicou um relatório sobre a situação económica e social na Suécia. Nesse relatório, a secção enumerou um determinado número de vantagens e inconvenientes enfrentados pela Suécia devido à sua não adesão à UEM, designadamente:

- o emprego e os salários não são as únicas variáveis de adaptação da competitividade da economia sueca;
- instabilidade das taxas de câmbio que conduz a taxas de juro reais elevadas;
- redução dos investimentos estrangeiros, na medida em que estes preferem a segurança da estabilidade monetária da zona euro e as oportunidades comerciais que ela possibilita.

À luz da análise do presente parecer, parece que a não adesão da Suécia à UEM não teve um impacto importante na economia deste Estado-Membro.

1.1.1. O presente parecer pretende ser um seguimento desse relatório, com referência específica aos progressos efectuados na realização das reformas estruturais previstas no processo de Cardiff e dos objectivos definidos nas Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa. Esta apreciação deve ser efectuada na perspectiva das Orientações Gerais da Política Económica comunitária, da situação económica geral do país e dos progressos macroeconómicos realizados durante o período em análise.

1.2. As Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa reconheceram que a União Europeia está confrontada com uma enorme mutação resultante da globalização e dos desafios de uma nova economia baseada no conhecimento. Em resposta a estes desafios, a União atribuiu-se um novo objectivo estratégico para a próxima década: «tornar-se no

espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social».

1.2.1. A consecução deste objectivo pressupõe uma estratégia global que vise:

- preparar a transição para uma economia e uma sociedade baseadas no conhecimento, através da aplicação de melhores políticas no domínio da sociedade da informação e da I&D, bem como da aceleração do processo de reforma estrutural para fomentar a competitividade e a inovação e da conclusão do mercado interno;
- modernizar o modelo social europeu, investindo nas pessoas e combatendo a exclusão social;
- sustentar as sãs perspectivas económicas e as favoráveis previsões de crescimento, aplicando uma adequada combinação de políticas macroeconómicas.

1.2.2. A execução desta estratégia passa pela melhoria dos procedimentos existentes, pela introdução de um novo método aberto de coordenação a todos os níveis, em conjugação com um reforço do papel de orientação e coordenação desempenhado pelo Conselho Europeu, por forma a assegurar uma direcção estratégica mais coerente e um acompanhamento mais eficaz dos progressos realizados.

1.2.3. Desde então, perdeu-se parte do empenho gerado pelo Conselho de Lisboa; surgiram outras prioridades e o crescimento económico da UE diminuiu bastante, sendo inferior à taxa média de 3 % que as Conclusões da Presidência

de Lisboa consideravam «uma perspectiva realista para os próximos anos». É possível que o objectivo seja esquecido caso não sejam tomadas medidas firmes destinadas a mantê-lo no centro das atenções.

1.3. Neste contexto, o Comité tomou a iniciativa de acompanhar e apresentar relatório sobre os progressos realizados nos diversos Estados-Membros no sentido da consecução deste novo objectivo estratégico. O presente parecer sobre a situação na Suécia é o primeiro a ser elaborado no âmbito desta nova abordagem.

## 2. Panorama da economia sueca

2.1. Em 1970, a Suécia possuía o quarto PIB per capita mais elevado do mundo; uma década mais tarde, descerá para a oitava posição e, em 1998, para a décima sétima (quadro 1). Este declínio progressivo em termos relativos reflectiu-se no comportamento da coroa sueca, que perdeu 50 % do seu valor face a um grupo de moedas de onze grandes países concorrentes durante o mesmo período (quadro 2).

2.2. Na década de 60 e no início da década de 70, o crescimento económico da Suécia foi o mais elevado do mundo, exceptuando os EUA e o Japão. Na década de 80, o crescimento económico começou a decrescer, mas os níveis de emprego mantiveram-se elevados devido, em grande parte, à expansão do sector público, que absorveu a mão-de-obra excedentária (quadro 3). No início da década de 90, o abrandamento económico transformou-se em recessão e a expansão do sector público deixou de conseguir acompanhar o ritmo de contracção do emprego no sector privado, o que resultou num aumento pronunciado, mas de curta duração, do desemprego (quadro 4).

2.2.1. Durante o período 1970-2000, foram criados 800 000 postos de trabalho no sector público e suprimidos 200 000 no sector privado. No fim do ano transacto, 32 % dos trabalhadores assalariados tinham sido contratados pelo sector público, situando-se a média comunitária nos 20 %. A força de trabalho, no seu total, ronda os 4 000 000.

2.2.2. Este rácio reflecte-se no nível de despesas do sector público sueco que, em 1999, ascendia a 56,4 % do PIB nacional, em comparação com uma média de 46,7 % na UE e de 38,1 % nos países da OCDE (quadro 5), ainda que se tenha registado uma diminuição deste valor no final da década de 90.

2.3. A recessão do início dos anos 90 provocou uma crise económica. Em apenas alguns anos, a dívida do Estado duplicou, as taxas de juro dispararam, o desemprego involuntário atingiu um pico de 8 %, a taxa de câmbio fixa da coroa sueca face ao ecu teve de ser abandonada e a negociação

das obrigações do Estado sueco diminuiu muito. Registaram-se mesmo rumores de que o país poderia ter de recorrer à assistência do FMI. Em resposta, em 1995, o Governo sueco aplicou um programa de consolidação do orçamento.

2.3.1. Este programa de consolidação, que representava cerca de 5 mil milhões de EUR para o primeiro ano e um total de 12 mil milhões de EUR para o período 1995-1998, baseava-se em cortes significativos nas despesas públicas associados a aumentos substanciais da fiscalidade. A parte inicial do programa foi deliberadamente sobre-carregada, concentrando-se a maior parte das medidas no início do período por forma a demonstrar a determinação do Governo sueco e a recuperar a confiança dos mercados financeiros na sua capacidade de resolver os problemas.

2.3.2. A fim de garantir a aceitação do programa de consolidação por parte do eleitorado, a carga foi distribuída de forma quase equitativa entre a redução das despesas e o aumento dos impostos. Essa distribuição levou a que 20 % dos indivíduos com rendimentos mais elevados contribuíssem em cerca de 40 % para a consolidação e que 20 % dos indivíduos com rendimentos mais baixos contribuíssem em 10 %.

2.4. A fim de manter a estabilidade da economia e garantir que o impacto do programa de consolidação não se dissipava, foram iniciadas importantes reformas institucionais no processo orçamental. O novo modelo orçamental criou um processo descendente, cuja característica mais importante é a determinação de um limite máximo para as despesas públicas. Este tem a forma de um limite para três anos actualizável, em que os limites dos segundo e terceiro exercícios anteriores (actualmente considerados primeiro e segundo exercícios) se mantêm inalterados, ficando por decidir apenas o limite para o novo terceiro exercício.

2.4.1. Apesar de ser possível alterar posteriormente os limites máximos de forma significativa à luz da evolução económica, esta possibilidade nunca foi utilizada desde que o sistema foi introduzido. Um motivo poderá ser o facto de o processo orçamental incluir uma margem de segurança concebida para permitir pequenos ajustes, em caso de imprevistos, sem ultrapassar o limite máximo previamente estabelecido.

2.4.2. O nível exacto do limite máximo para as despesas para cada ano é determinado pelos objectivos a longo prazo da política orçamental do Estado. A fim de reduzir o nível de dívida pública acumulada e consolidar as finanças públicas perante tendências demográficas adversas, a política orçamental visa actualmente produzir, em média, um excedente de 2 % por ano durante o ciclo conjuntural. Até ao momento, este objectivo tem sido atingido ou ultrapassado todos os anos. Este facto poderá dar ao governo margem de manobra, permitindo um excedente inferior ao objectivo de 2 % para o exercício em curso, caso as condições económicas o exijam, desde que a taxa da média móvel se mantenha acima dos 2 %.

2.5. Este programa tem sido extremamente bem sucedido. O quadro 6 mostra a dimensão da recuperação em termos de crescimento real do PIB, consumo dos particulares, empréstimos públicos, emprego, produtividade do factor trabalho e inflação. O aumento líquido das finanças públicas resultante deste programa ultrapassou 12 % do PIB no período 1995-2000. Após um défice orçamental de 11 % do PIB em 1993, a Suécia atingiu um excedente de 2 % do PIB em 1998, um resultado extraordinário incontestável.

2.5.1. Em 1999 e 2000, a economia sueca expandiu-se a um ritmo de 4 % ao ano, bastante acima da sua taxa de crescimento potencial calculada em 2,5 %. O rápido aumento da procura total assentou numa ampla base, com importantes contribuições da procura interna e das exportações. O investimento das empresas também aumentou consideravelmente, baseado na força de outros elementos da procura e em taxas de juro baixas. O equilíbrio fiscal tem continuado a melhorar neste contexto de crescimento sólido e equilibrado, e a balança de transacções correntes registou apenas uma pequena deterioração. Situados em cerca de 2 %, os ganhos de produtividade do trabalho ao nível da economia em geral nos últimos três anos foram 0,5 % superiores à média das últimas duas décadas. Da mesma forma, o crescimento do emprego tem sido bastante superior à tendência, conduzindo a um declínio acentuado do desemprego involuntário para cerca de 4 % no fim do ano passado (5,9 % segundo o método de cálculo harmonizado do Eurostat), em conformidade com o objectivo anunciado pelo governo.

2.5.2. O panorama geral de uma situação macroeconómica favorável é completado pelo facto de a inflação se ter mantido espantosamente moderada, tendo os preços ao consumidor aumentado cerca de 0,75 % em 1999 e apenas 1,25 % em 2000. Esta situação reflectiu-se no nível de confiança das empresas. Num inquérito realizado pelo Eurochambres no final do ano passado, 73 % das empresas que responderam consideravam positivas as perspectivas para 2001 e praticamente nenhuma delas esperava que 2001 fosse menos favorável do que 2000.

2.5.3. O crescimento que se seguiu à recessão deveu-se, em parte, ao facto de esta ter eliminado as empresas com piores resultados e ter incentivado as empresas sobreviventes a aumentarem a sua eficiência.

2.6. Em geral, a economia sueca está provavelmente mais forte e mais equilibrada do que alguma vez esteve desde a sua época dourada no início dos anos 70. Dado o bom equilíbrio entre as poupanças e os investimentos e a situação relativamente boa da competitividade internacional, não há riscos iminentes para a actividade, sendo, por conseguinte, improvável uma repetição das anteriores recessões acentuadas. O crescimento tem sido forte e baseado em alicerces sólidos, apesar de o mercado de trabalho começar a contrair-se.

2.6.1. De facto, este último factor representa a única nuvem possível no horizonte. Existe uma incerteza considerável em torno das previsões do actual nível de PIB potencial e do desvio de produto potencial. Em geral, os analistas suecos concordam que existe um determinado excedente de capacidade e que o desvio de produto potencial só será eliminado no final deste ano ou mesmo no próximo ano; outros observadores defendem que o desvio de produto potencial poderá já ter sido eliminado no ano passado.

2.6.2. Isto coloca a questão da sustentabilidade da taxa de inflação baixa ao nível a que estão presentemente fixadas as taxas de juro. Apesar de as expectativas de inflação se manterem firmemente no objectivo de 2 % de inflação, é necessário avaliar esta constatação na perspectiva dos indicadores de crescentes carências de mão-de-obra e do facto de os aumentos salariais nominais na Suécia se terem conservado ligeiramente acima dos seus parceiros comerciais, ainda que, em termos históricos, os aumentos tenham sido baixos. A eliminação do aumento das rendas, resultante de um controlo efectivo de rendas, contribuiu para a taxa de inflação baixa. Os ganhos salariais reais foram igualmente superiores ao aumento de produtividade e as margens de lucro também foram reduzidas nos últimos anos, o que contrasta com a evolução na maior parte dos outros países. Neste contexto, se a economia se continuar a expandir para níveis superiores ao potencial, poderão vir a manifestar-se gradualmente pressões inflacionistas a médio prazo. A subida inesperada da inflação global e subjacente em Abril e Maio do presente ano chama a atenção para este perigo. Além disso, a debilidade persistente da coroa sueca constitui um risco crescente de inflação a médio prazo. É indiscutível que, nos últimos meses, o risco de inflação passou para uma fase ascendente.

2.7. Neste contexto, o actual abrandamento económico mundial poderá ajudar a manter a procura no nível de equilíbrio a longo prazo. Em termos de futuro, se uma procura mundial mais débil atenuasse as preocupações com a inflação a médio prazo, isso permitiria uma política monetária mais relaxada do que apropriado noutras condições. O impacto adverso do abrandamento mundial pode ser maior na Suécia do que noutras Estados-Membros, em virtude da dependência relativamente grande da economia sueca do sector tecnológico, que tem sido o mais atingido em todo o mundo.

2.8. O cenário mais preocupante é o da subida da inflação, apesar de um contínuo crescimento económico débil. Isso poderia forçar as autoridades monetárias a subir as taxas de juro a fim de manter a inflação controlada, contribuindo desta forma para a contracção económica e uma possível recessão, o fenómeno macroeconómico designado por estagflação. Todavia, a gestão hábil da economia demonstrada pelo Governo sueco nos últimos anos e o enquadramento monetário coerente do Riksbank, amplamente considerado um exemplo de melhores práticas em gestão da política monetária, devem ser suficientes para escapar a este perigo.

### 3. Política social

3.1. A Suécia possui um dos sistemas de segurança social mais completos e generosos do mundo. É um sistema baseado nos princípios da solidariedade e da coesão social, em que os benefícios sociais são considerados um direito fundamental do cidadão e não uma forma de caridade, assim como um elemento constitutivo do tecido essencial da sociedade, e não um fardo para o Estado. Há, na Suécia, um vasto consenso sobre esta matéria. Até mesmo os representantes das entidades patronais aceitam amplamente que elevados níveis de tributação são um corolário inevitável do modelo social a que aderiram. Os impostos suecos encontram-se entre os mais elevados da UE (quadro 7).

3.2. A crise económica de 1994 atingiu fortemente este sistema. Apesar de o governo ter tido o cuidado de garantir que as economias necessárias eram reunidas da forma mais proporcional possível entre a redução das despesas e o aumento da fiscalidade, os cortes nos benefícios daí resultantes tiveram um forte impacto na população e dificilmente foram aceites. Em todos os sistemas de segurança social há uma tendência natural para os contribuintes sentirem que contribuem demasiado e para os beneficiários sentirem que recebem de menos. Estes sentimentos são reforçados quando aumentos das contribuições ocorrem em simultâneo com reduções nos benefícios. As duas partes tendem a reclamar que não recebem compensação suficiente.

3.3. O facto de os princípios de solidariedade terem sobrevivido a esta crise permite perceber a dimensão da coesão social na Suécia. Há ainda um vasto consenso quanto à ideia de que o sistema de segurança social representa o cerne de uma sociedade estável, mas presentemente existe também uma grande aceitação do facto de as finanças públicas serem um requisito essencial para a existência desse sistema. Actualmente reconhece-se que o financiamento do défice conduz a uma perda de soberania, dado que a política estatal é cada vez mais ditada pelas exigências dos credores e o serviço da dívida absorve uma percentagem tão elevada das receitas públicas que o montante disponível para as despesas em acções de segurança social é bastante reduzido.

3.3.1. Assim, para um Estado preservar a sua independência de acção, deve encontrar um equilíbrio a longo prazo entre as suas despesas e as suas receitas. Os governos têm de manter a confiança do seu eleitorado e dos mercados financeiros e, para tal, devem, nomeadamente, observar o princípio da transparência. Em última análise, a solvência é a solução para a independência.

3.3.2. A melhoria da situação da economia sueca gerou pressões por parte de alguns intervenientes a favor da flexibilização ou até do abandono dos limites máximos para as despesas. Defendeu-se que essas medidas só eram apropriadas numa situação de crise e não eram justificáveis como elemento permanente da política macroeconómica. O governo não aceitou esses argumentos, salientando que os limites máximos de cada ano eram determinados por uma estimativa do nível

de despesas sustentável a longo prazo, e não pelas previsões de receitas num determinado ano. Isto permite-lhe elaborar uma política de segurança social sustentável a longo prazo, não tornando o Estado social dependente da evolução do ciclo conjuntural. O governo está determinado a evitar o regresso a uma situação em que o abrandamento do ciclo o forçá a escolher entre restrições dos benefícios sociais ou financiamento do défice, o que o deixa à mercê de influências exteriores.

3.3.3. Nestas condições, o governo preferiu seguir a estratégia macroeconómica aplicada nos Estados Unidos desde 1990. Anteriormente, a estratégia seguida ditava que o reequilíbrio do orçamento federal norte-americano seria conseguido definindo metas legais para o défice. Apesar de ter tido como resultado limitar os défices anuais, nunca se conseguiu um reequilíbrio do orçamento pela simples razão que se permitiu que as despesas públicas aumentassem nas fases de expansão da conjuntura, não sendo possível, em seguida, reduzir suficientemente esses défices quando a conjuntura era desfavorável.

3.3.3.1. Após 1990, o foco foi colocado no controlo das despesas, sem definir metas específicas para o défice. Na fase descendente do ciclo, permite-se que o défice orçamental aumente, contanto que o aumento resulte do efeito dos estabilizadores automáticos. Durante uma explosão da conjuntura, em contrapartida, o défice tem de contrair-se, não podendo a situação favorável do lado da receita ser usada para financiar despesa adicional, mas apenas para fins de consolidação. Esta estratégia supõe, por conseguinte, um défice que «respira» em diafilme com o ciclo e que, além disso, por via da sua orientação anticíclica, tenha o efeito de estabilizá-lo.

3.3.3.2. Esta estratégia anticíclica é semelhante à agora iniciada pelo Governo sueco. Esta política tem sido especialmente bem sucedida nos Estados Unidos e, como mostrado no quadro 6, não há motivo para o mesmo não acontecer na Suécia. A política depende, claro, de outras políticas prestarem apoio coerente à expansão económica — mormente a política monetária. A Suécia, ainda não membro da UEM, mantém um controlo independente da sua política monetária no âmbito das restrições do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

3.3.3.3. A curto ou médio prazo, o Governo sueco terá provavelmente de adoptar uma atitude mais restritiva em relação aos limites das despesas do que a adoptada pelo Governo norte-americano, devido à necessidade de combater as tendências demográficas negativas. Daí a decisão de obter um excedente anual médio de 2 %, em vez de um equilíbrio do orçamento.

#### 4. Emprego

4.1. A Suécia tem uma das taxas de desemprego involuntário mais baixas da UE. Em 2000, a taxa efectiva de desemprego, de 4 %, era inferior à taxa de desemprego não aceleradora da inflação (NAIRU — non-accelerating inflation rate of unemployment), como apresentado no quadro 8. Todavia, como na maioria dos países, há grandes diferenças regionais, o desemprego no norte da Suécia é o triplo do registado em Estocolmo, e existem situações localizadas de desemprego urbano relativamente elevado.

4.1.1. As taxas de emprego e de participação da Suécia são das mais elevadas do mundo. Em 2000, a taxa de emprego era de 75 % e a de participação de 78 % da população em idade activa. Ainda que isso represente um declínio em relação à situação em 1990, em que as duas taxas se situavam nos 85 %, a actual taxa de emprego da Suécia é consideravelmente superior à média comunitária e superior à dos EUA, do Japão e da maioria dos Estados-Membros. Não obstante, o governo estabeleceu um objectivo de aumentar a taxa de emprego de trabalhadores não subsidiados para 80 % até 2004, o que exige a criação de cerca de 110 000 novos postos de trabalho. Será, de facto, necessário aumentar a taxa de participação a fim de manter o crescimento do produto, dado que são cada vez mais numerosas as empresas que comunicam carências de mão-de-obra em todos os sectores industriais. Num inquérito do Eurochambres realizado no final do ano passado, 35 % das empresas que responderam esperavam um aumento da sua força de trabalho em 2001. A Suécia é um dos quatro Estados-Membros que anunciaram conceder acesso livre e aberto aos seus mercados de trabalho aos nacionais de novos Estados-Membros a partir da data de adesão.

4.1.1.1. Um factor inexplicado do mercado de trabalho sueco é o elevado nível de absentismo por doença, que representa actualmente, em média, cerca de 10 % da capacidade de trabalho nominal. Este valor tem vindo a aumentar em simultâneo com a redução do desemprego e conduziu a um rápido aumento dos subsídios por doença, criando, desta forma, dificuldades adicionais noutras áreas de despesa pública no contexto dos limites máximos para despesas. Os valores são mais elevados no sector público do que no sector privado, sendo os mais baixos entre os trabalhadores das PME.

4.2. O Governo sueco defende a utilização de políticas activas do mercado de trabalho como forma de combater o desemprego. A sua estratégia consiste em manter as pessoas no mercado de trabalho, justificando que se a reforma antecipada for utilizada como instrumento para reduzir o desemprego nos períodos de abrandamento económico, será difícil persuadir as pessoas a regressarem ao mercado de trabalho em épocas de carência de mão-de-obra. É também considerado perigoso e prejudicial para a coesão social permitir que grandes grupos de pessoas se mantenham afastados do mercado de trabalho por longos períodos de tempo. As políticas activas do mercado de trabalho destinam-se, principalmente, a melhorar a empregabilidade das pessoas, não tendo por objectivo a criação de postos de trabalho.

4.3. Como parte desta estratégia, em 1 de Agosto de 2000, entrou em vigor uma garantia de actividade. Esta aplica-se a pessoas inscritas no instituto nacional de emprego e que recebem subsídio de desemprego ou outros benefícios sociais e não tenham um emprego normal (ou seja, não subsidiado) há 27 meses. Este grupo incluía 50 000 pessoas (1,25 % da mão-de-obra) no fim do ano transacto, apesar do nível relativamente baixo de desemprego.

4.4. Os desempregados devem participar numa política activa do mercado de trabalho ou outro tipo de formação, a fim de reforçar o seu capital humano. Cada intervenção no quadro da garantia de actividade deve ser planeada para um período máximo de seis meses, embora não tenha sido fixado um limite para a duração total do período de garantia de actividade, podendo, em princípio, esse período ser indeterminado.

4.4.1. Algumas das críticas por vezes feitas pelas entidades patronais e outras às políticas activas do mercado de trabalho são:

- A formação dada nem sempre é adaptada às necessidades actuais das entidades patronais.
- A formação sem criação de postos de trabalho conduz apenas a desempregados mais qualificados.
- As políticas activas do mercado de trabalho são demasiado ambiciosas e os objectivos fixados demasiado numerosos.
- As camadas de actividades de mercado de trabalho e os níveis de gestão são demasiado numerosos.
- O processo é demasiado lento e orientado para os domínios incorrectos.
- As pessoas que participam em programas de políticas activas de mercado de trabalho abandonam a procura de um emprego activo.
- O sistema desencoraja a mobilidade da mão-de-obra ao subsidiar as despesas de deslocação entre o domicílio e o emprego e vice-versa.
- Os empregadores preferem pessoas com experiência profissional «real».

4.4.2. Estão previstos auxílios financeiros para as pessoas desempregadas ou em perigo de perder o seu emprego, de forma a permitir-lhes instalarem-se por conta própria, contanto que sejam consideradas capazes de gerir uma actividade independente.

4.4.3. Estão previstos apoios especiais de integração e acompanhamento para os desempregados com deficiências profissionais. Este apoio é fornecido ao desempregado e à organização que o emprega através de um consultor especializado em metodologia de integração.

4.4.4. Em 2000, incluindo os participantes na iniciativa de formação para adultos, 220 000 pessoas (em equivalência a tempo inteiro) participaram em programas de políticas activas do mercado de trabalho, o que representa cerca de 5 % da mão-de-obra. O total das despesas consagradas às políticas activas de mercado de trabalho é superior a 2 % do PIB (quadro 9), o que, apesar da taxa de desemprego relativamente baixa, é mais do que em qualquer outro país da OCDE.

4.5. Para além das políticas activas do mercado de trabalho, o governo paga subsídios às entidades patronais que contratem desempregados de longa duração. Os empregadores tanto do sector privado como do público podem beneficiar de subsídios gerais para o emprego que representam 50 % dos salários, num limite máximo de 350 SEK por dia, por cada trabalhador que tenha estado desempregado e activamente à procura de emprego durante mais de doze meses. Existem subsídios reforçados para o emprego que são calculados numa escala móvel de taxas mais altas para os trabalhadores que tenham estado desempregados durante vinte e quatro meses. Os subsídios especiais para o emprego destinam-se aos trabalhadores com mais de 57 anos que tenham estado desempregados durante vinte e quatro meses, correspondendo a 75 % dos salários, num limite máximo de 525 SEK por dia e por um período máximo de dois anos. As políticas activas do mercado de trabalho são duas vezes mais dispendiosas do que o emprego subsidiado, mas há a possibilidade preocupante de as entidades patronais aproveitarem o sistema dos subsídios para obter mão-de-obra subsidiada.

4.6. Como mostrado no quadro 9, o nível dos subsídios de desemprego brutos máximos encontra-se entre os mais altos da Europa. Em termos formais, os critérios de elegibilidade para subsídios de desemprego são relativamente severos, mas a sua aplicação nem sempre é rigorosa. A duração teórica do período do subsídio de desemprego é de 300 dias, mas, na prática, essa duração pode ser prolongada por mais 600 dias caso o beneficiário participe num programa de formação. Os benefícios suplementares permitem ao beneficiário trabalhar a tempo parcial e receber subsídio de desemprego relativo às restantes horas de uma semana de trabalho normal. A generosidade deste sistema significa que os benefícios marginais de trabalhar mais horas são mínimos.

4.6.1. A taxa de substituição do subsídio de desemprego está fixada em 80% do salário anterior, até um certo nível de rendimentos, mas há um forte empenho político em aumentá-la, na medida em que a aplicação de um limite significa que uma grande percentagem da mão-de-obra recebe menos de 80 %.

4.7. Um relatório sobre a competitividade mundial elaborado, em 2000, pelo International Institute for Management Development (IMD) mostrou que a regulamentação do mercado de trabalho na Suécia era ainda relativamente restritiva em comparação com outros Estados-Membros da UE e outras importantes economias mundiais (quadro 10).

## 5. As pensões e o desafio demográfico

5.1. Em sintonia com a maioria dos países desenvolvidos, a Suécia enfrenta graves problemas demográficos nos próximos cinquenta anos. A situação actual vai agravar-se drasticamente num futuro próximo à medida que a geração «baby-boom» do pós-guerra começar a atingir a idade da reforma. As preocupações demográficas na Suécia têm aumentado devido à baixa taxa de natalidade, situada em 1,4, que representa uma redução acentuada do nível superior a 1,7 em 1995. Esta redução é bastante mais acentuada do que a registada em qualquer outro Estado-Membro e faz da população sueca uma das populações de envelhecimento mais rápido da UE. Em 2030, os rácios de pessoas que ainda não atingiram a idade activa, pessoas em idade activa e pessoas que já ultrapassaram a idade normal de reforma serão de 21,6: 54,4: 24. Mesmo com uma taxa de participação de 80 %, cada pessoa activa teria de sustentar 1,3 pessoas inactivas. Segundo as previsões actuais, a situação será ainda pior em 2050. O actual nível de compromissos não provisionados em matéria de pensões é de 26 % do PIB.

5.1.1. A situação demográfica na Suécia é agravada por uma tendência nacional de reforma bastante antecipada em relação à idade de reforma legal e pelo elevado nível médio de saúde gozado pela população sueca, o que aumenta a esperança de vida, ultrapassando bastante os níveis registados em alguns dos outros Estados-Membros. A tendência para a longevidade da população está a aumentar em quase todos os países desenvolvidos. A falta de adaptação regular a esses aumentos da esperança de vida contribuiu para as crises de custos enfrentadas actualmente por muitos sistemas nacionais de segurança social.

5.2. O antigo sistema de pensões foi criado na década de 50 num enquadramento económico de crescimento real permanente de 4 % e de esperanças de vida muito inferiores aos níveis actuais. À medida que a taxa de crescimento salarial per capita abrandou para uma média de cerca de 2 % e o crescimento da mão-de-obra estagnou, os peritos começaram a preocupar-se com o facto de, no futuro, a base de contribuição não aumentar com rapidez suficiente para suportar o aumento previsto do número de pensionistas idosos. Cálculos actuariais mostraram que seria necessário aumentar consideravelmente a taxa de contribuição a fim de satisfazer os compromissos futuros, embora a dimensão do problema dependesse, como habitualmente, das assunções actuariais sobre o futuro. O facto de não ser possível afirmar hoje qual seria o resultado provável amanhã foi considerado, em si, um problema. Há um consenso geral de que é importante ser-se claro em relação ao conteúdo do compromisso entre gerações do sistema de repartição.

5.2.1. As preocupações manifestadas pelos peritos foram partilhadas pela população em geral. No início da década de 80, surgiu uma crença cada vez mais difundida entre o público em geral de que o sistema não conseguia satisfazer as suas «promessas» para o futuro. Os trabalhadores mais jovens, em particular, tornaram-se cada vez mais cépticos em relação às suas perspectivas como pensionistas. Resumindo, a confiança no sistema estava a desaparecer. A profunda recessão económica do início dos anos 90 e a redução simultânea da base de contribuição em cerca de 10 % mostrou, por fim, claramente a necessidade acentuada de reformas a um vasto grupo de interesses políticos.

5.3. Perante esta situação, em 1992, o governo criou o grupo de trabalho «Pensões», cujo mandato incluía realizar reformas no sistema de pensões existente na altura, a fim de o tornar mais sustentável. A primeira legislação referente à reforma surgiu em Junho de 1994. As reformas da segurança social têm sempre um carácter político e acabam por representar, inevitavelmente, compromissos entre diversos interesses. Um dos pontos fortes do processo de reforma sueco é o facto de a reforma ter surgido de um consenso político entre cinco dos sete partidos com assento parlamentar em 1994, representando mais de 80 % dos eleitores. Esse amplo apoio político tem prosseguido.

5.3.1. O objectivo principal da reforma é o mesmo que tem orientado a política social sueca desde os anos 50, nomeadamente, proporcionar uma reforma adequada em sintonia com o salário, com uma cobertura universal para todas as pessoas que trabalham e residem na Suécia, apoiada por uma rede de segurança que garanta um nível de vida razoável para os idosos. A reforma sueca tem quatro objectivos principais, designadamente:

- Tratamento justo das pessoas com diferentes historiais de contribuição; duas pessoas que tenham pago o mesmo montante em contribuições e que se reformem ao mesmo tempo e com a mesma idade devem ter direito à mesma pensão.
- Redistribuição transparente; este objectivo é realizado através de uma política de redistribuição financiada por dotações do orçamento geral atribuídas especificamente para este fim.
- Estabilidade financeira face às alterações na demografia e na economia.
- A criação de poupanças financeiras geridas por instituições financeiras privadas.

5.3.2. Assim, durante o período em que o elevado número de nascimentos nos anos 40 esgotará as reservas do actual fundo distributivo de pensões, a poupança pública será mantida mediante a criação e o desenvolvimento de uma nova poupança do segundo pilar por parte dos trabalhadores mais jovens. A reforma contribuiu para que os trabalhadores mais velhos possam vir a conciliar sempre os rendimentos do trabalho e da pensão, aplicando-se as mesmas normas fiscais tanto ao salário como à pensão.

5.4. A taxa total de contribuição sobre os rendimentos para o novo sistema será de 18,5 %, financiada em partes iguais pelas contribuições da entidade patronal e do trabalhador, dos quais 2,5 % serão atribuídos a um elemento da pensão de valor acrescentado. Este pode ser investido em fundos do mercado privados à escolha do trabalhador. A consequência foi introduzir-se um elemento financiado num sistema que, até agora, era exclusivamente de repartição. Para quem não atinja um mínimo há uma pensão complementar garantida financiada pelo Estado.

5.5. O segundo pilar do regime de pensões é composto por uma pensão contratual, financiada pela entidade patronal e pelo trabalhador. Faz parte dessa pensão, hoje, um elemento da pensão de valor acrescentado. Um grande número de indivíduos completam, além disso, a sua pensão do Estado com regimes de pensão privados.

5.6. Face à situação demográfica supramencionada, parece inevitável a necessidade de, nos próximos trinta anos, se avançar no sentido de regimes financiados em detrimento de regimes de repartição. Isto não implica obrigatoriamente a privatização do sistema. É possível, e até preferível, que sejam os governos a gerir os sistemas financiados.

## 6. Investigação e desenvolvimento

6.1. As despesas das empresas e dos governos consagradas à I&D constituem a fonte mais importante de novas ideias. Apesar de as despesas em I&D serem bastante superiores nos EUA do que na Europa, a Suécia possui o nível mais elevado de despesas consagradas à investigação e desenvolvimento per capita da UE. Como se vê no quadro 11, a despesa da Suécia ultrapassa a do Japão, está a aproximar-se dos níveis norte-americanos e equivale a cerca do dobro da média de catorze países da UE (excluindo o Luxemburgo).

6.2. Na Suécia, as despesas com a investigação representam cerca de 3,8 % do PIB, sendo, todavia, 85 % das mesmas efectuadas por empresas, o que cria uma tendência maior para a investigação aplicada do que para a investigação fundamental. Neste domínio, um motivo de preocupação é o número de importantes empresas suecas que passaram a ser controladas por empresas multinacionais estrangeiras, um processo que irá provavelmente continuar. Uma das consequências é o facto de essas empresas poderem vir a concentrar a investigação em centros de investigação mundiais, o que poderia resultar num declínio das acções de investigação suecas.

6.3. Tradicionalmente, as universidades são consideradas o centro da investigação pura, mas estão a envolver-se cada vez mais no domínio da exploração comercial. A principal fonte de receitas dos departamentos de investigação universitários é, agora, a incubação de empresas, e não patentear invenções. Neste contexto, o facto de a lei sueca conceder todos os direitos de patente ao inventor, independentemente da forma

de financiamento da investigação, actua como uma limitação às actividades de investigação básica ao reduzir as receitas disponíveis para a universidade financiar novos projectos de investigação.

## 7. A nova economia

7.1. Na última década assistiu-se ao aparecimento de uma «nova economia» baseada na utilização das tecnologias da informação (TI). Um dos principais motivos é o facto de a Internet ter criado e imposto uma norma mundial, que é, possivelmente, a norma mais importante alguma vez criada. Antes da criação dessa norma, os computadores utilizavam diferentes plataformas técnicas incompatíveis, ficando, assim, os clientes presos a um determinado sistema. A normalização teve como consequência a atribuição do poder aos utilizadores das TI, de forma nunca observada até ao momento, e, simultaneamente, a promoção de uma reestruturação geral e fundamental de todos os tipos de actividades comerciais, industriais, públicas e privadas. O processo de globalização advém da capacidade de livre intercâmbio de informações.

7.2. Tradicionalmente, a tecnologia tem sido encarada como a aplicação de descobertas científicas. As TI de hoje alteraram essa noção — as descobertas estão agora a ser realizadas a nível tecnológico. As TI diferem das anteriores tecnologias de ponta na medida em que racionalizam e aceleram o fluxo de informação, em vez de deslocarem os objectos. A nova economia implica novas condições para toda a economia. As TI não se resumem a empresas de TI bem sucedidas, mas incluem também o impacto da utilização das TI em todos os tipos de empresas e organizações, incluindo o sector público. A nova tecnologia envolve uma reestruturação essencial dos fluxos de informação empresariais. As antigas fronteiras estão a desaparecer:

- entre nações;
- entre sectores;
- entre bens e serviços;
- entre e no seio das empresas;
- entre empregadores e trabalhadores;
- entre trabalhadores manuais e intelectuais;
- entre trabalho e lazer;
- entre trabalho e o lar.

7.3. O impacto da nova economia é sentido de diversas formas. Enquanto consumidores, é possível beneficiar de mais informação, de maior variedade de bens e serviços e de preços mais baixos através do acesso a um mercado mundial; enquanto trabalhadores, beneficia-se de trabalho mais independente, tanto em termos individuais como em equipa, de maior responsabilidade e autoridade, da possibilidade de salários mais elevados e da oportunidade de aprender novas competências durante a vida activa; enquanto cidadãos, recebe-se mais informação, é-se mais influente e tem-se a possibilidade de manter contactos mais próximos com o governo.

7.4. A Suécia é um dos países pioneiros na utilização das TI. As empresas e as autoridades públicas suecas investiram com rapidez e fortemente nas novas tecnologias, processo que foi facilitado pelos seguintes factores:

- elevado nível de competências de gestão nas empresas suecas;
- nível de educação geralmente elevado na população;
- ausência de oposição dos sindicatos à introdução de novas tecnologias.

7.4.1. Ao nível nacional, o governo contribuiu enormemente para a divulgação das competências informáticas ao introduzir um sistema de incentivo fiscal para a aquisição de computadores pessoais para utilização doméstica. Em consequência, o total das despesas consagradas às TI, na Suécia, em termos de percentagem do PIB, é não só superior ao de qualquer outro país da Europa, mas também superior ao dos EUA e bastante superior ao do Japão (quadro 12). Segundo o índice de infra-estruturas da sociedade da informação elaborado pelo IDC (parte do International Data Group) em 2000, a Suécia é líder mundial (quadro 13).

7.5. A nova economia é caracterizada por um crescimento elevado da produtividade total dos factores e por uma inflação baixa. O quadro 14 indica que os países nórdicos (Suécia, Dinamarca, Finlândia e Noruega) registaram uma descida acentuada da inflação associada a um forte aumento da produtividade total dos factores durante o período de referência. Os EUA apresentaram as mesmas tendências mas noutra dimensão. Por seu lado, a UE (excluindo os países nórdicos, o Reino Unido, os Países Baixos e o Luxemburgo) registaram uma inflação mais baixa, mas uma redução drástica da produtividade total dos factores. O Japão mostrou um padrão semelhante, mas num grau menos acentuado. Isto reflecte-se nas posições dos países mais desenvolvidos e nos menos desenvolvidos em termos da nova economia como mostra o estudo comparativo da Comissão Europeia em 1998 (quadro 15).

7.6. Um dos objectivos de Lisboa era que todos os Estados-Membros garantissem acesso electrónico generalizado aos principais serviços públicos básicos até 2003. Este é o único indicador em que a Suécia não se encontra entre os países mais desenvolvidos em TI, situando-se, neste domínio, ligeiramente abaixo da média comunitária (quadro 16). Este indicador comparativo revela os progressos efectuados pelos governos nacionais na exploração do potencial da Internet, medindo a capacidade dos governos e das empresas de utilizarem a Internet para realizarem processos administrativos obrigatórios (B2A). A Suécia deve desenvolver mais esforços neste domínio.

7.7. Para manter o seu papel preponderante na nova economia e aproveitar os seus benefícios, a Suécia deverá tomar certas medidas. As empresas, os trabalhadores e os agregados familiares suecos adoptaram rapidamente as novas tecnologias, mas há que reforçar a aceitação da mudança. Os sindicatos deverão manter a sua abordagem flexível das novas tecnologias, dos novos métodos de trabalho, das novas técnicas organizacionais e das novas formas de remuneração. A exploração do potencial da nova economia implica capital. É necessário maior disponibilidade de capital de risco baseado em acções, especialmente capital de risco destinado às PME. Outra acção benéfica seria a criação de estruturas comerciais partilhadas, permitindo às PME desenvolverem as suas competências comerciais entre empresas (B2B) e entre a empresa e o consumidor (B2C).

## 8. Privatização e desregulamentação

8.1. Na Suécia, a desregulamentação e a exposição à concorrência de actividades financiadas pelo Estado tiveram início em grande escala na década de 90. Simultaneamente, as leis da concorrência foram reforçadas e harmonizadas mais estreitamente com as normas comunitárias. Todavia, uma grande parte da economia sueca ainda está protegida contra a concorrência. Na Suécia, as actividades do sector público ainda ascendem a 650 mil milhões de coroas suecas, dos quais cerca de 150 mil milhões de coroas suecas representam os domínios abertos à concorrência. Alguns sectores, de propriedade tanto pública como privada, continuam a estar pouco expostos à concorrência, nomeadamente a distribuição retalhista, enquanto outros, como a habitação, se mantêm extremamente regulamentados. Em alguns domínios, nomeadamente das telecomunicações, há que regulamentar a posição do fornecedor existente e eliminar os obstáculos à entrada no sector.

8.2. Tal como outros países, os resultados foram variados. A distribuição e a produção de electricidade foram abertas à concorrência e existem agora cerca de 160 empresas nesse sector de actividade. Em consequência disso, a Suécia tem agora os preços mais baixos da UE para o abastecimento de

energia aos consumidores nacionais, apesar de um aumento geral muito acentuado dos preços, em 2001, ter levado o governo a rever a situação competitiva nesse sector. Uma família mediana pode poupar um montante significativo por trimestre se escolher o prestador de serviço adequado. A desregulamentação dos táxis conduziu a uma redução dos preços e a um aumento de 25 % do número de táxis disponíveis. A desregulamentação dos mercados de serviços provocou um forte crescimento.

8.2.1. Por outro lado, a privatização dos comboios suburbanos na zona de Estocolmo provocou, inicialmente, um ano caótico, pois o processo fora mal preparado, e têm-se registado casos de deterioração da assistência aos idosos quando esses serviços foram privatizados.

8.3. Em geral, os consumidores têm sido os principais beneficiários do processo, mas os trabalhadores também têm beneficiado de uma escolha mais vasta de empregadores e do impacto, na maior parte das vezes, positivo da privatização na criação de emprego. Um recente inquérito público indicou que 46 % dos inquiridos consideravam os resultados de um modo geral positivos, enquanto 27 % os consideravam negativos; 65 % eram a favor do princípio de livre escolha entre prestadores de serviços públicos e privados e apenas 15 % eram contra.

8.4. Foram manifestadas algumas preocupações relativas ao facto de, no seguimento da desregulamentação, monopólios estatais de outros países terem entrado no mercado sueco, criando distorções da concorrência ao aproveitarem a sua situação de monopólio no respectivo mercado nacional. Esta situação é encarada como equivalente a uma nova nacionalização de partes da economia sueca por outros Estados-Membros.

8.5. O governo tomou a iniciativa de diminuir a carga burocrática das pequenas empresas, isentando as empresas de menor dimensão da aplicação de certos regulamentos, o que deverá incentivar a criação de empresas e aumentar a taxa de êxito.

## 9. Fiscalidade

9.1. Como é referido atrás, a Suécia possui níveis de tributação muito elevados. A estratégia para o futuro deverá basear-se nos resultados dos últimos anos, reforçando a eficiência do sistema de benefícios fiscais e a sua capacidade de prestação de assistência social. A médio e longo prazos, existe grande margem para prosseguir a racionalização do sistema de benefícios fiscais sem comprometer os seus objectivos sociais.

9.2. O sistema fiscal deve ser concebido de forma a maximizar a motivação da força de trabalho. Simultaneamente, é necessário atenuar o incentivo à transformação dos rendimentos do trabalho em rendimentos de capital, o que constitui um dos principais problemas dos sistemas duais de tributação de rendimentos. Seria igualmente vantajoso efectuar reformas estruturais do imposto sobre a riqueza, eliminando as isenções que favorecem os mais ricos e aumentando o limiar de exclusão dos valores imobiliários de valor moderado.

## 10. Conclusões

10.1. A economia sueca conseguiu recuperar da recessão de meados da década de 90 e encontra-se, neste momento, em melhor situação do que alguma vez se encontrou nas últimas três décadas.

10.2. Um elemento essencial desta recuperação foi a aplicação à despesa pública de um limite para três anos actualizável. Isto resultou na introdução de uma medida em contraciclo na gestão macroeconómica sueca, que deveria conseguir estabilizar o ciclo conjuntural e garantir a sustentabilidade da recuperação. Deveria ajudar, igualmente, o governo a obter um nível sustentável de prestação de assistência social, independente das flutuações do ciclo. Um factor negativo é a possibilidade de aumento da inflação caso o produto continue a crescer acima do potencial. As crescentes carências de mão-de-obra indicam que o desvio de produto potencial será eliminado num futuro próximo, caso ainda não o tenha sido.

10.3. A Suécia adere ao modelo social nórdico, caracterizado por um sistema muito desenvolvido de segurança social e pelos correspondentes impostos elevados. Há um consenso geral de que o modelo social deve ser mantido, mas também de que deve ser sustentável e adaptável aos paradigmas da nova economia. Tal como Leif Pagrotsky, ministro do Comércio sueco, disse, o desafio não é eliminar o modelo social europeu, mas modernizá-lo de forma a proporcionar aos cidadãos europeus segurança a favor da mudança e não segurança contra a mudança.

10.4. A Suécia tem uma taxa de desemprego mais baixa e uma taxa de participação mais elevada do que a maioria dos outros países. A política do governo sueco para combater o aumento do desemprego de meados dos anos 90 conciliava políticas activas do mercado de trabalho e emprego subsidiado. As primeiras são mais dispendiosas, mas são mais apropriadas a longo prazo. Todavia, foram feitas algumas críticas à sua

forma de funcionamento. A OCDE afirmou que o funcionamento do mercado de trabalho melhoraria se se tornasse mais branda a regulamentação de protecção ao emprego, se se reforçasse a mobilidade regional e se prosseguisse a tendência para menor compressão dos salários. A necessidade e a viabilidade dessas medidas estão, presentemente, a ser objecto de aceso debate na Suécia.

10.5. Tal como a maioria dos outros países, a Suécia enfrenta graves problemas demográficos. O governo efectuou recentemente reformas no sistema de pensões para combater esses problemas. Apesar de as reformas terem melhorado a sustentabilidade do pagamento de pensões, há que prosseguir essas mudanças de forma a satisfazer as expectativas da população activa no momento da sua reforma.

10.6. A Suécia consagra uma parte mais importante do PIB à I&D do que a maioria dos restantes países, mas esta actividade é principalmente realizada nas empresas, sendo, assim, dada preferência à investigação e ao desenvolvimento aplicados em detrimento da investigação pura. A internacionalização das principais empresas suecas pode resultar na transferência dessas actividades para outros países.

10.7. A Suécia encontra-se entre os principais actores da nova economia, mas o ritmo do seu avanço e a magnitude das mudanças geradas significam que, para manter a sua posição, a Suécia não se pode permitir abrandar os seus esforços. O país encontra-se numa boa posição para aproveitar as oportunidades existentes, todavia, os resultados dependem de ser bem sucedido em comercializar os seus vastos conhecimentos especializados.

10.8. Tem-se registado forte actividade no domínio da desregulamentação e da privatização dos monopólios estatais, contudo grande parte da economia sueca ainda se encontra protegida contra a concorrência. A desregulamentação nem sempre tem tido êxito inequívoco, e há opiniões diferentes sobre a dimensão apropriada da privatização e qual a forma que esta deverá assumir. Todavia, em geral, o princípio de reforço da concorrência é o que reúne maior apoio. A continuação da redução da participação do Estado nas actividades de mercado parece inevitável. É necessário um maior reconhecimento da importância de dar nova formação aos gestores que tenham trabalhado exclusivamente no sector público, para os preparar para se adaptarem à disciplina de um novo mercado competitivo.

10.9. O governo tomou medidas para ajudar as pequenas empresas, isentando-as da aplicação de certos regulamentos, todavia, a prioridade continua a ser o desenvolvimento de melhores sistemas de financiamento de PME.

10.10. A evolução económica, social e técnica da Suécia, ao longo da última década, tem sido um êxito em numerosos aspectos. O desafio do futuro deverá ser tirar partido deste êxito, mantendo a liderança tecnológica, reforçando a produti-

vidade, modernizando o mercado de trabalho e aperfeiçoando o sistema fiscal, de forma a criar um sistema de segurança social sustentável e mais perfeito que defenderá o espírito de coesão social subjacente à sociedade sueca.

Bruxelas, 29 de Novembro de 2001.

O Presidente  
*do Comité Económico e Social*  
Göke FRERICHS

---