

# Jornal Oficial

## da União Europeia

C 161

50.º ano

Edição em língua  
portuguesa

## Comunicações e Informações

13 de Julho de 2007

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	III <i>Actos preparatórios</i>	
	<b>Comité Económico e Social Europeu</b>	
	<b>434.ª Reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007</b>	
2007/C 161/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O impacto económico e orçamental do envelhecimento» .....	1
2007/C 161/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a necessidade de desenvolver uma estratégia coordenada tendo em vista melhorar a luta contra a fraude fiscal» COM(2006) 254 final — SEC(2006) 659 .....	8
2007/C 161/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A habitação e a política regional» .....	17
2007/C 161/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa aos impostos indirectos que incidem sobre as reuniões de capitais (reformulação)» COM(2006) 760 final — 2006/0253 (CNS) .....	23
2007/C 161/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à retromontagem de espelhos em veículos pesados de mercadorias matriculados na Comunidade» COM(2006) 570 final — 2006/0183 (COD) .....	24
2007/C 161/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Instituto Europeu de Tecnologia» COM(2006) 604 final/2 — 2006/0197 (COD) .....	28
2007/C 161/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao campo de visão e aos limpa pára-brisas dos tractores agrícolas ou florestais de rodas (Versão codificada)» COM(2006) 651 final — 2006/0216 (COD) .....	35
2007/C 161/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a certos elementos e características dos tractores agrícolas ou florestais de rodas (Versão codificada)» COM(2006) 662 final — 2006/0221 (COD) .....	36

PT

Preço:  
22 EUR

(continua no verso da capa)

2007/C 161/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à velocidade máxima, por construção, e às plataformas de carga dos tractores agrícolas ou florestais de rodas (Versão codificada)» COM(2006) 667 <i>final</i> — 2006/0219 (COD) .....	37
2007/C 161/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao dispositivo de direcção dos tractores agrícolas ou florestais de rodas (Versão codificada)» COM(2006) 670 <i>final</i> — 2006/0225 (COD) .....	38
2007/C 161/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta alterada de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às acções inibitórias em matéria de protecção dos interesses dos consumidores» (versão codificada) COM(2006) 692 <i>final</i> — 2003/0099 (COD) .....	39
2007/C 161/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga a Directiva 71/304/CEE do Conselho, de 26 de Julho de 1971, relativa à supressão das restrições à livre prestação de serviços no domínio das empreitadas de obras públicas e à adjudicação de empreitadas de obras públicas por intermédio de agências ou de sucursais» COM(2006) 748 <i>final</i> — 2006/0249 (COD) .....	40
2007/C 161/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que harmoniza as legislações dos Estados-Membros em matéria de marcas» (versão codificada) COM(2006) 812 <i>final</i> — 2006/0264 (COD) .....	44
2007/C 161/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Vinte e cinco actos a adaptar com urgência à Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão, como alterada pela Decisão 2006/512/CE do Conselho, de 17 de Julho de 2006» COM(2006) 901, 902, 903, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926 <i>final</i> .....	45
2007/C 161/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro de acção a nível comunitário para uma utilização sustentável dos pesticidas» COM(2006) 373 <i>final</i> — 2006/0132 (COD) .....	48
2007/C 161/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga a Directiva do Conselho 68/89/CE relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros no que diz respeito à classificação da madeira em bruto» COM(2006) 557 <i>final</i> — 2006/0178 (COD) .....	53
2007/C 161/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Bem-estar dos animais — rotulagem» .....	54
2007/C 161/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social e determina o conteúdo do Anexo XI» COM(2006) 7 <i>final</i> — 2006/0008 (COD) .....	61
2007/C 161/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A família e a evolução demográfica» .....	66
2007/C 161/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador (versão codificada)» COM(2006) 657 <i>final</i> — 2006/0220 (COD) .....	75
2007/C 161/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — Protecção diplomática e consular dos cidadãos da União nos países terceiros» COM(2006) 712 <i>final</i> .....	75

2007/C 161/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão Realizar o programa comunitário de Lisboa: Os serviços sociais de interesse geral na União Europeia» COM(2006) 177 <i>final</i> .....	80
2007/C 161/23	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Manter a Europa em movimento — Mobilidade Sustentável para o nosso Continente — Revisão intercalar do Livro Branco da Comissão de 2001 sobre os Transportes» COM(2006) 314 <i>final</i> .....	89
2007/C 161/24	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um programa comunitário de rotulagem em matéria de eficiência energética para equipamento de escritório» COM(2006) 576 <i>final</i> — 2006/0187 (COD) .....	97
2007/C 161/25	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação de regras de concorrência nos sectores dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável» COM(2006) 722 <i>final</i> — 2006/0241(COD) .....	100

## III

(Actos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

### 434.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 14 E 15 DE MARÇO DE 2007

#### Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O impacto económico e orçamental do envelhecimento»

(2007/C 161/01)

Em 16 de Maio de 2006, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre «O impacto económico e orçamental do envelhecimento».

Incumbida a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 23 de Fevereiro de 2007, sendo relatora S. FLORIO.

Na 434.<sup>a</sup> reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 14 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 109 votos a favor, sem votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

#### 1. Conclusões e recomendações

1.1 Ao apresentar o presente parecer exploratório, o CESE responde ao convite de Margot Wallström, vice-presidente da Comissão Europeia, e tem em conta os pareceres apresentados nos últimos anos que contêm reflexões, análises e propostas sobre estes temas.

##### *Mercado de trabalho*

1.2 O CESE entende que se devem prosseguir os objectivos de Lisboa em matéria de políticas demográficas e, por isso, as transformações demográficas no mercado de trabalho exigem medidas urgentes para resolver os problemas decorrentes desta situação, a saber:

- aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores com mais de cinquenta anos, se possível, quer como assalariados, quer quando trabalham por conta própria;
- promover instrumentos que facilitem a reintegração e a requalificação dos desempregados mais velhos a fim de que possam ter uma pensão digna;
- pôr entaves à expulsão do mercado de trabalho dos trabalhadores com mais de cinquenta anos que queiram continuar a trabalhar.

1.3 Não só é necessário desencorajar a saída compulsiva dos trabalhadores mais velhos dos postos de trabalho, como é preciso dar mais atenção à sua inserção no ciclo produtivo.

1.4 O posto de trabalho deveria corresponder à formação e experiência profissional do trabalhador sem qualquer discriminação entre gerações. Por isso, o CESE convida todos os Estados-Membros a transpor e aplicar a directiva sobre igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional (2000/78/CE).

1.5 Uma melhor organização do trabalho exige que se faça uma avaliação da tipologia das funções (sectores de risco, tarefas penosas ou repetitivas).

##### *Aprendizagem ao longo da vida*

1.6 Os programas de formação ao longo da vida, fora ou dentro da empresa, são a chave para a valorização dos trabalhadores com mais de cinquenta anos, devendo, para tal, ser difundidos e avaliados exemplos de boas práticas, como está previsto nos relatórios anuais de avaliação apresentados pelos parceiros sociais europeus.

1.7 Uma política a favor do emprego de qualidade orienta e forma gerações de cidadãos ao longo da sua carreira, o que implica uma intervenção dos parceiros sociais e de todos os actores económicos e sociais a nível local, nacional e europeu.

#### *Para um pacto entre gerações*

1.8 A investigação e inovação são um investimento fundamental tanto para as actuais como para as futuras gerações, sendo por isso necessário encorajar os jovens a inscreverem-se em universidades científicas e criar condições de emprego nas áreas das tecnologias e da investigação.

A União Europeia deve diminuir o fosso que existe em relação a países como a China e a Índia que nos últimos anos deram passos de gigante nestes domínios.

1.9 O investimento nas regiões desfavorecidas incita os jovens a não as abandonar, convertendo-se assim num instrumento de desenvolvimento e requalificação territorial.

1.10 O ano de 2007, consagrado à igualdade de oportunidades, deveria centrar-se na reflexão sobre como conciliar a vida privada e a vida profissional para que a decisão de ter filhos não seja condicionada por situações de precariedade, necessidade ou solidão da célula familiar perante os custos, não só económicos, que representam o nascimento de uma criança.

#### *Mulheres e mercado de trabalho na União Europeia*

1.11 O CESE considera que se deve incentivar o recurso a directivas importantes, como a da licença parental, garantir cuidados e serviços de assistência à criança e aos idosos, corrigir as disparidades salariais entre homens e mulheres e combater a precariedade e a instabilidade dos postos de trabalho, que são a causa da pobreza de muitas mulheres na Europa. Além disso, é preciso adoptar medidas que incentivem os homens a partilhar mais as responsabilidades familiares. A natalidade e o emprego feminino não devem contradizer-se — motivo por que devem ser adoptados todos os instrumentos para conciliação da assistência aos filhos com a vida profissional das mães.

1.12 Também as empresas devem tomar medidas que garantam às mulheres oportunidades e possibilidades de acesso aos lugares de chefia.

#### *Papel e peso da imigração face às alterações demográficas*

1.13 A imigração é uma das respostas necessárias ao envelhecimento da população. As políticas orgânicas de integração e emprego podem ser um motor de crescimento e de desenvolvi-

mento e há que valorizar as competências, a experiência profissional e os diplomas dos imigrantes.

#### *A sustentabilidade dos regimes de segurança social na União Europeia*

1.14 A sustentabilidade dos sistemas de segurança social deve ser garantida através de medidas que não contrariem o objectivo final definido nos Tratados da UE (art. 2.º) e, por isso, é necessário, por um lado, garantir a sustentabilidade e, por outro, perseguir os objectivos de universalidade e equidade que são próprios do modelo social europeu.

1.15 Atendendo à função que desempenham, os serviços sociais de interesse geral devem ser garantidos e apoiados, bem assim os actores da economia social. As associações de voluntariado em que trabalham os idosos têm uma acção social importante que deve ser apoiada e valorizada.

#### *A sustentabilidade dos regimes de pensões*

1.16 O objectivo da União Europeia e dos Estados-Membros deve ser o de garantir às futuras gerações uma velhice serena e digna e, por conseguinte, regimes de pensões adequados. Quando necessárias, as pensões complementares deverão ser fiáveis, seguras e resguardadas das imprevisíveis oscilações dos mercados financeiros.

1.17 A luta contra a precariedade do trabalho pressupõe que se garanta aos jovens trabalhadores pensões dignas e se acelere a sua entrada no mundo laboral.

1.18 A sustentabilidade dos regimes de pensões deve ser analisada tendo presente uma série de elementos complexos que não se reduzem ao simples envelhecimento da população.

1.19 Em alguns Estados-Membros o objectivo fundamental para garantir a sustentabilidade dos regimes de pensões deve ser a luta sem tréguas contra a evasão fiscal e contributiva.

#### *Implicações do envelhecimento da população na saúde*

1.20 Em matéria de saúde, o envelhecimento da população implica sobretudo que se invista na prevenção, na assistência, na investigação e, em especial, nas patologias mais comuns nos idosos, onde é necessário concentrar esforços e estudos.

1.21 Em relação ao envelhecimento da população, as questões de saúde e segurança no mundo do trabalho também terão outras conotações e sofrerão transformações que importa analisar e avaliar atentamente.

1.22 O CESE considera que os Estados-Membros da União Europeia devem realizar, com o acordo dos parceiros sociais, programas comuns para a prevenção de acidentes e de doenças profissionais, em particular as ligadas à idade avançada dos trabalhadores. O acompanhamento e a troca de informações são instrumentos importantes neste contexto.

1.23 Os trabalhadores mais velhos deverão poder escolher livremente prolongar a vida activa, tendo em conta o tipo de trabalho e após avaliação do risco, o carácter repetitivo e o desgaste que cada profissão comporta.

1.24 O CESE empenha-se em continuar o seu trabalho de aprofundamento, avaliação e proposição em matéria de transformações demográficas, consciente da complexidade do assunto, que requererá nos próximos anos a participação de todos os actores institucionais, económicos e sociais para responder aos novos desafios. O Comité dará sequência, em conformidade com o seu Regimento, ao aprofundamento dos temas tratados no presente parecer.

## 2. Contexto

2.1 Margot Wallström, vice-presidente da Comissão Europeia, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu um parecer exploratório sobre o relatório que a Comissão, juntamente com o Comité de Política Económica, publicou recentemente sobre as repercussões económicas e orçamentais do envelhecimento da população nos Estados-Membros da União Europeia.

2.2 Dada a vastidão do assunto e das políticas ligadas a este tema, Margot Wallström convidou o Comité Económico e Social Europeu a pronunciar-se sobre as questões directa e indirectamente relacionadas com o mundo do trabalho e sobre outros aspectos conexos como a saúde, os regimes de pensões e a formação ao longo da vida.

2.3 A Fundação de Dublin para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho dedicou diversos estudos aos problemas do envelhecimento da população, analisando as repercussões sobre os cidadãos e os trabalhadores europeus.

2.4 São inúmeros os factores que determinam o envelhecimento da população: declínio da taxa de natalidade, aumento constante da esperança de vida, saída progressiva da vida activa da geração nascida depois da segunda guerra mundial e, proximoamente, da geração *baby-boom* dos anos 60 <sup>(1)</sup>, factor que terá repercussões directas na população em idade de trabalhar.

2.5 Segundo as projecções do Eurostat, o número de pessoas com mais de 65 anos na UE a 25 deverá passar de 75 milhões, em 2005, para cerca de 135 milhões, em 2050. A sua percentagem na população total do 25 Estados-Membros deverá atingir 30 %, com picos máximos em Espanha (36 %) e Itália (35 %) e mínimos no Luxemburgo (22 %) e Países Baixos (23 %).

<sup>(1)</sup> O CESE já teve o ensejo de salientar a necessidade de elaborar estudos que analisem o fenómeno do envelhecimento na UE; Em relação com o sétimo programa-quadro de investigação, veja-se o parecer sobre as *As necessidades de investigação no domínio das mutações demográficas*, JO C 74 de 23.3.2005, p. 44.

2.6 O envelhecimento da população traz consequências consideráveis de carácter social e económico para os países e exige uma adaptação das políticas orçamentais e de segurança social.

2.7 Os efeitos do envelhecimento repercutem-se em toda a economia de um país — mercado do trabalho, produtividade, inovação tecnológica e crescimento económico — porque as necessidades e capacidades da população se modificam inevitavelmente.

## 3. Envelhecimento e mercado de trabalho

3.1 A Estratégia de Lisboa tem em conta a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos, mas o objectivo inicialmente anunciado, e ainda não atingido, era conseguir nesta faixa etária uma taxa de emprego superior a 50 % em 2010.

3.2 O envelhecimento da população significa, por um lado, aumento da idade média da população e, por outro, diminuição do número total de pessoas em idade activa, porque as velhas gerações não são substituídas por número suficiente de jovens. Além disso, a entrada dos jovens no mundo do trabalho faz-se cada vez mais tarde <sup>(2)</sup>.

3.3 O mercado de trabalho é, pois, muito influenciado pelo envelhecimento da população, sendo por isso urgente que se tomem medidas tendo em vista:

- aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores com mais de cinquenta anos em actividades assalariadas e não pôr entraves ao exercício de uma profissão independente;
- promover instrumentos que facilitem a reintegração (incluindo a requalificação) dos desempregados mais velhos a fim de que possam ter uma pensão digna;
- pôr entraves à expulsão do mercado de trabalho dos trabalhadores com mais de cinquenta anos que queiram continuar a trabalhar;
- favorecer o acesso dos jovens ao mercado de trabalho com contratos de trabalho regulares que contribuam para a continuidade e melhoria da vida profissional.

<sup>(2)</sup> Ver a recente comunicação da Comunicação Europeia sobre *O futuro demográfico da Europa: transformar um desafio em oportunidade*, COM (2006) 571.

3.4 O envelhecimento da população afecta os trabalhadores, mas também os empresários. Nesta renovação geracional é importante prever instrumentos que facilitem a transferência das actividades empresariais, especialmente no âmbito das PME. De facto, o progressivo aumento da idade média dos empresários tem consequências directas e indirectas ao nível da inovação, do mercado de capitais e, em geral, de todo o tecido industrial europeu, o que significa que grande parte dos empresários mais velhos ou já se retirou da vida profissional ou está prestes a fazê-lo, sem que novas gerações de jovens empresários estejam em condições de os substituir. Menos empresários significa menor número de empresas e, por arrastamento, menos postos de trabalho.

3.5 A exclusão dos trabalhadores mais velhos do mercado de trabalho é cada vez mais preocupante tanto na indústria como no sector terciário. A dificuldade em inserir-se num meio profissional novo, a desvantagem de uma experiência profissional muitas vezes limitada a um único ou a poucos postos de trabalho, a discriminação a que os trabalhadores mais velhos estão sujeitos na procura de um novo emprego são problemas que enfrentam todos os trabalhadores europeus.

3.6 Deveria dar-se mais atenção à inserção dos trabalhadores mais velhos no ciclo de produção tanto mais que, em alguns sectores, a sua experiência está na base de produtividade qualitativamente superior. Também é necessário que os empresários se baseiem unicamente na idade e passem a julgar as capacidades concretas. Neste caso deverão aplicar-se as directivas europeias contra qualquer forma de discriminação (2000/43/CE e 2000/78/CE) e controlar a sua aplicação.

3.7 Todos os trabalhadores deveriam ter um posto de trabalho que corresponda o mais possível à sua formação e experiência e, desta forma, o aumento de produtividade compensaria, pelo menos parcialmente, os efeitos negativos do envelhecimento da população <sup>(3)</sup>.

3.8 De qualquer modo, as políticas activas para o emprego dos trabalhadores mais velhos devem ter em conta o tipo de trabalho efectuado: tarefas de risco, penosas ou repetitivas devem ser objecto de análise específica e prever uma maior margem para uma decisão pessoal dos interessados <sup>(4)</sup>.

#### 4. Aprendizagem ao longo da vida

4.1 Um dos objectivos concretos para aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos é a realização de programas de aprendizagem ao longo da vida, através do intercâmbio de boas práticas entre os 27 países da UE, e de um

<sup>(3)</sup> Ver, a este propósito, o recente parecer do CESE *Qualidade da vida activa, produtividade e emprego no contexto da globalização e dos desafios demográficos*, JO C 318 de 23.12.2006, p. 157.

<sup>(4)</sup> Ver parecer *Promover um trabalho digno para todos* (CESE 92/2007).

diálogo permanente com os parceiros sociais, em conformidade com o desejo expresso por numerosas instâncias europeias <sup>(5)</sup>.

4.2 Desde a Cimeira de Luxemburgo de 1997, a estratégia europeia para o emprego (EEE) tem permitido, ano após ano, definir linhas directrizes para a educação permanente. Sempre que a ocasião se proporcionou, foi sublinhada a importância da empregabilidade dos trabalhadores mais velhos e, por conseguinte, da sua preparação profissional para enfrentar os problemas do envelhecimento da população.

4.3 Por aprendizagem ao longo da vida entende-se qualquer actividade significativa de aprendizagem para melhorar as aptidões, os conhecimentos e as competências. Por isso, estas actividades devem ser pensadas ao longo de toda a vida, porquanto é precisamente nos trabalhadores mais velhos que a perda de capacidades e a falta de actualização tem efeitos mais dramáticos e negativos.

4.4 O CESE não deixou de salientar o frequente desequilíbrio entre gerações no que diz respeito ao conhecimento das tecnologias e à aquisição de competências <sup>(6)</sup>.

4.5 A formação na empresa é um dos instrumentos que permitem facilitar a adaptabilidade dos trabalhadores. Alguns Estados-Membros (Reino Unido, Espanha, Portugal, Países Baixos e Áustria), ainda que de modo diverso, encorajaram cursos de formação e actualização nas empresas, lançando mão de incentivos e isenções fiscais.

4.6 A Estratégia de Lisboa insistiu em que métodos e sistemas de formação que funcionem bem e capazes de responder com eficácia às exigências do mercado de trabalho são um factor essencial para realizar um dos principais objectivos da própria estratégia — edificar uma economia baseada no conhecimento.

4.7 Reduzir os obstáculos ao emprego dos trabalhadores mais velhos significa antecipar os efeitos das transformações demográficas.

#### 5. Para um pacto entre gerações

5.1 O Comité Económico e Social Europeu havia sublinhado em 2004 a importância de apoiar o pacto entre as gerações para garantir aos cidadãos dos Estados-Membros uma renovação suficiente das gerações no mercado de trabalho, um estado social adaptado à novas realidades demográficas, bem como legislação europeia que favorecesse as políticas de emprego, a requalificação profissional e a aproximação entre a escola e as empresas. <sup>(7)</sup>

<sup>(5)</sup> Ver o documento *Framework of actions for the lifelong learning development of competencies and qualifications*, subscrito pela CES, UNICE e CEEP.

<sup>(6)</sup> Ver, por exemplo, os recentes pareceres *As competências-chave para a aprendizagem ao longo da vida*, JO C 195 de 18.8.2006, p. 109 e *Relações entre gerações*, JO C 157 de 28.6.2005, p. 150.

<sup>(7)</sup> Ver por ex., o parecer do CESE, *Relações entre gerações*, JO C 157, de 28/6/2005, pág. 150.

5.2 De qualquer modo, as políticas em favor de empregos de qualidade devem visar também a inserção dos jovens no mundo do trabalho, seguindo-os ao longo da carreira <sup>(8)</sup>, sem que isto crie uma «fractura numérica» entre os trabalhadores jovens e os mais velhos que tencionem permanecer nos seus postos de trabalho.

5.3 O CESE lançava, na altura, um desafio que era o de contribuir para que haja, no futuro, uma maior concertação em torno de um tema de fundamental importância que implica intervenção coordenada e prolongada de uma miríade de agentes, exige que se evite que prevaleçam interesses de curto prazo e requer a continuidade de um plano construtivo. Trata-se da elaboração progressiva de um novo pacto entre gerações na União Europeia.

5.4 A investigação e a inovação são âmbitos em que é preciso investir se se quiser que as gerações futuras gozem de bem-estar com uma qualidade de vida satisfatória e sustentável. Por isso, é importante ter também em consideração a idade média dos investigadores e dos cientistas europeus e o facto de ser necessário integrar jovens neste sector-chave.

5.5 O insuficiente investimento na investigação que se regista na Europa, a níveis muito distantes dos objectivos da Estratégia de Lisboa, não permite que os jovens investigadores, que muitas vezes são obrigados a trabalhar em condições de grande precariedade, construam um futuro e uma carreira na investigação científica e tecnológica. É um risco para o futuro da Europa que a idade média dos seus cientistas seja mais alta que a dos cientistas das outras potências mundiais.

Na Índia e na China, por exemplo, o número de licenciados em áreas científicas está a aumentar de tal modo que 60 % dos investigadores nos Estados Unidos são oriundos destes países, ao passo que em muitos países europeus as faculdades científicas registam uma nítida quebra de inscrições nos últimos anos.

5.6 O envelhecimento da população repercute-se também na coesão territorial, visto que os jovens tendem a abandonar certas zonas para procurar emprego onde as condições de vida e de trabalho são melhores, o que acentua as disparidades entre regiões de economia mais desenvolvida e outras que, desta forma, empobrecem e envelhecem mais rapidamente.

5.7 A possibilidade de conciliar a vida profissional com a vida privada é um pilar do modelo social europeu. O aumento da idade média da população europeia pressupõe que se relance a natalidade. Entende-se com isto dar a todos os casais a possibilidade de ter filhos sem renunciar a uma vida profissional activa ou diminuir significativamente o nível de vida do agregado familiar até limiares que, não raro, confinam com a pobreza. Atendendo às suas condições de trabalho que não garantem nenhuma segurança para o futuro, os jovens tendem a ter menos filhos ou mesmo nenhum.

<sup>(8)</sup> Em relação à qualidade do emprego, veja-se, por exemplo, a comunicação da Comissão *Melhorar a qualidade do emprego: análise dos progressos recentes*, COM(2003) 728.

5.8 Para aumentar progressivamente a natalidade, é preciso potenciar, melhorar e adequar todos os serviços sociais, de saúde e escolares (creches e infantários, assistência médica, prevenção, ajuda económica, etc.) à realidade demográfica dos países da União Europeia.

## 6. Emprego feminino e natalidade

6.1 Em 2005 a taxa de emprego feminino na UE a 25 era de 56,3 %. O problema é menos agudo nos países do norte da Europa e mais grave nos países mediterrânicos. Mas mesmo as mulheres activas trabalham duramente para construir uma carreira que lhes permita acumular contribuições bastantes para efeitos de segurança social. Com efeito, as mulheres têm que enfrentar numerosos problemas na sua relação com o mundo do trabalho:

- as mulheres são as mais atingidas pela precariedade, a instabilidade de emprego, a instabilidade económica e, frequentemente, a pobreza;
- a diferença de salário em relação aos homens é um elemento extremamente negativo em quase todos os países da UE (para trabalho igual as mulheres recebem em média menos 24 %);
- em quase todos os países da UE a escassez de serviços de apoio à criança e de assistência aos idosos obriga as mulheres a sacrificarem a carreira profissional para terem mais tempo para a família;
- directivas importantes como as respeitantes à licença parental não são tidas suficientemente em conta, sendo ainda as mulheres que têm de escolher entre maternidade e carreira profissional;
- o emprego feminino e a natalidade não devem entrar em conflito e, neste sentido, poderiam adoptar-se boas práticas de países com regimes fiscais que permitem às mulheres reingressar no mercado de trabalho com mais facilidade depois do nascimento dos filhos, sem penalização salarial ou de carreira; de destacar ainda que são insuficientes os incentivos dados aos homens para que partilhem as responsabilidades inerentes ao nascimento de um filho.

6.2 A Comissão considera, acertadamente, que o declínio da população em idade activa pode ser, em parte, compensada com uma série de medidas entre as quais, a curto prazo, o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho. As transformações culturais que nas últimas décadas permitiram às mulheres trabalhar e ser independentes reflectem-se nas diferenças das taxas de emprego feminino entre as diferentes gerações. De facto, na Europa, as mulheres mais novas estão mais presentes no mundo do trabalho do que as de meia idade.

6.3 A crescente participação das mulheres no mercado de trabalho é, indiscutivelmente, um elemento positivo e um progresso, se bem que, segundo dados estatísticos mesmo recentes, esta participação ainda seja insuficiente; além disso, deverá traduzir-se numa aplicação de condições de trabalho e de remuneração idênticas às dos homens, e defender as mulheres contra abusos e discriminações nos postos de trabalho e na sociedade em geral. Mas as disparidades entre homens e mulheres em matéria de emprego também se verificam ao nível empresarial, sendo abissal a diferença entre o número de empresários e empresárias. Por conseguinte, os Estados-Membros devem reforçar os instrumentos de que já dispõem e dotar-se de novos para incentivar e proteger o trabalho das mulheres.

### 7. Papel e peso da imigração perante as alterações demográficas

7.1 A imigração é um fenómeno em constante crescimento na União Europeia. A diferença colossal entre os padrões de vida europeus e os dos países em desenvolvimento favorece a imigração para os nossos países mais ricos. A imigração não deve ser vista como uma ameaça, antes como algo que pode gerar crescimento, desenvolvimento e integração se forem tomadas políticas orgânicas adequadas.

7.2 Perante o envelhecimento generalizado da população e, paralelamente, o redimensionamento da população activa, os trabalhadores migrantes exercem na UE funções que se coadunam com necessidades em termos de produção, económicas e sociais do país de acolhimento. As políticas laborais e de integração devem ser conduzidas de forma a afectar da melhor maneira possível os recursos humanos disponíveis, incluindo a população imigrante, valorizando as respectivas competências, experiência profissional e diplomas <sup>(9)</sup>.

7.3 De facto, mesmo a Comissão reconhece que a imigração pode ter um papel positivo nos reajustamentos do mercado de trabalho. Além disso, e na condição de trabalharem na economia formal, os imigrantes contribuem para o financiamento do sistema de segurança social, pagando as respectivas contribuições, e constituem uma renovação importante do mercado do emprego europeu nos próximos anos. Importa também não subestimar a importância económica das remessas dos imigrantes, pois constituem, não raro, a única fonte de sustento das famílias. Por isto, uma melhor integração da imigração é um objectivo indispensável para os Estados-Membros da União Europeia <sup>(10)</sup>.

7.4 A necessidade de inclusão na economia formal não diz respeito unicamente aos trabalhadores imigrantes: o envelhecimento da população traz urgentemente para a ribalta o combate à economia subterrânea e à precariedade, tendo em vista tornar as economias nacionais mais saudáveis e sustentáveis.

<sup>(9)</sup> Ver parecer do CESE *Imigração, integração e emprego*, JO C 80 de 30.3.2004, p. 92.

<sup>(10)</sup> Ver, a este propósito, o recente parecer do CESE *A imigração na UE e as políticas de integração: Colaboração entre os governos regionais e locais e as organizações da sociedade civil*, JO C 318 de 23.12.2006, p. 128.

### 8. A sustentabilidade dos regimes de segurança social na União Europeia

8.1 A Comissão já afirmou em vários documentos que a sustentabilidade das finanças públicas dos Estados-Membros exige que se controle ou reduza a dívida pública de forma consistente, progressiva e constante. Para realizar este objectivo é necessário repartir eficazmente os recursos sem afectar a qualidade e a universalidade dos serviços públicos.

8.2 É sobretudo devido às transformações demográficas, que ameaçam a viabilidade dos regimes de segurança social, que os sistemas de financiamento da protecção social dos Estados-Membros da União Europeia, independentemente das suas diferenças e características peculiares, devem garantir um funcionamento eficaz, equitativo e transparente ao serviço dos cidadãos.

8.3 O CESE sublinha que os serviços sociais de interesse geral e os agentes da economia social desempenham uma função relevante no apoio às famílias e à terceira idade. Estas actividades, que são reconhecidamente relevantes e úteis para a sociedade, devem ser apoiadas com base em critérios comuns.

8.4 Neste contexto, a União Europeia pode ter uma função importante: a Estratégia de Lisboa (integração das políticas sociais, económicas e de emprego) havia representado uma extraordinária abordagem inovadora, e um dos seus instrumentos — o método aberto de cooperação — é uma das novidades mais interessantes da política comunitária dos últimos anos. Infelizmente este instrumento foi muito pouco utilizado e muitas vezes subestimado, ao mesmo tempo que se abandonava o instrumento legislativo comunitário. Há que reconhecer que o modelo social europeu continua a ser um objectivo por realizar, mas, em caso algum, é um obstáculo a sacrificar no altar do mercado único.

8.5 Em alguns países europeus, e com maior razão face a fenómenos tão generalizados como o aumento da idade média da população, o financiamento dos regimes de pensões e de segurança social está fortemente ameaçado pelo flagelo da evasão fiscal e contributiva. A reforma do Estado social, da segurança social, da saúde e das políticas de emprego passa necessariamente por combater delitos como a evasão e a fraude fiscais, que são os primeiros a pôr em risco a sustentabilidade dos orçamentos públicos.

8.6 Por isso, o CESE considera que, na procura de soluções e ajustamentos para responder às transformações demográficas, é importante combater a evasão fiscal e contributiva e a redução do número de contribuintes.

## 9. Os regimes de pensões

9.1 O declínio da população em idade activa e o aumento dos reformados — fenómenos provocados pelo aumento da esperança de vida — estão no centro de numerosos documentos da Comissão Europeia sobre a sustentabilidade dos regimes de pensões.

9.2 É necessário que, nas próximas décadas, estes regimes estejam aptos a garantir às futuras gerações uma velhice serena e digna. Por isso, os efeitos do envelhecimento nos regimes de pensões não podem resolver-se exclusivamente incentivando o recurso a sistemas complementares ou privados, o que seria, de facto, uma simplificação perigosa. Ao invés, é necessário criar instrumentos eficazes para que esses regimes complementares sejam mais simples, seguros e fiáveis e fiquem resguardados das oscilações imprevisíveis dos mercados financeiros. Deverá ser reforçada a vigilância dos fundos de pensões privados, de modo a ampliar o sistema de controlo e garantir o rigor da gestão.

9.3 Em muitos países da União Europeia, a origem da crise dos regimes de pensões não reside unicamente no envelhecimento da população, mas também no facto de que as contribuições diminuem, sem que esta perda seja compensada por outros recursos (por exemplo, através da luta contra a evasão fiscal e contributiva), ao mesmo tempo que a procura em matéria de pensões é cada vez maior.

9.4 O fenómeno vem agravado pelo facto de as novas gerações entrarem no mercado de trabalho cada vez mais tarde e amiúde com contratos precários e mal remunerados, sendo as suas contribuições para o regime de pensões inferiores, por conseguinte, às que os pais pagavam na mesma idade.

9.5 O envelhecimento da população poderia levar a ter que prolongar a vida profissional mas, especialmente para alguns países da União Europeia, é mais urgente reduzir o atraso na entrada no mundo do trabalho e, em geral, garantir melhores oportunidades e condições de trabalho no início da carreira profissional.

9.6 As projecções da Comissão Europeia até 2050 prevêem o aumento das despesas com pensões em todos os países da UE, à excepção da Áustria, graças às reformas que este país realizou em 2000. Em Itália e na Suíça prevê-se uma ligeira subida destas despesas porque os regimes de pensões públicos se baseiam no sistema contributivo, mas nos demais países esperam-se aumentos muito significativos que atingem os 9,7 % em Portugal.

9.7 O problema da sustentabilidade dos sistemas de pensões não pode ser analisado e resolvido isoladamente; há que ter uma ideia clara das suas causas, que não se limitam a um fenómeno endógeno à sociedade europeia, como é o envelhecimento da população, antes se prendem com as diversas realidades do

mercado de trabalho, do crescimento económico e dos sistemas de protecção social dos diferentes países da UE.

9.8 Os objectivos a fixar para enfrentar a questão da sustentabilidade dos regimes de pensões transcende o mero aumento da idade da reforma, pois que esta medida, caso seja utilizada sem critérios específicos, poderia revelar-se totalmente inútil e até prejudicial para a qualidade de vida das pessoas.

9.9 Dadas as diferenças entre os vários tipos de trabalho e, em particular, a existência de trabalhos de maior desgaste, repetitivos e cansativos, não basta aumentar a idade da reforma para resolver o problema do envelhecimento da população; trabalhar mais anos não tem o mesmo peso em todas as profissões e há que ter em conta a diferença entre idade legal da reforma e idade real de saída do mundo do trabalho.

9.10 O combate à precariedade e ao trabalho informal, o apoio às políticas sociais, uma mais sã redistribuição da riqueza e uma coesão social mais eficaz são indissociáveis do inevitável, gradual e voluntário aumento da idade da reforma, a acertar e apoiar através de um diálogo contínuo com os parceiros sociais e a sociedade civil.

## 10. A saúde

10.1 É óbvio que o aumento da idade média da população acarreta aumento das despesas com a saúde, mas prever qual será a evolução desta despesa e em que áreas será necessário investir mais nas próximas décadas é exercício extremamente complexo. Não é possível calcular quanto dinheiro do erário público se deverá investir na saúde apenas com base nas alterações demográficas, porquanto as despesas nesta área dependerão também do tipo de políticas que forem adoptadas, dos progressos da medicina, da evolução das doenças, dos níveis de poluição e das escolhas políticas e tecnológicas que se fizerem para tentar contê-las.

10.2 Como já foi referido, todas as análises apontam para um cenário onde se trabalhará até mais tarde. Ora os trabalhadores mais velhos estão inevitavelmente mais sujeitos a doenças e a problemas físicos do que os colegas mais novos. Dado que a população de trabalhadores mais velhos vai certamente continuar a crescer, é preciso, desde já, estudar e pôr em prática um sistema de saúde apto a assegurar políticas de prevenção eficazes em todos os Estados-Membros da União Europeia. Além disso, os trabalhadores que durante muito tempo tenham vivido em condições precárias ver-se-ão confrontados com uma situação de carência quando atingirem a idade da reforma, pelo que devem ser ajudados, nos moldes estabelecidos pelos Estados-Membros, pela solidariedade colectiva, inclusivamente no que diz respeito à saúde e à assistência. Por conseguinte, o aumento da precariedade terá consequências directas nos custos da segurança social.

10.3 Se o objectivo é manter a despesa pública a níveis sustentáveis, os Estados-Membros e a União Europeia devem unir esforços para realizar programas de cuidados de saúde, de prevenção de acidentes e de troca de informações, criando assim um elo mais estreito e eficaz entre o mundo do trabalho e o da saúde.

10.4 As profissões não são todas iguais. O envelhecimento não se processa da mesma maneira em todos os trabalhadores até porque há tarefas mais ou menos penosas, mais ou menos perigosas, mais ou menos repetitivas: a idade avançada tem consequências distintas consoante a profissão. Um trabalhador

mais idoso não pode executar tarefas manuais cansativas, mas pode facilmente realizar tarefas administrativas ou de natureza intelectual.

10.5 O prolongamento da vida profissional levanta, pois, problemas de saúde claramente mais sérios para os trabalhadores que exercem profissões desgastantes e este factor deve ser tido em conta. Aumentar a idade legal da reforma — em sectores que o autorizem — pressupõe necessariamente que se realizem esforços consideráveis nos domínios da saúde e da segurança no trabalho.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a necessidade de desenvolver uma estratégia coordenada tendo em vista melhorar a luta contra a fraude fiscal»**

COM(2006) 254 final — SEC(2006) 659

(2007/C 161/02)

Em 31 de Maio de 2006, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 23 de Fevereiro de 2007, sendo relator Edgardo Maria IOZIA.

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 97 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu lamenta que as iniciativas da Comissão para combater a fraude fiscal não tenham sido, até à data, adequadamente apoiadas por iniciativas de cooperação dos Estados-Membros. Apoiava iniciativas futuras nesta matéria e exorta a Comissão a recorrer a todos os poderes conferidos actualmente às instituições europeias pelos Tratados.

1.2 O CESE considera que a comunicação da Comissão é suficientemente articulada e contextualiza correctamente os problemas da luta contra a fraude fiscal, mencionando o reforço da cooperação administrativa entre os Estados-Membros como o principal instrumento para combater o alastramento deste fenómeno.

1.3 A comunicação aborda em concreto o problema das relações com países terceiros, propondo uma abordagem comunitária. O CESE concorda com esta proposta.

1.4 O CESE concorda com a proposta de «repensar o IVA», o que aliás já defendeu por diversas outras ocasiões, considerando oportuno convocar um grupo de reflexão («think tank») para examinar a possibilidade de suprimir o IVA, desde que uma eventual nova taxa para substituição do IVA não leve a um agravamento dos impostos para as empresas e os cidadãos.

1.5 O CESE recomenda à Comissão que recorra plenamente às actuais competências do Organismo Europeu de Luta Anti-fraude (OLAF), que já lhe atribuem importantes funções. A Comissão deve avaliar se o OLAF dispõe dos meios adequados à realização das suas tarefas institucionais.

1.6 O CESE considera absolutamente prioritária a proposta de tornar a cooperação entre os organismos nacionais de luta antifraude cada vez mais eficaz, possivelmente pondo em rede as forças policiais e os organismos de investigação, a fim de lhes permitir partilhar os bancos de dados disponíveis, e recomenda que se aprofundem as questões técnicas e jurídicas conexas.

1.7 A proposta de criação de um fórum de alto nível para a cooperação administrativa vai na direcção correcta, sendo verdadeiramente incompreensíveis as resistências burocráticas e os obstáculos que parecem opor-se a esta ideia.

1.8 O CESE considera eficaz inserir na legislação comunitária o que já feito em alguns Estados-Membros, nomeadamente a introdução do critério de «valor normal de mercado» nas funções antifraude.

1.9 O CESE recomenda que se use de grande cautela na introdução de medidas de solidariedade entre o cedente e o cessionário, que prevêem assim a inversão do ónus da prova no caso de transacções aparentemente injustificadas, igualmente à luz dos acórdãos do Tribunal de Justiça.

1.10 O CESE considera que a proposta da Comissão de introduzir procedimentos simplificados para os operadores que cooperam com as administrações e, em contrapartida, controlos e procedimentos mais estritos para os sujeitos «de risco» merece ser mais aprofundada.

1.11 O CESE insta com a Comissão para que mantenha o financiamento dos programas de acção comunitários para a promoção de acções no domínio da protecção dos interesses financeiros da Comunidade, como o programa Hércules II.

1.12 O CESE recomenda que se harmonizem as disposições da Directiva 77/799/CEE com o que já existe em matéria de fiscalidade indirecta e que se harmonizem os diversos regimes de tributação do IVA.

## 2. Síntese da comunicação

2.1 A comunicação da Comissão propõe «desenvolver uma estratégia coordenada tendo em vista melhorar a luta contra a fraude fiscal», uma vez que o quadro jurídico comunitário, apesar de ter sido melhorado e reforçado, é raramente utilizado e a cooperação administrativa não é proporcional ao desenvolvimento do comércio intracomunitário.

2.2 A Comissão retoma, portanto, o argumento, já por diversas vezes referido, da necessidade de se reforçar a cooperação administrativa entre as administrações fiscais dos Estados-

-Membros, cooperação esta que é um instrumento para combater a fraude e a evasão fiscais, as quais podem levar a perdas orçamentais e provocar distorções das condições de concorrência, prejudicando o funcionamento do mercado interno.

2.3 Por ocasião da apresentação da comunicação, László Kovács, comissário para a Fiscalidade e União Aduaneira, declarou o seguinte: «Acredito firmemente que é o momento de tomar em consideração novas vias para combater de maneira mais eficaz a fraude fiscal. A extensão deste fenómeno tornou-se verdadeiramente preocupante».

2.4 Os economistas estimam que o volume de negócios global proveniente da fraude fiscal se deve situar entre os 2 % e os 2,5 % do PIB, ou seja um total de 200 a 250 mil milhões de euros. As fraudes no IVA, chamadas de «carrossel», são um dos principais problemas, mas o contrabando e a contrafacção de álcool e tabaco e as fraudes em matéria de fiscalidade directa são também questões importantes. Após 1993, a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais no mercado interno tornou mais difícil para os Estados-Membros levarem a cabo, de forma isolada, uma luta eficaz contra a fraude fiscal.

2.5 No âmbito dos impostos indirectos, as normas comunitárias prevêem regras comuns (procedimentos uniformes, definição da entidade competente, formas de transmissão dos dados) para os Estados-Membros, para favorecer a cooperação administrativa e o intercâmbio de informações.

2.6 São três os domínios de intervenção prioritária identificados pela Comissão:

### 2.6.1 Melhorar a cooperação administrativa entre os Estados-Membros

2.6.1.1 A Comissão considera que se conseguirá melhorar os resultados da luta contra a fraude fiscal mediante:

— mecanismos de cooperação mais eficazes. A ausência de uma cultura administrativa comunitária é um obstáculo à luta contra a fraude fiscal, prendendo-se esta ausência muitas vezes com problemas linguísticos, falta de recursos humanos ou desconhecimento dos procedimentos de cooperação pelos funcionários competentes. Estes problemas traduzem-se, a nível operacional, no incumprimento dos prazos previstos para responder aos pedidos de cooperação no âmbito fiscal provenientes de outros Estados-Membros;

— o reforço da legislação em matéria de cooperação no domínio da tributação directa e da assistência à cobrança;

- uma verificação mais rápida e uma melhor gestão dos riscos que permita aos Estados-Membros serem rapidamente informados sobre os potenciais riscos de fraude a que possam estar sujeitos, especialmente no caso de novas empresas estrangeiras que pretendam estabelecer-se pela primeira vez no seu território;
- a criação, a nível comunitário, de um fórum permanente de cooperação administrativa para todos os impostos directos e indirectos.

### 2.6.2 Nova abordagem comunitária de cooperação com os países terceiros

2.6.2.1 A fraude fiscal não se detém nas fronteiras externas da União Europeia. A Comissão propõe uma abordagem comunitária para a cooperação com os países terceiros que, baseando-se actualmente em acordos bilaterais entre os diferentes Estados-Membros, dá lugar a situações diversas facilmente exploradas pelos autores da evasão fiscal. A Comissão propõe também a inclusão de cláusulas de cooperação em matéria fiscal no quadro dos acordos de parceria económica, que a União conclui com os seus parceiros económicos.

### 2.6.3 Modificar o actual regime do IVA

2.6.3.1 A Comissão lança o debate sobre a hipótese de reforçar o princípio da responsabilidade solidária pelo pagamento do IVA, tendo em conta os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica.

2.6.3.2 A Comissão está ainda a considerar a hipótese de alargar a aplicação do mecanismo de «reverse charge», actualmente obrigatório apenas para algumas transacções, ficando ao critério dos Estados-Membros a sua utilização para outras, às transacções internas de um Estado-Membro. A Comissão considera que cada modificação feita à legislação em vigor sobre o IVA deve reduzir de forma considerável as possibilidades de fraude, excluir novos riscos e, em particular, não criar nenhuma carga administrativa desproporcionada para as empresas e as administrações e ainda assegurar a neutralidade fiscal e um tratamento não discriminatório dos operadores.

### 2.7 Outras pistas inovadoras

2.7.1 A Comissão propõe ainda uma reflexão sobre outras medidas específicas como:

- o reforço das obrigações em matéria de declaração fiscal para os sujeitos considerados de risco,
- a redução destas obrigações para as empresas que obtenham uma autorização para colaborar com as autoridades fiscais,
- a utilização de sistemas informáticos normalizados e de alta qualidade para um rápido intercâmbio de informações.

### 3. O quadro jurídico comunitário

3.1 O Comité considera que os instrumentos jurídicos previstos pelo quadro legislativo comunitário vigente são suficientes para combater a fraude fiscal. O que se afigura, ao invés, necessário e urgente é solicitar aos Estados-Membros que utilizem, de forma mais ampla e respeitando os prazos e as modalidades previstas, os instrumentos de cooperação administrativa vigentes. Na verdade, no actual cenário económico globalizado onde as fraudes assumem dimensões transnacionais, é indispensável dispor das informações solicitadas em tempo útil compatível com a realização das averiguações necessárias.

3.2 Não obstante, por forma a dispor de um sistema mais homogéneo entre os sistemas fiscais directo e indirecto, a Comissão poderia harmonizar as disposições da Directiva 77/799/CEE com o que já existe em matéria de fiscalidade indirecta e conceber métodos mais eficazes para o intercâmbio de informações, tendo em conta as possibilidades que a tecnologia informática oferece. É, igualmente, importante, harmonizar os diferentes regimes de tributação do IVA, tendo particularmente em conta os procedimentos dos sujeitos activos da obrigação.

3.3 O quadro legislativo comunitário poderia articular-se em cinco vertentes fundamentais:

- assistência mútua,
- cooperação no âmbito do IVA,
- cooperação em matéria de impostos especiais de consumo,
- cobrança das dívidas,
- programa Fiscalis.

3.4 As referências à legislação comunitária, juntamente com uma breve síntese das respectivas medidas, constam do anexo A.

### 4. Observações na generalidade

4.1 O Comité considera que a proliferação crescente da fraude fiscal deve ser combatida com mais vigor e lamenta que a acção e a cooperação entre os Estados-Membros sejam consideradas como absolutamente insuficientes pela Comissão, não obstante a existência de um quadro jurídico complexo e articulado.

4.2 A distorção que as práticas de elisão (ou elusão) e evasão fiscais provocam no bom funcionamento da economia e do mercado interno constitui um sério problema subavaliado até agora, tal como a relação entre os capitais subtraídos ao fisco, o branqueamento de capitais e a criminalidade económica. Com efeito, as condutas fraudulentas para receber indevidamente fundos nacionais e comunitários são frequentemente realizadas com recurso a documentos fiscais falsos e, vice-versa, os capitais fruto de fraude fiscal, obtidos igualmente em operações transfronteiriças, são muitas vezes utilizados para outras acções ilícitas ou criminosas.

4.3 Quanto à importância da elisão (ou elusão) — que ao contrário da evasão fiscal consiste num comportamento formalmente não contrário à lei, mas unicamente concebido e realizado para se atingir uma redução indevida dos impostos — o Comité chama a atenção para o facto de as legislações nacionais não afrontarem esta temática de modo uniforme. Por forma a evitar a proliferação dos encargos administrativos e sociais decorrentes de uma legislação nem sempre linear, considera-se oportuna uma intervenção que aproxime as legislações nacionais na matéria, introduzindo uma cláusula geral anti-elisão ou definindo, de forma comum, uma casuística dos casos que, ao verificarem-se, permitem às administrações fiscais exercer o seu poder de impugnação — para efeitos fiscais — dos efeitos jurídicos produzidos por negócios considerados como fuga aos impostos.

4.4 O Comité considera que as propostas da Comissão são demasiado prudentes, tendo em conta as competências que lhe são reconhecidas nos tratados para adoptar todas as medidas necessárias para garantir o equilíbrio financeiro das instituições europeias. A Comissão dispõe, aliás, de vastas competências de execução conferidas pelo Conselho, como previsto na Decisão 1999/468/CE do Conselho de 28 de Junho de 1999. Chama-se, neste contexto, a atenção para a aplicação do princípio da subsidiariedade, consagrado no artigo 5.º do Tratado UE, que dispõe que a Comunidade poderá intervir igualmente em domínios que não são da sua atribuição exclusiva, desde que os objectivos a atingir não possam ser realizados pelos Estados-Membros ou possam ser melhor alcançados ao nível comunitário. O Comité insta com a Comissão para que utilize plenamente estas competências.

4.5 Em Junho de 2001, a Comissão já realçou, na comunicação sobre «A política fiscal da União Europeia — Prioridades para os próximos anos» (COM(2001) 260 final), a necessidade de se recorrer a todos os instrumentos disponíveis, para além dos legislativos, para a obtenção dos objectivos prioritários. Neste contexto, o Comité sublinhara que a política fiscal estava, e ainda está, subordinada à tomada de decisão por unanimidade (1).

4.6 Já nessa data, o Comité defendeu a necessidade de se modificar o sistema transitório e de se introduzir rapidamente um sistema definitivo baseado no princípio da tributação no país de origem. O Comité interrogava-se na altura «sobre quantos mais anos deste sistema transitório serão necessários antes de se poder alcançar tal objectivo», solicitando a simplificação e a modernização das regras existentes, uma aplicação mais uniforme das mesmas e uma cooperação administrativa mais estreita. Parece que nenhum progresso foi feito.

4.7 O Comité apoia a orientação geral de se reforçar a cooperação indo mais além do Sistema de Intercâmbio de Informações sobre o IVA (VIES) vigente e de se desenvolver medidas de intercâmbios automáticos ou espontâneos de informações entre os Estados-Membros.

4.8 O Comité aprecia o início do debate sobre a modificação do regime do IVA, mas salienta a necessidade de se realizar uma

avaliação de impacto aprofundada, partindo do pressuposto que as eventuais modificações sejam feitas por razões de eficácia e simplificação e que não constituam um instrumento para aumentar a carga fiscal suportada pelos cidadãos e pelas empresas. A proposta, já avançada por este Comité (2), de examinar também a possibilidade de criar regimes de impostos especiais de consumo alternativos ao IVA que garantam receitas pelo menos iguais às receitas actuais, mas que sejam menos onerosos para toda a sociedade e mais eficazes do ponto de vista da cobrança inscreve-se neste contexto.

## 5. Observações na especialidade

### 5.1 Imposto sobre o valor acrescentado

O actual sistema de tributação para efeitos de IVA das trocas intracomunitárias baseia-se no princípio de tributação no país de destino, a fim de assegurar um tratamento equitativo entre os produtos nacionais e os provenientes de outros Estados comunitários, realizado mediante o mecanismo da não tributação das operações de cessão e da tributação conexa das aquisições no país de destino com a mesma taxa prevista para as operações internas.

Este sistema foi introduzido no âmbito de um regime transitório e, portanto, de forma temporária, pois a aplicação do princípio de tributação no país de origem exigiria um calendário adequado para adopção de uma estrutura apropriada que permitisse uma correcta redistribuição das receitas cobradas entre os Estados-Membros, proporcionalmente ao consumo respectivo. A adopção de um tal sistema não pode, portanto, prescindir de uma aproximação das taxas de imposição, por forma a evitar distorções da concorrência.

#### 5.1.1 Fraudes «carrossel» no IVA

Apesar de oferecer vastas oportunidades em matéria de livre circulação de mercadorias, o regime transitório das trocas intracomunitárias expõe os Estados-Membros a prejuízos derivados de grandes evasões e fraudes fiscais.

5.1.1.1 A denominada «fraude carrossel», que envolve sistemas que visam contornar o IVA mediante a utilização de empresas criadas *ad hoc* para operarem num contexto internacional, é uma das tipologias de fraude no IVA considerada mais perigosa, dado o montante de imposto não arrecadado, e mais insidiosa, devido à dificuldade em detectá-la. O objectivo consiste em não pagar o IVA devido para permitir aos outros elos da cadeia de fraude deduzir importâncias fictícias do imposto para assim se obter um reembolso ou uma redução do IVA devido. Para atingir este objectivo ilícito, o operador em falta, por norma, não desenvolve uma actividade económica real, não dispõe de estruturas operativas e frequentemente a sua sede de actividade não passa de uma caixa postal. Após alguns meses de «actividade formal», estes operadores desaparecem sem preencherem a respectiva declaração fiscal e sem pagarem os impostos devidos, o que torna difícil a sua identificação pelas administrações fiscais.

(1) Parecer do CESE «A política fiscal da União Europeia — prioridades para os próximos anos» — JO C 48 de 21.02.2002, p. 73-79.

(2) Parecer do CESE sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que respeita ao lugar da prestação de serviços» — JO C 117 de 30.04.2004 p. 15-20.

5.1.1.2 O Comité considera que as «fraudes carrossel» passaram a ser possíveis não só devido a uma insuficiente cooperação entre os Estados-Membros, mas também devido aos regimes diferenciados de taxas de IVA. O Comité propõe, portanto, que se ponham em prática todas as formas de cooperação e de intercâmbio de informações necessárias susceptíveis de combater eficazmente este fenómeno.

## 5.1.2 Cooperação administrativa no domínio do IVA

5.1.2.1 As condutas de evasão fiscal no IVA levaram as administrações financeiras dos Estados-Membros a aperfeiçoar, cada vez mais, as técnicas de investigação com vista a um combate cada vez mais eficaz deste fenómeno.

A cooperação administrativa assume um papel determinante no combate às fraudes no IVA, na medida em que estas são perpetradas por vários operadores económicos estabelecidos em diversos Estados-Membros.

A utilização de instrumentos convencionais adequados permitiu aos Estados-Membros porem em prática um intercâmbio de informações que se tem revelado útil para determinar a posição fiscal dos contribuintes e combater e reprimir as fraudes fiscais transnacionais.

Em matéria de cooperação, já há muito que o Comité referiu a necessidade de um papel mais activo da Comissão, pelo que se congratula com a criação de um sistema de acompanhamento para verificar a quantidade e a qualidade da assistência prestada.

5.1.2.2 Actualmente, o intercâmbio de informação está ainda longe de ser uma prática corrente, devido a diferenças culturais, níveis de informatização variáveis e ausência de legislação que penalize a inércia dos Estados. É, portanto, necessário criar uma cultura uniforme, consciente de que o envio de pedidos de informação para o exterior não deve ser considerado como uma eventualidade à qual se recorre apenas em casos excepcionais, mas sim como uma fase ordinária do processo de verificação, à qual se recorre sempre que as características do controlo o exijam.

Para tal, há que remover os obstáculos que impedem a difusão de uma cultura administrativa comunitária, incentivando-se o pleno recurso aos instrumentos de cooperação existentes, respeitando-se os prazos e as modalidades previstas, por forma a permitir aos órgãos de investigação disporem das informações solicitadas em tempo útil compatível com a realização das averiguações necessárias.

5.1.2.3 Por outro lado, tal como o refere a Comissão no que respeita à utilização de sistemas informáticos normalizados para o intercâmbio de informações, poder-se-ia examinar a oportunidade de pôr em rede as forças policiais e os organismos de investigação dos Estados-Membros envolvidos na luta contra a

fraude fiscal, para intercâmbio directo de informações através de um sistema de correio electrónico certificado, e a possibilidade de partilhar os bancos de dados relativos a informações sobre as declarações de rendimentos dos diferentes Estados-Membros, tal como já acontece com os dados do VIES de nível I e II.

Esta iniciativa, que requer, naturalmente, um acordo prévio sobre o conteúdo dos dados a inserir nestes arquivos e a sua conformidade com as legislações nacionais em matéria de privacidade, permitiria dar um considerável passo em frente no melhoramento da acção de combate à fraude fiscal, na medida em que permitiria pôr à disposição dos órgãos de investigação as informações necessárias de forma directa, em tempo real e sem procedimentos burocráticos supérfluos.

5.1.2.4 Ademais, embora a legislação sobre os intercâmbios de informação entre os Estados-Membros seja bem estruturada e satisfatória, o maior obstáculo no combate aos fenómenos de evasão fiscal perpetrados dentro da UE consiste na não harmonização da legislação que rege o exercício dos poderes de instrução das diferentes administrações nacionais e ainda no grau variado de intensidade das medidas repressivas.

É previsível, com efeito, que os fenómenos fraudulentos ocorram sobretudo nos países onde os poderes de investigação dos órgãos incumbidos dos controlos são menos alargados ou onde as sanções aplicáveis são insuficientes para desempenharem a sua função dissuasora.

5.1.2.5 No respeito do princípio de soberania dos Estados-Membros, seria, portanto, oportuno harmonizar, ao nível da UE, as sanções a aplicar em casos de gravidade semelhante, como já previsto, por exemplo, no âmbito da legislação anti-branqueamento. Tal permitiria evitar que legislações menos severas ou sistemas de verificação menos eficientes contribuam para a existência, de facto, de «paraísos penais», para os quais confluem o produto da actividade criminosa ou os operadores finais da fraude carrossel.

## 5.1.3 O valor normal enquanto critério para determinação da matéria colectável nas funções anti-fraude

5.1.3.1 A luta contra as práticas de evasão fiscal deve respeitar os princípios comunitários, incluindo os da não discriminação e da proporcionalidade, como por diversas vezes reiterado pelo próprio Tribunal de Justiça. Um dos domínios que suscita maiores divergências entre os vários ordenamentos jurídicos é o referente à utilização de critérios de determinação da matéria colectável diferentes das contrapartidas estabelecidas pelas partes, não só nos casos de bens para autoconsumo ou para fins estranhos à actividade da empresa, mas também nos casos em que se considera existir risco de fraude ou de evasão fiscal.

Neste contexto, nota-se que em todos os ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros o critério de determinação da matéria colectável tem em conta a vontade negocial das partes e visa assegurar a tributação da verdadeira contrapartida, na medida em que a matéria colectável é geralmente determinada pela contrapartida contratual acordada para a cessão do bem ou a prestação do serviço. A par deste critério de «base», recorre-se igualmente ao «valor normal de mercado», a fim de rectificar ou restabelecer a base de cálculo do imposto, sob determinadas condições.

5.1.3.2 A noção de valor normal de mercado para efeitos de IVA é relativamente semelhante em todos os Estados-Membros e corresponde, em grande medida, à definida na Directiva 77/388/CEE de 17 de Maio de 1977 (sexta directiva) que o considera como o preço médio praticado para os bens e serviços do mesmo género em condições de livre concorrência, na mesma fase de comercialização e na mesma data e no mesmo local em que é efectuada a operação, ou, na sua ausência, à data e no local mais próximos.

5.1.3.3 Em todos os ordenamentos jurídicos comunitários, o recurso ao valor normal é um método alternativo de determinação da matéria colectável para:

- os casos em que uma contrapartida monetária esteja total ou parcialmente ausente. Nesta situação, o recurso ao valor normal responde à necessidade de definir um critério que possa exprimir em termos monetários a matéria colectável, ao qual se junta também uma função anti-elisão,
- os casos em que o legislador presume que há risco <sup>(3)</sup> de fraude fiscal.

5.1.3.4 Para além destes casos, há igualmente uma derrogação do princípio de determinação da matéria colectável com base na contrapartida nos seguintes casos:

- previsão da parte do poder regulamentar ou administrativo de fixar matérias colectáveis mínimas ou não inferiores ao valor normal referente a determinados bens ou sectores comerciais, em particular o das vendas imobiliárias,
- disposições que prevêm como matéria colectável o valor normal dos bens ou serviços quando é pago um preço unitário por bens e serviços diferentes,
- normas que, apesar da presença de uma contrapartida monetária, definem a matéria colectável no valor normal, no valor de importação ou no custo de aquisição quando haja laços de dependência entre as partes envolvidas na operação,

<sup>(3)</sup> O risco deve ser real e a fraude deve ser provada para que seja respeitada a legitimidade comunitária.

- cessão ou constituição de direitos reais ou direitos de uso da propriedade imobiliária.

5.1.3.5 Neste contexto, o Tribunal de Justiça <sup>(4)</sup> afirmou que as disposições nacionais para prevenir fraudes ou evasões fiscais só podem, em princípio, derrogar o critério de determinação da matéria colectável para efeitos de IVA segundo a contrapartida estabelecida pelas partes, constante da sexta directiva, nos limites estritamente necessários para atingir esse objectivo.

5.1.3.6 Por outras palavras, o valor normal é o ponto de referência para assinalar uma eventual fraude. Caso a matéria colectável, constituída pela contrapartida estabelecida, seja inferior ao valor normal, aquela não será substituída por este último, mas a administração fiscal pode presumir a existência de uma fraude com inversão do ónus da prova.

#### 5.1.4 Responsabilidade solidária no pagamento do imposto

5.1.4.1 No âmbito das iniciativas legislativas para combater a proliferação das «fraudes carrossel», foram introduzidas em algumas legislações nacionais regras que consagram a responsabilidade solidária do cessionário no pagamento do IVA omitido pelo cedente no âmbito da venda de bens pertencentes a determinadas categorias, feita a preços inferiores ao valor normal.

5.1.4.1.1 Estas disposições têm por fundamento o artigo 21.º da sexta directiva, que reconhece aos Estados-Membros a faculdade de atribuir a quem não é devedor do imposto a responsabilidade solidária pelo pagamento do mesmo, no respeito do princípio da proporcionalidade.

5.1.4.2 Esta opção assenta no raciocínio de que na base de uma operação regida por preços diferentes do valor de mercado pode ocultar-se uma realidade diferente, à qual pode estar subjacente um elemento fraudulento. Resumindo, nas condições previstas na legislação, há presunção de má-fé do cessionário, ao considerar-se que, ante o preço pago, o adquirente não poderia não estar consciente da fraude no acto <sup>(5)</sup>. Trata-se de uma presunção relativa, pois o cessionário pode demonstrar com provas documentais que o preço inferior ao valor normal foi determinado por eventos e situações objectivamente apuráveis ou com base em disposições legislativas e que, portanto, não está associado ao não pagamento do imposto, determinando, deste modo, a diminuição da sua responsabilidade solidária no âmbito do não pagamento do imposto pelo cedente.

<sup>(4)</sup> Acórdãos n.º 324/82 e 131/91 em matéria de comercialização de veículos automóveis novos ou usados e, mais recentemente, acórdão de 20 de Janeiro de 2005, C-412/03.

<sup>(5)</sup> Neste contexto, chama-se a atenção para o facto de a Comissão Europeia ao exprimir, na comunicação COM(2004) 260 final, de 16.04.2004, um juízo positivo quanto aos efeitos dissuasores registados em alguns Estados-Membros após a introdução do instituto da responsabilidade solidária, tinha feito referência a um mecanismo operacional que requer a demonstração da existência de uma ligação de cumplicidade entre o cedente e o cessionário.

5.1.4.3 O Comité partilha das preocupações manifestadas por muitos operadores sobre o princípio da responsabilidade solidária e, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça <sup>(6)</sup>, considera que as eventuais medidas devem limitar-se à procura de garantias de pagamento para os sujeitos passivos claramente identificados como efectivamente responsáveis pelo pagamento do imposto. Poder-se-ia, portanto, prever que o cessionário fosse responsável solidariamente com o fornecedor pelo pagamento do imposto nos casos em que a cessão tenha sido efectuada a um preço inferior ao valor normal do bem. Com uma disposição tão severa, que penaliza o adquirente expondo-o ao pagamento de um imposto ao qual outros se eximem, convém circunscrever a aplicação concreta da regra a condições específicas:

- a cessão deve ocorrer entre sujeitos passivos para efeitos de IVA, excluindo-se expressamente os consumidores finais,
- o cedente não procedeu ao pagamento, total ou parcial, do IVA devido,
- o bem objecto da transacção deve pertencer a uma das categorias expressamente identificadas na legislação respectiva,
- a cessão deve ter ocorrido a um preço inferior ao valor normal do bem,
- a divergência entre a contrapartida estabelecida e o valor normal não pode ser justificada por eventos ou situações objectivamente apuráveis.

5.1.5 O Comité concorda com a possibilidade de alargar o âmbito de aplicação da autoliquidação às operações internas dos Estados-Membros. Num parecer recente, o Comité considerou que este «é um instrumento necessário para lutar contra a fraude e a evasão fiscais. Este mecanismo é particularmente oportuno nos casos em que o fornecedor tem dificuldades financeiras (...)» <sup>(7)</sup>. A própria Comissão alargou o âmbito de aplicação facultativo do mecanismo de «reverse charge» após uma experiência positiva no sector dos materiais de construção e da prestação de serviços ligados aos edifícios. As medidas não devem, porém, prejudicar as trocas intracomunitárias de bens e serviços, onde diferentes obrigações de facturação podem comprometer a eficácia do mercado interno.

## 5.2 Impostos directos

5.2.1 A luta contra a fraude fiscal deve ser necessariamente levada a cabo também no plano mais geral da harmonização das legislações dos Estados-Membros em matéria de tributação directa e de processo de verificação.

5.2.1.1 Na sequência do alargamento do número de países pertencentes à União Europeia, as diferenças entre os sistemas tributários vão forçosamente influenciar de forma crescente as decisões de afectação dos capitais nos vários países e as respectivas formas de gestão da actividade empresarial. Na verdade,

com uma coordenação significativa das políticas económicas, as diversas legislações fiscais nacionais passariam a constituir o instrumento que permitiria aos Estados-Membros influenciar as decisões sobre a localização dos investimentos e os recursos dentro da União Europeia. No entanto, as diferenças consideráveis existentes actualmente entre os diferentes sistemas de tributação directa dos Estados-Membros podem entrar nalguns casos o processo de integração dos mercados <sup>(8)</sup> e ter um impacto negativo na competitividade da economia europeia.

5.2.2 A aproximação das legislações fiscais dos Estados-Membros foi objecto de análise pela Comissão na comunicação COM(2003) 726 final de 24.11.2003. Porém, no que se refere à tributação das empresas, designadamente às medidas globais destinadas a promover a criação de um imposto europeu sobre as sociedades assente numa matéria colectável comum consolidada <sup>(9)</sup>, subsistem ainda dificuldades consideráveis de aplicação inerentes às diferenças permanentes entre os vários Estados-Membros sobre os critérios de cálculo da matéria colectável. Por outro lado, a adopção de um imposto comum requer, para além de um elevado nível de convergência das políticas económicas, também um quadro jurídico adequado. Na situação actual, o artigo 94.º do Tratado CE prevê que o Conselho, sob proposta da Comissão, delibera por unanimidade em matéria de directivas para a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros que tenham incidência directa no estabelecimento ou no funcionamento do mercado comum.

5.2.3 A existência desta disposição e o facto de a soberania fiscal permanecer nas mãos dos Estados-Membros, que não parecem facilitar as iniciativas para criar uma matéria colectável comum consolidada para as empresas que operam na União Europeia, continuam a constituir um obstáculo importante no processo de aproximação dos sistemas fiscais das empresas, não só devido ao alargamento do número de Estados-Membros, que torna particularmente difícil chegar à unanimidade, mas também devido à ausência, no texto definitivo da Constituição para a Europa, da regra da maioria qualificada para a adopção de leis ou leis-quadro, que estabelecem as medidas no sector da tributação das sociedades.

5.2.4 Enquanto não se ultrapassa a regra da unanimidade, a análise sobre a aplicação experimental do sistema das regras do Estado de residência para as pequenas e médias empresas, constante da comunicação da Comissão *Luta contra os obstáculos causados pelo imposto sobre as sociedades que afectam as pequenas e médias empresas no mercado interno — Descrição de um eventual regime piloto de tributação de acordo com as regras do Estado de residência* (SEC(2005) 1785 de 23.12.2005), constitui um passo concreto na direcção de uma harmonização efectiva das matérias colectáveis para os impostos sobre as sociedades <sup>(10)</sup>. Este estudo concluiu que os 23 milhões de pequenas e médias empresas existentes na UE-25 representam a parte mais importante da economia europeia, constituindo 99,8 % de todas as

<sup>(6)</sup> Ver L. KOVÁCS, *The future of Europe and the role of taxation and customs policy*, em [www.europa.eu.int/comm/commission\\_barroso/kovacs/speeches/speech\\_amcham.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/commission_barroso/kovacs/speeches/speech_amcham.pdf).

<sup>(9)</sup> Parecer do CESE sobre «Uma base de incidência comum consolidada para a tributação das sociedades na UE» JO C 88 de 11 de Abril de 2006, p. 48

<sup>(10)</sup> Parecer do CESE «Luta contra os obstáculos em matéria de fiscalidade das sociedades que afectam as pequenas e médias empresas no mercado interno» — JO C 195 de 18 de Agosto de 2006, p. 58.

<sup>(6)</sup> Processos C-354/03, C-355/03, C-484/03 e C-384/04.  
<sup>(7)</sup> JO C 65 de 17.03.2006, p.103-104.

empresas europeias e garantindo cerca de 66 % do emprego no sector privado <sup>(11)</sup>. A adopção efectiva de tal sistema permitiria uma maior internacionalização da actividade destas empresas, uma vez que reduziria os custos de conformidade <sup>(12)</sup> suportados pelas PME, que chegam a ser muito superiores aos suportados pelas empresas de maiores dimensões <sup>(13)</sup>, e passaria a permitir também a transferência das perdas para outro exercício, que constitui o principal obstáculo ao desenvolvimento das actividades económicas transfronteiras, contribuindo para a aproximação, a nível comunitário, das legislações no domínio da fiscalidade das sociedades.

### 5.3 Comércio electrónico

5.3.1 O aumento e a evolução tecnológica do comércio electrónico oferecem aos operadores económicos novas oportunidades. No entanto, estes novos métodos de troca impõem adaptações dos sistemas fiscais, em particular nos aspectos relacionados com a aplicação dos impostos especiais de consumo. Com efeito, os sistemas tributários, ancorados primordialmente nas regras do comércio tradicional, devem ter em conta estas transformações e adaptarem-se às novas formas de comércio que se estão a desenvolver.

5.3.2 O problema principal que se prende com a tributação das transacções telemáticas diz respeito às possibilidades de discriminação que podem surgir no tratamento diferenciado reservado a uma operação, dependendo das diferentes modalidades de entrega do bem objecto da transacção.

5.3.2.1 Ao examinarem-se as possibilidades de aplicação dos princípios tradicionais do direito fiscal aos casos próprios da era digital, há que verificar a observância do princípio da neutralidade do acto tributário, face ao qual não são admitidas discriminações de tratamento para operações análogas, que, no caso em questão, diferem apenas na modalidade de entrega (em linha ou não).

5.3.3 Os maiores problemas prendem-se essencialmente com a tributação, directa e indirecta, dos bens imateriais (ou digitais), na medida em que todas as fases da transacção comercial (cessão e entrega) ocorrem por via telemática (comércio em linha), mediante o fornecimento em rede de produtos virtuais. Na verdade, os serviços e bens são desmaterializados na origem

pelo prestador e materializados à chegada pelo destinatário. Nestes casos, não há um bem fisicamente tangível que possa ser objecto de um controlo material, nem mesmo para fins de verificação.

### 5.4 Competências do OLAF

5.4.1 O Comité considera que a actual legislação comunitária, que forma a base jurídica de referência para a criação do OLAF, já atribui a este organismo funções importantes como previsto no artigo 2.º da Decisão da Comissão 1999/352/CE, CECA, Euratom. Solicita-se, portanto, à Comissão que seja mais activa na concretização das actuais competências, dotando, se necessário, o Organismo de Luta Antifraude de outros meios necessários ao cumprimento das suas tarefas institucionais, por exemplo, utilizando o modelo previsto nos artigos 81.º a 86.º, que regem a Autoridade da Concorrência.

5.4.2 Neste contexto, o OLAF pode servir como organismo com funções de análise e coordenação a nível da UE para a luta contra as fraudes, incluindo as de natureza fiscal, sendo-lhe atribuídas funções e competências no domínio da cooperação administrativa na área fiscal (impostos directos, indirectos e especiais de consumo), para facilitar os intercâmbios de informação entre os organismos competentes, ao abrigo das diferentes legislações nacionais, pelo combate à fraude fiscal.

5.5 O desenvolvimento do comércio intracomunitário requer um aumento da cooperação no domínio do intercâmbio de informação sobre a gestão dos riscos. A Comissão, porém, não propõe quaisquer iniciativas concretas, limitando-se a instar com os Estados-Membros para que utilizem o guia de gestão do risco para as administrações fiscais. Nesta matéria, o Comité propõe a criação de um banco de dados centralizado, para onde sejam canalizadas as informações trocadas entre as administrações, que actualmente só estão normalizadas no domínio aduaneiro e numa base bilateral.

5.5.1 Neste contexto, poder-se-iam identificar tipos de produtos que, com base nos resultados das verificações levadas a cabo pelos organismos competentes nos Estados-Membros, apresentem um maior risco de serem utilizados para fraudes «carrossel». A título de exemplo, referem-se os veículos automóveis e os produtos de alta tecnologia, como o material informático e a telefonia. A responsabilidade desta actividade de análise poderia ser atribuída ao OLAF, o qual poderia transmitir periodicamente aos Estados-Membros os seus resultados, a fim de orientar as diferentes actividades de acompanhamento do fenómeno e de permitir intervenções operacionais específicas. Dever-se-ia ainda prever e regulamentar um fluxo de comunicação análogo dos Estados-Membros para o OLAF.

<sup>(11)</sup> Fonte: Comissão Europeia, *SMEs in Europe 2003*, Observatório das Pequenas e Médias Empresas Europeias 2003/7, Publicações — DG Empresa e Comissão Europeia (2003): *The impact of EU enlargement on European SMEs*, Observatório das Pequenas e Médias Empresas Europeias 2003/6, Publicações — DG Empresa, em colaboração com o Eurostat. Quanto à importância económica das pequenas e médias empresas na União Europeia, ver a comunicação da Comissão Europeia SEC(2005) 1785 de 23.12.2005, p. 15-17.

<sup>(12)</sup> A comunicação SEC(2005) 1785 referida identifica os custos de conformidade nos serviços de consulta jurídica e fiscal, na tradução de documentos, nas despesas de viagem e riscos financeiros e da empresa.

<sup>(13)</sup> Com base num estudo da European Association of Craft, *Small and medium-sized Enterprises*, publicado em 11.06.2004 e para o qual remete a comunicação SEC(2005) 1785, os custos de conformidade suportados pelas pequenas e médias empresas chegam a ser cem vezes superiores aos suportados pelas grandes empresas. Quanto aos métodos de determinação dos custos de conformidade, ver Documento de Trabalho da Comissão SEC(2004) 1128 de 10.09.2004, *European Tax Survey*.

5.6 O Comité considera que a possibilidade de uma abordagem comunitária para as relações com os países terceiros constitui certamente uma melhoria em relação aos acordos bilaterais. Para tal, poder-se-iam introduzir disposições específicas no âmbito do projecto de aprovação da convenção-modelo comunitária contra a dupla tributação referida nas comunicações da Comissão «Para um mercado interno sem obstáculos fiscais» (SEC(2001) 1681), «Um Mercado Interno sem obstáculos em matéria de fiscalidade das empresas — Realizações, iniciativas em curso e desafios a ultrapassar» (COM(2003) 726 final), as quais foram igualmente examinadas pelo Parlamento Europeu na comunicação SEC A5-0048 2003. O Comité apoia a ideia de se elaborar uma convenção específica em matéria de cooperação a incluir nos acordos de parceria económica. Na ausência de uma vontade clara e decisiva da parte dos Estados-Membros é, portanto, indispensável prosseguir a via dos acordos bilaterais, sem que tal interrompa os processos em curso.

5.7 O Comité considera que o reforço das obrigações em matéria de declaração, aventado pela Comissão, deve respeitar rigorosamente os princípios da proporcionalidade e da simplificação. A luta necessária contra a fraude fiscal não se pode traduzir por agravamentos injustificados para a grande maioria dos contribuintes honestos e das empresas. Para tal, considera-se oportuna uma redução significativa das obrigações para as empresas cumpridoras que cooperam activamente com as administrações fiscais e um justo endurecimento das obrigações para aqueles que, segundo critérios objectivos, são considerados como sujeito de risco.

5.8 «O Comité não partilha da opinião da Comissão sobre a tributação do tabaco e do álcool, tratados como um bem “normal”. Alguns Estados-Membros consideram a gestão dos impostos especiais de consumo sobre o tabaco e sobre os produtos alcoólicos como uma solução para os problemas de saúde que lhes estão associados e cuja prioridade em relação ao funcionamento do mercado interno é evidente. A Comissão propõe eliminar estas distorções, mas esta tarefa é morosa dado haver disparidades acentuadas entre os níveis de rendimento dos

Estados-Membros e diferentes objectivos e medidas em matéria de rendimentos e saúde. Enquanto se aguarda a aproximação das taxas de imposição, deveriam ser encontradas outras soluções para assegurar a capacidade de cada Estado-Membro para perseguir os seus próprios objectivos definidos nas respectivas políticas fiscal e de saúde. É necessário, também, ter em conta que uma parte mínima do contrabando do tabaco advém dos Estados-Membros, sendo controlado por multinacionais do crime. Apesar de consciente dos elevados custos sociais e de saúde associados ao abuso de tais substâncias e de desejar a adopção de medidas adequadas de contenção pelas autoridades competentes, o Comité considera que os impostos especiais de consumo sobre o tabaco e o álcool devem continuar a ser da estrita competência dos Estados-Membros.»

5.9 O Comité convida a Comissão a prosseguir o programa Hércules II, aguardando uma rápida aprovação pelo Parlamento e pelo Conselho da proposta de decisão que requer a prorrogação da acção comunitária para promoção de acções no domínio da protecção dos interesses financeiros da Comunidade (COM(2006) 339 final). O programa já apresentou resultados consideráveis, com 19 acções de formação que envolveram 2 236 milhões de participantes provenientes de diversos Estados-Membros, de 5 países terceiros e de outras instituições europeias, tendo particularmente em conta a exigência de reforçar a cooperação à luz do alargamento da União à Bulgária e à Roménia, que deverão ainda vir a beneficiar destas acções.

5.10 O Comité considera útil a constituição de um fórum permanente de discussão e/ou de concertação a alto nível, para tratamento mais global das questões referentes à fraude e à cooperação entre os Estados-Membros. A actual repartição dos trabalhos consultivos por múltiplos comités de alto nível, subdivididos por competências, não permite um intercâmbio útil de práticas destinadas a reforçar a cooperação e os comportamentos das administrações. O Comité considera que todas as resistências de carácter burocrático e as incertezas apontadas no Conselho ECOFIN são incompreensíveis e censuráveis.

Bruxelas, 15 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

## Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A habitação e a política regional»

(2007/C 161/03)

Em 26 de Setembro de 2006, o Parlamento Europeu decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre «A habitação e a política regional».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 23 de Fevereiro de 2007, sendo relator A. GRASSO, co-relatora N. PRUD'HOMME.

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 91 votos a favor, sem votos contra e 1 abstenção.

### 1. Conclusões e recomendações

1.1 A habitação é, acima de tudo, um direito fundamental; o acesso a ele condiciona o acesso aos direitos fundamentais e a uma vida digna. É reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e pela Carta Social Europeia revista do Conselho da Europa, tal como pelas Constituições de muitos países europeus. Ter um tecto é condição essencial para a construção do indivíduo e a sua integração na sociedade.

#### 1.2 A Carta da Habitação do Inter-grupo Urbano-Habitação do Parlamento Europeu

1.2.1 O CESE aprova a adopção da Carta Europeia da Habitação pelo Inter-grupo Urbano-Habitação do Parlamento Europeu, pois vem comprovar que há uma interacção crescente e mais frequente entre as políticas europeias e as políticas de habitação, além de enfatizar a importância do direito à habitação.

1.2.2 O CESE solicita por conseguinte que a Carta Europeia da Habitação seja integrada no parecer de iniciativa do Parlamento Europeu sobre a habitação e a política regional.

#### 1.3 Reforçar o direito à habitação

1.3.1 O CESE pretende que seja proposta ao nível europeu uma série de objectivos comuns sobre o acesso à habitação e normas mínimas sobre a qualidade das habitações, definindo o conceito de alojamento digno. Sem estes critérios, será difícil tornar o direito à habitação uma realidade, sendo o acesso à habitação uma condição mínima para uma vida decente.

1.3.2 O CESE lembra que o sector dos serviços sociais e de proximidade, que, muitas vezes, compreendem a habitação, é um desafio crescente numa sociedade a envelhecer e recomenda que os referidos serviços sejam objecto de intercâmbios europeus e a sua visibilidade reforçada. Lembra ainda que a habitação social deve ser alvo de um tratamento particular, não podendo, como tal, submeter-se às regras do mercado, como reconhecido pela Directiva relativa aos serviços.

#### 1.4 A habitação e os fundos estruturais 2007-2013: Para capitalizar e dar visibilidade, e desenvolver assistência técnica

1.4.1 O CESE sublinha que importa, hoje, que a possibilidade de utilizar os fundos estruturais para melhorar as condições de habitação seja plenamente explorada não só pela UE dos 12 como também pela UE dos 15, que podem utilizar os fundos estruturais para operações de desenvolvimento urbano integrado. Tais despesas terão um impacto positivo na coesão social e territorial e no crescimento económico. Nesse sentido, o CESE preconiza que as instituições financeiras europeias possam conceder, a juros muito baixos, créditos a programas imobiliários dos jovens, dos migrantes, das pessoas idosas ou das pessoas com deficiências, favorecendo a mobilidade profissional, a miscibilidade social e um custo suportável para os habitantes.

1.4.2 O CESE entende que o programa Jessica fornecerá os elementos para a criação de um fundo de garantia para os projectos de habitação social de maior envergadura e solicita que a avaliação intercalar dos fundos estruturais analise esta questão.

1.4.3 Para tal, o CESE apoia a aplicação de um dispositivo de assistência técnica para os projectos de habitação para o período 2007-2013 em cooperação com os representantes e redes de órgãos de poder local e regional e com o apoio da Comissão Europeia e dos Estados-Membros. Tal dispositivo permitiria a capitalização dos projectos a executar e dos métodos a aplicar para integrar da melhor forma os projectos de habitação nos programas de regeneração urbana. Permitiria, igualmente, a centralização dos conhecimentos especializados e poderia facilitar a transferência das experiências. É primordial que um instrumento específico para a habitação seja posto em prática com o objectivo de favorecer uma boa utilização dos fundos estruturais, podendo enquadrar-se no artigo 45.º do Regulamento que estabelece disposições gerais relativas aos fundos estruturais, que insta com a Comissão para facilitar a instituição de dispositivos de assistência técnica.

## 1.5 A habitação e a energia

1.5.1 O CESE recomenda a criação de uma rede de intercâmbio dedicada ao tema da habitação e da eficiência energética que permita partilhar experiências e a capitalização e o aprofundamento das experiências dos operadores do terreno tendo em vista a aplicação de políticas energéticas sensatas e ambiciosas. Tal dispositivo poderá estar interligado com o dispositivo de apoio aos fundos estruturais, embora não visando os mesmos objectivos; importa, portanto, garantir uma boa coordenação entre as duas entidades.

1.5.2 O CESE propõe o lançamento de uma campanha, ao nível europeu, de visibilidade das formas de economia de energia na habitação em parceria com as redes activas no sector. O objectivo último da campanha seria a mudança de comportamentos dos utilizadores. Esta abordagem requer a participação dos cidadãos europeus e permite mobilizar todos os agentes em torno de uma iniciativa positiva. A campanha «sustainable energy Europe» não é suficientemente selectiva para ganhar visibilidade e os meios disponíveis são limitados.

1.5.3 O CESE pede à Comissão que baseie as propostas que faça numa abordagem mais ampla do que a actual, que se debruce essencialmente sobre a melhoria da eficiência energética dos edifícios. É conveniente trabalhar em conjunto com os moradores e integrar melhor as estruturas físicas existentes no processo de reflexão.

## 1.6 A habitação e as instituições europeias

1.6.1 O CESE apoia a iniciativa da Comissão Europeia de criar um grupo interserviços sobre as questões urbanas. Sugere que este grupo interserviços da Comissão Europeia integre a questão da habitação nos seus trabalhos e nomeie o respectivo interlocutor.

1.6.2 Ademais, é fundamental que a problemática da habitação faça parte da agenda das reuniões dos Ministros dos Assuntos Regionais e das Cidades.

## 2. Justificação

### 2.1 Direito à habitação — um direito fundamental

2.1.1 A Carta dos Direitos Fundamentais da UE, aprovada em Nice em 7 de Dezembro de 2000, estabelece (art. II-34): «A fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais».

2.1.2 Vincando o facto de que a habitação não é uma matéria da competência europeia e que o princípio de subsidiariedade se aplica plenamente, o CESE considera que o presente artigo permitirá encontrar respostas na aplicação das políticas europeias para responder à urgência social e à falta de alojamento para os mais desfavorecidos (e também para as pessoas de baixo rendimento e os jovens em início de vida profissional e familiar).

2.1.3 Todavia, na Cimeira de Laeken, em Dezembro de 2001, reconheceu-se a importância da problemática da habitação para evitar o aumento do risco de pobreza. O CESE considera muito importante o facto de a Cimeira ter iniciado o debate sobre a necessidade de alargar a oferta de habitação social para combater a pobreza na Europa.

2.1.4 O direito à habitação é contemplado pelas Constituições de vários Estados-Membros da União Europeia, tais como a Bélgica, Espanha, Grécia, Portugal, Finlândia e os Países Baixos. É, portanto, desejável um direito à habitação europeu. O CESE considera importante e estratégica a introdução da habitação na Carta dos Direitos Fundamentais em anexo ao Tratado Constitucional Europeu e lamenta que o direito à habitação ou, pelo menos, o «direito de alugar» não tenha sido previsto.

2.1.4.1 O CESE considera muito importante a criação de uma estratégia europeia para a habitação; o alojamento para cada pessoa é condição essencial para a melhor realização dos outros direitos humanos reconhecidos ao nível europeu, tais como: o «respeito pela sua vida privada e familiar, pelo seu domicílio e pelas suas comunicações» e o de «contrair casamento e de constituir família».

2.1.5 Admitido o princípio do direito à habitação, coloca-se a questão da oponibilidade, ou seja, o recurso à disposição daquele que não encontra alojamento. A UE deve, por conseguinte, preocupar-se com as condições de efectividade do direito à habitação. Sendo utópico chegar a uma solução única, cada Estado-Membro que proclame o direito à habitação deve precisar:

- Sob que forma é oponível o referido direito e qual a autoridade pública competente;
- Os meios que devem ser postos à disposição da autoridade em causa ou os meios de que deve dotar-se;
- Os beneficiários desse direito e as modalidades do respectivo exercício;
- O conteúdo desse direito (habitação ou alojamento, livre escolha ou não).

2.1.6 No seguimento da Carta Europeia da Habitação, adoptada no inter-grupo «Urbano-Habitação» do Parlamento Europeu em 26 de Abril de 2006, onde se define a habitação como «um bem de primeira necessidade», o CESE acolhe favoravelmente a iniciativa do Parlamento de elaborar um relatório sobre «A habitação e a política regional». O CESE espera que o Parlamento apoie o seu pedido de reconhecer o direito à habitação e proponha uma parceria com os órgãos de poder locais e regionais visando proporcionar um número suficiente de alojamentos e torná-los acessíveis aos que não têm acesso à habitação existente no mercado.

2.1.7 O estudo da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, publicado em 2006, sobre as condições de vida e a dimensão social da habitação <sup>(1)</sup> mostra que existem diferenças consideráveis na qualidade e quantidade da habitação entre os países da UE dos Quinze e a dos Dez. Importa também lembrar que nem todos os cidadãos europeus têm garantido o acesso à água quente e à casa-de-banho interior, contando-se estes dois critérios entre as condições mínimas para poder falar-se de uma habitação digna.

2.1.8 Visto que a habitação constitui uma pedra angular do modelo social europeu, os desafios que se colocam à Europa em matéria de mutações sociais e demográficas devem reflectir-se nas políticas de habitação. Importará ter em consideração o envelhecimento da população, o empobrecimento das gerações jovens que não saem de casa dos pais por falta de recursos, o acesso a alojamentos adaptados aos portadores de deficiência e o acesso dos migrantes à habitação. O CESE propõe, no seguimento das conclusões do Conselho Europeu de Laeken de Dezembro de 2001, a adopção ao nível europeu de:

— uma série de objectivos comuns sobre o acesso à habitação,

— padrões mínimos de qualidade do alojamento definindo a noção de habitação digna.

2.1.9 Ademais, é extremamente importante favorecer a mobilidade habitacional para garantir a mobilidade dos trabalhadores. Muitos cidadãos são «reféns» da sua residência, social ou propriedade de alguém, devido à falta de oferta, a razões de ordem fiscal ou ainda às condições de crédito. Aumentar a mobilidade residencial é necessário para se obter uma maior fluidez dos mercados de emprego.

2.1.10 A habitação, devido às implicações para a vida social e a economia da cidade, não deve continuar a ser objecto de estratégias e de acções parciais. O CESE recomenda que, tomando em conta o princípio da subsidiariedade, a habitação seja considerada como uma questão política importante, cujas repercussões se espelham na vida quotidiana dos cidadãos, como um meio de aproximar os cidadãos de um projecto europeu que tende a ser cada vez mais vago.

2.1.11 O contributo das políticas de habitação para a concretização dos objectivos de Lisboa, nomeadamente enquanto motor do crescimento económico, deve ser mais bem identificado. **O CESE sublinha que o impacto das políticas de habitação na mobilidade dos trabalhadores torna-as complementares às políticas europeias aplicadas no quadro da estratégia de crescimento e emprego**, permitindo, em simultâneo, reforçar a coesão territorial que deve ser, sobretudo,

manifesta nos países de adesão recente através da concretização do financiamento de redes de infra-estruturas urbanas e rurais, para além de políticas energéticas adequadas.

## 2.2 A habitação e a coesão territorial

2.2.1 A habitação tem tido, desde sempre, um efeito estruturante nas nossas sociedades; os espaços comuns, que são o garante da vida em conjunto, relacionam-se com as zonas da habitação individual ou colectiva. O urbanismo e a criação de bairros agradáveis, dos quais a habitação é uma componente fundamental, condicionam a coesão social e territorial.

2.2.2 Embora a habitação e as políticas de habitação difiram de Estado-Membro para Estado-Membro, a União Europeia é caracterizada por uma elevada densidade urbana. A cidade europeia é compacta, os seus edifícios são de tamanho médio e é a habitação que estrutura a cidade.

2.2.3 Em todos os países europeus a habitação tem um papel de destaque nas políticas urbanas, económicas e sociais, pelo que deviam ser mais bem partilhadas as soluções, sobretudo se atendermos aos motivos que ocorreram em bairros desfavorecidos de vários Estados-Membros.

2.2.4 A política regional europeia tem por objectivo reforçar a coesão territorial, social e económica, fomentar o desenvolvimento económico dos territórios menos favorecidos e, desde 2005, tem-se concentrado nos objectivos prioritários de crescimento e emprego no quadro da Agenda de Lisboa revista.

2.2.5 Para garantir a competitividade de todos os territórios e favorecer a mobilidade do emprego, é essencial que a oferta de habitação seja diversificada, não só no que se refere ao modo de ocupação, como também à heterogeneidade dos bairros (de habitação e de actividades económicas) ou ainda à heterogeneidade social, garante da coesão social. A transformação de determinados bairros em guetos torna muito difícil neles a actividade económica.

2.2.6 A localização da habitação a preços acessíveis é o corolário do que atrás se refere. Em ligação com o direito à habitação, cabe à colectividade certificar-se de que, em todo o território sob a sua alçada, existe oferta de alojamento de qualidade e compatível com os recursos das famílias.

2.2.7 **O crescimento das zonas residenciais exerce muita influência nas zonas rurais** e para alcançar o desenvolvimento sustentável importa dar especial atenção à interacção entre as zonas rurais e urbanas no tocante às políticas de habitação.

<sup>(1)</sup> First European Quality of Life Survey: Social Dimensions of Housing («Primeiro Inquérito Europeu sobre Qualidade de Vida: As dimensões sociais da habitação»), 2006, ISBN 92-897-0935-9.

### 2.3 Habitação, crescimento económico, mobilidade e emprego

2.3.1 Nalguns países europeus, sobretudo naqueles que beneficiaram dos fundos de coesão durante o período anterior, a taxa de crescimento económico está estreitamente ligada ao dinamismo do sector da habitação. Todavia, tal não significa que os cidadãos acedam com facilidade a habitação a preços acessíveis. O programa nacional de reforma irlandês para 2006, no quadro da Estratégia de Lisboa, atribui a fraca sustentabilidade do crescimento à falta de garantia de habitação a preços acessíveis. A título de exemplo, no plano de reforma para 2006, Portugal sublinha a necessidade de dar mais apoio ao sector da construção e aos municípios, tendo em vista favorecer o desenvolvimento sustentável no sector da habitação.

2.3.2 Para que haja uma bacia de emprego dinâmica, a oferta de habitação para todos os empregados e trabalhadores continua a ser condição essencial de desenvolvimento e muitas bacias de emprego na Europa têm um crescimento limitado devido à falta de habitação. Assim, a habitação torna-se num factor de rigidez dos mercados de emprego locais e reduz a mobilidade dos trabalhadores.

2.3.2.1 Podemos citar um exemplo interessante: em França, os empregadores participam nas políticas de habitação com 0.45 % da massa salarial, como recursos adicionais para desenvolver soluções de habitação para os assalariados. Os parceiros sociais gerem igualmente dispositivos destinados aos jovens e às famílias vulneráveis (garantias bancárias).

2.3.3 Trata-se de uma necessidade imperativa sobretudo para as regiões que acolhem um número crescente de migrantes que têm dificuldade em encontrar uma habitação em mercados sob pressão e que se vêem confrontados com práticas discriminatórias que conduzem à segregação comunitária.

2.3.4 A habitação é um dos sectores que mais emprega na Europa; de facto, trata-se de uma fonte de emprego com potencial ainda por explorar, nomeadamente no domínio das técnicas de habitação sustentável e de habitação ecológica, que tenderão a crescer muito no futuro. Ademais, o sector da construção é vítima de um considerável défice de mão-de-obra qualificada.

2.3.5 Os serviços de proximidade e, em particular, os de assistência às pessoas são uma importante fonte de emprego e frequentemente organizados e proporcionados no quadro dos serviços ligados à habitação. Assim, os operadores da habitação social em parceria com as associações de serviços sociais propõem serviços ao domicílio para as pessoas idosas ou portadoras de deficiência e também serviços integrados de saúde, educação ou cuidados infantis, como as casas inter-geracionais. As iniciativas de proximidade podem apoiar o dinamismo cultural e social dos bairros com dificuldades.

2.4 Além de ser uma fonte de emprego, os serviços de proximidade relacionados com a habitação permitem responder aos desafios demográficos que se reflectem necessariamente no emprego ao nível regional. Note-se o exemplo das casas inter-geracionais, que, na Alemanha, sendo objecto de uma política específica, dão resposta às necessidades de heterogeneidade e permitem lutar eficazmente contra a exclusão dos idosos sós. Perante uma população a envelhecer em toda a Europa, o intercâmbio de boas práticas deveria ser apoiado.

2.4.1 O CESE entende que a questão do direito à habitação deve ser encarada não apenas do ponto de vista da luta contra a exclusão, como também face ao envelhecimento da população, dos fluxos migratórios e das novas formas de pobreza; importaria, simultaneamente, considerar a Estratégia de Lisboa, que prevê relançar a economia europeia através de uma maior mobilidade no mercado de trabalho.

2.4.2 A mobilidade dos trabalhadores não passará de uma ilusão enquanto não for reforçado o acesso aos direitos sociais fundamentais, tais como o direito ao apoio à habitação. É notório o empobrecimento das pessoas que residem em fogos de habitação social inicialmente concebidos para alojar os assalariados. Estes deixaram de ter prioridade no acesso à habitação social e têm agora muita dificuldade em encontrar um alojamento digno nas zonas do mercado da habitação sob pressão.

2.4.3 Na última década, os preços da habitação foram alvo de um aumento constante em quase todos os países da UE. Esse aumento reduziu a capacidade de as famílias consumirem outros bens, o que, a longo prazo, se traduz num entrave ao crescimento sustentável. As baixas taxas de juro conduziram ainda a um investimento excessivo no sector residencial, colocando sob pressão os meios financeiros à disposição para a habitação (cf. o programa nacional de reforma sueco). O sector da habitação social constitui um instrumento de regulação do preço da habitação (através do arrendamento) e de sustentabilidade do sector.

2.4.4 O CESE constata ainda que as intervenções dos órgãos de poder públicos dos Estados-Membros e dos operadores da habitação se regem cada vez mais pelo direito comunitário na aplicação das políticas da habitação social. É essencial que as políticas da concorrência e do mercado interno não coloquem entraves às políticas de habitação que visam garantir a todos o acesso a um alojamento digno e acessível e que influenciam positivamente o crescimento económico e o emprego europeu. Estas missões evoluíram e os mutuantes sociais são levados a desenvolver serviços sociais que dêem resposta à falta de uma política de integração, nomeadamente para os migrantes.

## 2.5 Responder ao desafio europeu da redução do consumo energético

2.5.1 O contributo da habitação para o desafio da redução do consumo energético é essencial e, dados os preços da energia, tal tornar-se-á num atractivo de qualquer região.

2.5.2 O maior potencial de poupança de economia de energia está no sector da habitação (famílias), estimado em 27 % do consumo de energia, como sublinha a Comissão Europeia no plano de acção para a energia.

2.5.3 Na Europa, cada vez mais famílias vivem em situação de pobreza devido aos custos energéticos da habitação (fuel poverty).

2.5.4 O potencial de redução do consumo será tanto maior quanto mais sejam tomadas medidas de incentivo ao nível europeu.

2.5.5 A este respeito, é surpreendente constatar que a abordagem da Comissão Europeia no seu plano de acção para a eficiência energética se centra sobretudo na indústria da construção nova, propondo alargar o âmbito das normas nesta matéria.

2.5.6 Tal abordagem peca pela parcialidade, pois não considera o imperativo de mudar o nosso modo de vida num quadro de sustentabilidade mais global, que abarque os comportamentos individuais (incluindo o imaginário da casa individual para todos os comportamentos ecológicos quotidianos). Aumenta os custos de produção já demasiado elevados para as famílias desfavorecidas ou de rendimento médio sem se debruçar sobre a melhoria da construção actual e dos comportamentos, tendo diversos estudos demonstrado a sua importância.

2.5.7 É indiscutível que as políticas regionais europeias apoiam a melhoria da coesão e das condições de vida, no entanto, tomar mais em consideração a problemática da habitação nestas políticas poderia originar sinergias positivas.

2.5.8 As políticas de economia de energia baseiam-se no património recente, ignorando o já existente ou transpondo as regras do novo para este património. Ora, importa não só tomar em consideração o já existente, como também desenvolver abordagens adaptadas às características do parque habitacional antigo e aos custos particularmente elevados da adaptação às normas.

2.5.8.1 As subvenções públicas devem considerar a especificidade da habitação social: fraca solvência dos moradores, ajudas fiscais menos adaptadas do que para o sector privado.

2.5.8.2 A energia não esgota a problemática do desenvolvimento sustentável: água, gestão dos resíduos, o acesso por parte dos portadores de deficiência, segurança, qualidade do ar e saúde na habitação. A habitação — em particular o património já existente — pode dar um contributo decisivo para o desenvolvimento sustentável, mas requer os instrumentos adequados.

## 2.6 Os instrumentos europeus para melhorar o contributo da habitação para as políticas regionais

2.6.1 O CESE apoiou a elegibilidade para o FEDER da habitação nos países da UE dos 12 e para as medidas ligadas ao desenvolvimento urbano sustentável e à eficiência energética nos países da UE dos 15 e no quadro de abordagens integradas de desenvolvimento dos bairros carenciados. Dada a importância da dimensão habitação, é conveniente incentivar e ajudar os Estados-Membros e as regiões a programar a reestruturação dos bairros e a melhoria da habitação no tocante aos fundos estruturais.

2.6.2 De facto, é difícil aplicar estratégias integradas de desenvolvimento dos bairros residenciais sem se prever uma vertente habitacional. A este respeito, a estratégia europeia de inclusão social que englobava um objectivo de acesso a uma habitação digna e a preços acessíveis como condição para a integração social mantém-se plenamente actual. O CESE considera importante que todos os instrumentos europeus sejam mobilizáveis ao serviço de uma melhor integração social para todos.

2.6.3 Com este propósito, o Fundo Social Europeu deve dar mais apoio às acções de inclusão social que vão para lá da inclusão exclusivamente no mercado de emprego: como atrás referido, o mercado da habitação e do emprego estão intrinsecamente ligados. Assim, as políticas de imigração, hoje definidas ao nível europeu, não podem deixar de contemplar a habitação, tendo em vista prevenir a segregação espacial. As orientações que a Comissão publicará sobre a integração dos migrantes por via da habitação serão, porventura, uma primeira etapa deste processo de um melhor apoio aos projectos com uma dimensão habitacional, a reflectir-se no programa PROGRESS<sup>(2)</sup>.

2.6.4 Note-se que a melhoria da eficiência energética nos edifícios não é uma prioridade apenas para os doze novos Estados-Membros, mas sim para a União no seu todo. A eficiência energética, tal como a melhoria dos espaços comuns, a utilização e promoção das energias renováveis e as medidas de inclusão social, é uma medida elegível para os fundos estruturais em todos os Estados-Membros.

<sup>(2)</sup> O programa PROGRESS visa proporcionar apoio financeiro à aplicação dos objectivos da União Europeia no âmbito do emprego e dos assuntos sociais, contribuindo assim para a concretização da Estratégia de Lisboa.

2.6.5 O CESE acolheu favoravelmente a iniciativa da Comissão Europeia e do Banco Europeu de Investimento (BEI) de criar um novo instrumento financeiro, Jessica <sup>(3)</sup>, para apoiar especificamente o desenvolvimento dos bairros urbanos desfavorecidos, incluindo a habitação social. Note-se que este instrumento, disponibilizando empréstimos e também garantias aos operadores da regeneração urbana e da habitação social, poderá mobilizar os capitais necessários à renovação desses bairros. Este instrumento deve ser gerido por actores especializados na renovação urbana e em habitação em parceria estreita com as autoridades locais; deverá funcionar como alavanca para melhorar as condições de vida dos moradores. Jérémie <sup>(4)</sup> constitui igualmente uma oportunidade para os operadores da habitação social trabalharem no sentido de criarem bairros onde é agradável viver.

2.6.6 No quadro do programa **Energia Inteligente**, a Comissão Europeia propôs uma acção-piloto para o sector da habitação social que permitiu seleccionar e promover projectos exemplares em matéria de eficiência energética e de intercâmbios entre os agentes do sector. Dadas as ambições europeias de criar uma política energética comum e coordenar da melhor forma as acções dos Estados-Membros nesta matéria, é essencial garantir a continuidade de tal instrumento e que vá além do apoio às acções-piloto.

Bruxelas, 15 de Março de 2007.

2.6.7 Por último, em matéria de inovação técnica e, simultaneamente, social, o apoio do sétimo programa-quadro de investigação e desenvolvimento permitirá identificar o potencial do sector da habitação no que se refere não só à redução do consumo energético, como também ao desenvolvimento urbano sustentável.

2.6.8 A normalização europeia afecta muito directamente e fortemente a habitação e os serviços com ela relacionados. Todavia, trata-se de um domínio em que as opções técnicas ou urbanísticas espelham as opções da sociedade e não é aceitável que se imponham regras aos agentes para o simples funcionamento dos grupos de trabalho sem a garantia de que o processo de normalização é submetido ao controlo político. O exemplo da norma «prevenção do vandalismo através do planeamento urbanístico e da construção», adoptada sem uma reflexão política real sobre o modelo urbano induzido por grelhas de análise do risco, leva-nos a repensar o processo normativo neste sector.

2.6.9 Por último, a Comissão elaborou uma estratégia de desenvolvimento urbano sustentável que deve levar as cidades a pensar o seu desenvolvimento, nomeadamente em termos de políticas de transportes. Contudo, tal estratégia é meramente indicativa e corre o risco de desperdiçar o seu potencial se não se debruçar sobre a dimensão social do desenvolvimento urbano sustentável.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(3)</sup> Jessica: Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (Apoio comunitário conjunto para um investimento sustentável nas zonas urbanas).

<sup>(4)</sup> Jérémie: Joint Resources for Micro to Medium Enterprises (Recursos europeus comuns para as micro-, pequenas e médias empresas).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa aos impostos indirectos que incidem sobre as reuniões de capitais (reformulação)»**

COM(2006) 760 final — 2006/0253 (CNS)

(2007/C 161/04)

Em 16 de Janeiro de 2007, o Conselho da União Europeia decidiu, de harmonia com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 23 de Fevereiro de 2007, sendo relator Umberto BURANI.

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 14 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 159 votos a favor, sem votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Exposição de motivos

1.1 A proposta em análise diz respeito à reformulação da Directiva 69/335/CEE do Conselho relativa aos impostos indirectos que incidem sobre as reuniões de capitais, alterada em várias ocasiões. Esta directiva que, inicialmente, se destinava a harmonizar os sistemas de tributação e impedir os Estados-Membros de criar ou aplicar impostos similares, foi alterada por diversas vezes até que, em 1985, a Directiva 85/803/CEE reconheceu que o imposto sobre as entradas de capital deveria ser **completamente abolido** em virtude dos seus efeitos económicos desfavoráveis para as empresas.

1.2 Porém, o facto de determinados Estados-Membros terem considerado inaceitável a perda de receitas fiscais que resultaria da abolição do imposto levou a uma derrogação da directiva de 1985 reconhecendo aos Estados-Membros a faculdade de isentar operações ou **aplicar uma taxa de imposto única** não superior a 1 %.

1.3 O princípio continua naturalmente válido na proposta de directiva em análise, que consiste numa simples reformulação dos textos anteriores, o que merece a aprovação do Comité. Todavia, o relatório da Comissão suscita algumas reflexões que poderiam ser porventura úteis ao Conselho em iniciativas ulteriores.

## 2. Conclusões e recomendações

2.1 A maioria dos 25 Estados-Membros aceitou as orientações do Conselho de 1985, abolindo totalmente o imposto.

Actualmente há apenas sete Estados-Membros que continuam a aplicá-lo: Polónia e Portugal com uma taxa de 0,50 % ou inferior, Chipre com 0,60 %, Grécia, Espanha, Luxemburgo e Áustria em toda a sua plenitude com 1 %. Esta disparidade de tratamento é um **obstáculo à criação de um nível igual de tratamento** para todas as empresas europeias, o que constitui uma das condições fundamentais para o bom funcionamento do mercado único. Embora sendo verdade que, em termos fiscais, persistem outras divergências e obstáculos, não é por isso que se deve renunciar a eliminar totalmente este imposto.

2.2 Seria útil para os Estados-Membros que usufruem actualmente da derrogação compararem as vantagens decorrentes das receitas fiscais com a presumível (e em certa medida mensurável) perda de investimentos de outros países comunitários ou terceiros, desencorajados por uma tributação que foi extinta praticamente em toda a parte. O CESE considera que a renúncia à derrogação seria vantajosa para os interessados e mais um passo para o bom funcionamento do mercado único no seu conjunto.

2.3 O CESE desejaria, além disso, chamar a atenção para uma prática adoptada em certos Estados-Membros de introduzir novos encargos após a supressão do imposto, que é assim substituído sub-repticiamente. Em alguns casos, a Comissão interveio e accionou um processo de infracção, mas não é de excluir outros incidentes cuja ocorrência não chega a ser registada. A vigilância dos parceiros sociais poderia contribuir para erradicá-los.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à retromontagem de espelhos em veículos pesados de mercadorias matriculados na Comunidade»**

COM(2006) 570 final — 2006/0183 (COD)

(2007/C 161/05)

Em 10 de Novembro de 2006, o Conselho, nos termos do n.º 1, alínea c), do artigo 71.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 7 de Fevereiro de 2007, com base no projecto do relator Virgilio RANOCCHIARI.

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 14 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 139 votos a favor, sem votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE, associando-se ao empenho da Comissão Europeia no sentido de garantir uma segurança cada vez maior da circulação rodoviária, apoia plenamente a proposta em apreço que, acertadamente, se enquadra nas iniciativas desenvolvidas para alcançar este objectivo.

1.2 O CESE regozija-se com o facto de a Comissão, antes de apresentar a proposta, ter realizado uma análise de custos-benefícios e uma avaliação do impacto muito criteriosa, o que permitiu estruturar a proposta com pragmatismo, tendo em devida conta todos os aspectos do problema e atribuindo a prioridade necessária à protecção dos utentes da estrada mais vulneráveis.

1.3 O CESE considera seu dever assinalar alguns pontos críticos que parecem sobressair da proposta tal como é formulada actualmente, propondo aditamentos e especificações para uma aplicação mais fácil e correcta no que toca a calendário, certificação e controlo da aplicação.

1.4 O CESE faz votos por que a Comissão tenha realmente em consideração as suas sugestões sobre a necessidade de uma verdadeira uniformidade de tratamento com o fito de evitar distorções da concorrência entre Estados-Membros, designadamente, a que salienta a importância de informar melhor os próprios Estados-Membros sobre os sistemas de certificação facilmente realizáveis pelas autoridades nacionais responsáveis pelo sector.

1.5 O CESE recomenda vivamente ao Conselho e ao Parlamento Europeu que a directiva proposta seja aplicada o mais brevemente possível e de modo a cobrir a maioria da frota de veículos em circulação para assim poupar vidas humanas na medida prevista.

## 2. Motivos e contexto legislativo da proposta da Comissão

2.1 A segurança rodoviária é desde sempre uma prioridade absoluta das instituições comunitárias. A publicação do Livro

Branco sobre a política dos transportes <sup>(1)</sup> que colocava entre os seus objectivos o de reduzir a metade, até 2010, o número das vítimas da estrada, constitui certamente uma etapa fundamental do empenho renovado neste sentido.

2.2 Iniciativas posteriores, tal como o Programa de acção de Segurança Rodoviária <sup>(2)</sup>, a iniciativa «*e-safety*» e muitas outras, preocuparam-se com uma abordagem integrada do problema envolvendo a indústria, as autoridades públicas e as associações representativas dos utentes da estrada, o que contribuiu para superar os obstáculos colocados no passado, designadamente em nome do princípio da subsidiariedade, à realização de acções concretas e vinculativas ao nível europeu.

2.3 Fizeram-se muitos progressos. Basta pensar que, nos últimos trinta anos, não obstante a circulação rodoviária ter triplicado, houve uma diminuição de 50 % no número de vítimas da estrada. Este dado não deve, contudo, tranquilizar de forma alguma a nossa consciência, até porque a Europa ainda paga um preço demasiado elevado pelo aumento incessante da mobilidade, com cerca de 40.000 mortes ao ano e a previsão nada animadora de que não será provavelmente vencido o desafio lançado pelo Livro Branco de 2001.

2.4 O CESE reconhece que apenas se obterão progressos decisivos em termos de segurança rodoviária se forem melhorados simultaneamente os três «pilares» que a compõem, ou seja, a indústria automóvel, as infra-estruturas e o comportamento dos utentes. Isso não pode, todavia, prejudicar toda e qualquer iniciativa que, mesmo referindo-se apenas a um destes «pilares», contribua para a aproximação do ambicioso objectivo de 2001.

2.5 Foi nesta óptica que o CESE defendeu oportunamente <sup>(3)</sup> a aprovação da Directiva 2003/97/CE <sup>(4)</sup> que propunha uma solução harmonizada ao nível europeu, sempre com vista ao aumento da segurança rodoviária, para reduzir os perigos associados a uma visibilidade lateral insuficiente dos condutores de veículos comerciais pesados.

<sup>(1)</sup> «A Política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções» (COM(2001) 370 final).

<sup>(2)</sup> COM(2003) 311 final.

<sup>(3)</sup> CES 512/2002 in JO C 149 de 21.6.2002.

<sup>(4)</sup> «... relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à homologação de dispositivos para visão indirecta e de veículos equipados com estes dispositivos, que altera...» in JO L 25 de 29.1.2004.

2.6 Com efeito, o objectivo da Directiva 2003/97 era eliminar o risco de possíveis acidentes derivados da circunstância de os veículos comerciais pesados apresentarem um ângulo morto lateral no lado do passageiro, impondo uma série de espelhos mais eficazes a partir de 2006-2007.

2.7 Muitos acidentes ocorrem, de facto, porque os condutores de veículos de grandes dimensões, justamente por causa do ângulo «morto» em torno dos seus veículos, não se dão conta de que outros utentes das estradas estão muito próximos ou ao lado dos respectivos veículos.

2.8 O risco é maior quando, nas manobras de mudança de direcção em cruzamentos, entroncamentos ou rotundas, os condutores têm um ângulo morto no lado do passageiro que não lhes permite ver os utentes mais próximos do veículo, ou seja, peões, ciclistas e motociclistas, que são os mais vulneráveis.

2.9 Calcula-se que é de cerca de 400 por ano o número de vítimas mortais de acidentes nestas circunstâncias. Este facto basta para explicar o motivo por que o CESE, e não só, apoiou oportunamente sem reservas a aprovação da Directiva 2003/97/CE, que derogava e substituiu a primeira directiva sobre a homologação dos sistemas destinados à visão indirecta (71/127/CEE) e alterações posteriores. A directiva revogada estabelece requisitos relativos ao modo de montagem dos espelhos retrovisores nos veículos e à respectiva construção, mas sem tocar na regulamentação nacional na matéria. Só com a Directiva 2003/97/CE passou a ser obrigatória a instalação, antes facultativa, em toda a Europa de um conjunto de espelhos ou outros sistemas de visão indirecta.

2.10 No que se refere aos modelos dos veículos pesados, a Directiva 2003/97/CE era aplicável aos veículos de transporte de mercadorias da categoria N2 de mais de 7,5 toneladas e N3<sup>(5)</sup>, mas foi entretanto alterada pela Directiva 2005/27/CE<sup>(6)</sup> que — em certas condições — alargou o requisito geral de montagem de espelhos das categorias IV e V<sup>(7)</sup> nos veículos de 3,5 toneladas de massa em vez das anteriores 7,5 toneladas.

2.11 As disposições da Directiva 2003/97 aplicam-se aos veículos homologados (novos modelos) a partir de 26 de Janeiro de 2006 e aos veículos novos, a partir de 26 de Janeiro de 2007. Isso significa que os veículos já em circulação, que representam grande parte da frota, não estariam sujeitos aos requisitos estabelecidos.

2.12 A União Europeia conta bastante mais de 5 milhões de veículos pesados (= >3,5 toneladas). Tendo em consideração o ciclo de vida destes veículos (bem 16 anos), e a lenta substituição do parque (300 000 registos por ano), iniciando a fase

de renovação em 2007, a frota apenas estaria completamente renovada e dotada dos novos retrovisores em 2023.

2.13 A proposta da Comissão que o CESE é chamado a analisar propõe-se encontrar soluções para tornar a frota existente também mais segura, dentro do mais curto lapso de tempo.

### 3. Conteúdo da proposta

3.1 Em síntese, com a proposta em exame, que se configura como uma medida temporária, a Comissão abre o caminho à extensão aos veículos N2 e N3 já em circulação do disposto na Directiva 2003/97 no que diz respeito aos novos espelhos das classes IV e V (visibilidade do lado do passageiro), com as seguintes excepções:

- Veículos matriculados mais do que dez anos antes da data de transposição da directiva para o direito nacional (a título de orientação, 1998),
- Veículos nos quais seja impossível montar espelhos das classes IV e V que respeitem as seguintes condições:
  - a) nenhuma partes dos espelhos estejam a menos de 2 metros ( $\pm$  10 cm.) do chão com o veículo com a carga correspondente à sua massa máxima tecnicamente admissível,
  - b) os espelhos sejam totalmente visíveis da posição de condução,
- Veículos já sujeitos a medidas nacionais<sup>(8)</sup> que exijam a montagem de outros meios de visão indirecta que cubram não menos de 95 % do campo total de visão a nível do solo dos espelhos previstos pela Directiva 2003/97.

3.2 Os Estados-Membros devem aplicar a directiva e, portanto, fazer montar os novos espelhos, até 12 meses após a sua entrada em vigor, com algumas derrogações possíveis:

- Considera-se respeitada a directiva se os veículos estiverem dotados de espelhos cujo campo de visão combinado cubra pelo menos 99 % do campo total de visão ao nível do solo dos espelhos das classes IV e V objecto da Directiva 2003/97.
- Os Estados-Membros poderão permitir, aos veículos matriculados entre 4 e 7 anos antes da entrada em vigor da directiva, um ano suplementar para se conformarem com ela e aos veículos matriculados entre 7 e 10 anos antes, dois anos suplementares.

<sup>(5)</sup> N2: peso máximo no solo  $\geq$  3,5 e  $\leq$  t. 12; N3: peso máximo no solo  $\geq$  12.

<sup>(6)</sup> JO L 81 de 30.5.2005.

<sup>(7)</sup> Categoria I — retrovisores interiores; categoria II e III — espelhos exteriores principais; categoria IV — exteriores de grande ângulo; categoria V — exteriores de arrumação; VI — espelhos frontais.

<sup>(8)</sup> Os chamados «grandfathers»: Bélgica, Dinamarca e Países Baixos. A estes deve juntar-se a Alemanha, onde um acordo voluntário entre governo e construtores de camiões permite obter os mesmos resultados que os dos «grandfathers» para os veículos construídos depois de 2000.

3.3 Para os veículos nos quais é tecnicamente impossível montar os espelhos previstos, podem ser utilizados outros dispositivos de visão indirecta (câmaras ou outros instrumentos electrónicos), desde que fique assegurado um resultado de visão correspondente aos 99 % já acima mencionados. Nestes casos os veículos deverão ser homologados individualmente pelas autoridades competentes dos Estados-Membros.

3.4 É concedida aos Estados-Membros a faculdade de estenderem a aplicação da directiva aos veículos com mais de dez anos.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 Vale a pena salientar que a proposta só tem sentido se aplicada em prazos suficientemente rápidos para influir de forma relevante nos veículos em circulação. De facto, de acordo com as estimativas da Comissão, o aumento gradual dos veículos dotados dos novos espelhos permitirá que se poupem outras 1200 vidas humanas.

4.2 Todavia, a própria Comissão, na avaliação de impacto que acompanha a proposta<sup>(9)</sup>, reconhece que a aplicação imediata e rigorosa das novas disposições criaria muitos problemas técnicos, com repercussões negativas, até económicas, para os operadores do sector e consequentes possíveis distorções do mercado.

4.3 A Comissão prevê que para mais de metade dos veículos em circulação a substituição dos espelhos é fácil de realizar a custos limitados, isto é, cerca de 150 euros<sup>(10)</sup>. Para o resto, as soluções vão de uma ligeira revisão para menos do disposto quanto à visibilidade (> 99 %) a soluções muito complexas para os veículos mais antigos, que, em alguns casos, exigiriam alterações da estrutura da cabina, aliás de êxito incerto, com um custo de milhares de euros.

4.4 Perante estas variáveis e em relação aos casos difíceis ou (para alguns modelos ou versões de veículos) aparentemente insolúveis, a Comissão convida as autoridades de inspecção a darem provas de flexibilidade aceitando soluções de carácter excepcional a custos razoáveis<sup>(11)</sup>.

4.5 O CESE, embora compreendendo as razões desta indefinição, imposta pela multiplicidade dos problemas técnicos a enfrentar, considera que a proposta assim formulada se arrisca a originar divergências de interpretação notórias, com repercussões negativas para o mercado europeu do transporte de mercadorias.

4.6 Os pontos críticos encontrados pelo CESE na proposta tal como está redigida têm que ver principalmente com dois aspectos: o risco de desigualdade de tratamento dos operadores do sector do transporte de mercadorias, com a consequente distorção da concorrência, e a ausência de um sistema de certifi-

cação e controlo simples, homogéneo e fiável das novas disposições.

4.6.1 No tocante ao primeiro aspecto, parece inoportuno exigir para os novos espelhos uma percentagem de cobertura de 99 % do campo total de visão ao nível do solo, permitindo, ao mesmo tempo, aos Estados-Membros que já legiferaram sobre a matéria um limite de 95 %. O CESE consideraria mais equitativo, para além de mais simples para fins de inspecção, estabelecer uma única percentagem válida para toda a UE.

4.6.2 Ainda relativamente à uniformidade de tratamento, a possibilidade dada aos Estados-Membros de retardarem autonomamente a aplicação das novas medidas para os veículos mais antigos<sup>(12)</sup> pode criar distorções da concorrência entre os veículos que participam no tráfego internacional. O CESE recomenda, portanto, que o calendário de aplicação das medidas previstas seja o mesmo em todos os Estados-Membros.

4.6.2.1 A este propósito, dado o elevado número de veículos e a complexidade da certificação, o CESE considera necessário, mas também suficiente, um período de adaptação de dois anos contado a partir da data da transposição da directiva. Sobre este ponto, as orientações gerais do último Conselho Transportes<sup>(13)</sup> parecem conciliar-se com a solução aqui sugerida. Em contrapartida, o mesmo Conselho parece orientar-se para aplicar a directiva aos veículos registados não a partir de 1998, mas depois de 1 de Janeiro de 2000, excluindo, assim, 15 % dos veículos em circulação.

4.6.3 Ainda mais crítico parece ao CESE o segundo problema assinalado, a certificação e a fiscalização da aplicação das novas disposições. É, de facto, duvidoso que a verificação e certificação do campo de visão possam ser eficientemente efectuadas em cada veículo no âmbito da inspecção periódica. A determinação do campo de visão é uma operação muito exigente que envolve uma série de parâmetros e recolhas de dados diversas e complexas.

4.6.3.1 Normalmente a marca de homologação, como no caso da Directiva 2003/97 várias vezes referida, tem que ver com a certificação de um todo (espelho, braço, cabina, banco e altura do espelho em relação ao solo) que não depende apenas do espelho, mas também do modelo de veículo em que ele é montado. Estes ensaios são efectuados num protótipo cuja aceitação implica e garante a de toda a produção em série subsequente. Por conseguinte, os espelhos são homologados com um conjunto único de elementos, com marca de homologação aposta no corpo do espelho, que, no caso de substituição do vidro reflector, não tem de ser, por sua vez, obrigatoriamente substituído. Portanto, os veículos já em circulação homologados com base na velha Directiva 71/127/CEE ficarão na situação de, substituindo apenas o vidro reflector, terem uma marca de homologação referida a uma directiva revogada.

<sup>(9)</sup> SEC(2006) 1238 e SEC(2006) 1239.

<sup>(10)</sup> Quantia realista se se referir apenas à substituição do vidro reflector, mas que aumenta sensivelmente quando se instale um espelho completo.

<sup>(11)</sup> Avaliação do impacto, pág. 6.

<sup>(12)</sup> Cf. ponto 3.2.

<sup>(13)</sup> Conselho TTE de 12.12.2006.

4.6.3.2 Por isso, se não se prevê uma garantia de conformidade (marca, certificado, etc.), corre-se o risco de ter de inspecionar todos os veículos submetendo-os aos ensaios previstos pela Directiva 2003/97, como se se devesse re-homologar o campo de visão de cada veículo, em analogia com o previsto para os casos em que, para obter o campo de visão previsto se recorra a instrumentos electrónicos. Com que consequências no volume de trabalho das autoridades de certificação e fiscalização é fácil imaginar, se nos lembramos de que se trata de milhões de veículos.

4.6.3.3 A solução indicada pela Comissão Europeia e pelo Conselho confia a certificação de conformidade aos controlos anuais (controlo técnico) estabelecidos pela Directiva 96/96/CE, de 20 de Dezembro de 1996, para os veículos com massa superior às 3,5 toneladas.

4.6.3.4 Estes controlos limitam-se, no tocante aos espelhos, à verificação da sua presença nos pontos requeridos, da sua integridade e da segurança da sua fixação. É, portanto, improvável que os controlos anuais estejam em condições de certificar que o resultado global da visão, como se disse acima, atinge as percentagens exigidas.

4.6.3.5 A solução que o CESE se permite sugerir e que parece mais prática na execução e mais fiável nos resultados é prever uma declaração de conformidade emitida pelo instalador dos novos espelhos. Poderia ser um documento assinado pelo responsável da empresa, contendo, além de todos os dados do veículo, os respeitantes aos espelhos ou vidros reflectores substituídos. Esta declaração seria conservada no veículo e apresentada no quadro da revisão anual ou no caso de uma fiscalização na estrada. Além disso, tratando-se de um documento de que constariam quase exclusivamente códigos numéricos, não poria problemas especiais de tradução nas línguas comunitárias.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

## 5. Observações na especialidade

5.1 Na Exposição de Motivos introdutória da proposta lembra-se que a Directiva 2003/97 foi alterada pela Directiva 2005/27 que alarga o requisito de instalar espelhos das classes IV e V nos veículos N2 com 3,5 toneladas de massa em vez das anteriores 7,5 toneladas.

5.1.1 Esta redacção é ambígua, pois pode ser lida como o disposto sendo válido para todos os veículos N2 com menos de 7,5 toneladas de massa. Na realidade, a Directiva 2005/27 prevê o requisito apenas para os veículos N2 que tenham uma cabina similar à de um N3, onde um espelho pode ser montado a dois metros do solo. Só neste caso se poderá exigir a instalação de dois novos espelhos.

5.1.2 O CESE sugere, pois, por razões de maior clareza, que se reveja a alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º da proposta aditando uma isenção específica para os veículos N2 de massa inferior a 7,5 toneladas sobre os quais é impossível montar espelhos da classe V, na linha do previsto pela Directiva 2005/27.

5.2 No oitavo considerando prevêem-se derrogações para «os veículos cuja vida útil remanescente seja curta», entendendo-se, evidentemente, estes veículos como os que têm um grande número de anos de exercício e, portanto, com uma vida útil remanescente limitada. Dado a vida média do parque circulante não ser homogénea de Estado-Membro para Estado-Membro, seria conveniente que a Comissão esclarecesse melhor o conceito, quantificando-o.

5.3 Em muitos veículos já em circulação é montado facultativamente um espelho de grande ângulo (Classe IV) no lado do condutor. Com o requisito agora definido do novo espelho de grande ângulo no lado do passageiro, o primeiro deveria ser substituído. O condutor, que já tem, com efeito, de controlar uma série de espelhos, poderá ter alguns problemas de avaliação com dois espelhos de grande ângulo de curvatura diferente.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Instituto Europeu de Tecnologia»**

COM(2006) 604 final/2 — 2006/0197 (COD)

(2007/C 161/06)

Em 20 de Dezembro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 157.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supra-mencionada.

O Comité decidiu incumbir a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, na 434.ª reunião plenária, realizada em 14 de Março de 2007, o Comité Económico e Social Europeu nomeou relator-geral A. PEZZINI e adoptou, por 93 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O desenvolvimento da excelência científica e técnica como forma de potenciar a competitividade económica é um requisito essencial para assegurar o nosso futuro — por exemplo, no que diz respeito à nanotecnologia, à sociedade da informação, à questão energética e climática —, para manter e melhorar a nossa posição actual num mundo globalizado e, também, para aperfeiçoar e não para pôr em perigo o modelo social europeu.

1.2 O Comité sempre avaliou de modo positivo todas as iniciativas tendentes a:

- reforçar as capacidades de inovação da Comunidade e dos Estados-Membros,
- favorecer uma abordagem integrada do triângulo do conhecimento <sup>(1)</sup>,
- consolidar as relações entre o mundo académico e o mundo empresarial,
- apoiar todos os esforços com a finalidade de promover a investigação e a inovação,
- alargar a parceria entre o sector público e o privado no âmbito da IDT,
- aumentar o acesso das PME aos novos conhecimentos.

1.3 O CESE apoia com força e convicção a ideia de criar um instrumento como o Instituto Europeu de Tecnologia (IET) com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento de uma educação, inovação e investigação de qualidade através da cooperação e da integração entre os centros europeus de excelência no âmbito da indústria, das universidades e do mundo científico.

1.4 O CESE sublinha a importância de um desenvolvimento coerente da proposta do IET com a sua base jurídica, sobretudo destinada a «acelerar a adaptação da indústria às transformações

industriais, promover um ambiente favorável à iniciativa e ao desenvolvimento das empresas de toda a Comunidade, especialmente das pequenas e médias empresas, encorajar um ambiente favorável à cooperação entre as empresas e, por último, favorecer uma melhor utilização do potencial industrial das políticas de inovação, de investigação e de desenvolvimento tecnológico» <sup>(2)</sup>.

1.5 O Comité considera, todavia, que, para ter êxito, este novo instrumento integrado de conhecimento, investigação e inovação deve ter características próprias e ser capaz de se diferenciar dos outros instrumentos comunitários integrados já existentes, nomeadamente as plataformas tecnológicas europeias, as iniciativas europeias comuns, as redes europeias de excelência, os projectos integrados ou os programas europeus avançados de mestrado <sup>(3)</sup>.

1.6 O Comité está consciente de que seria impróprio estabelecer simples paralelismos entre o futuro ITE e um instituto como o *Instituto de Tecnologia de Massachusetts* (MIT) nos Estados Unidos, dado que este último nunca foi um projecto federativo de excelência, mas uma universidade de excelência caracterizada pela presença de um conselho de universidade MIT, acompanhado outrossim de uma sociedade de gestão do investimento (*Investment Management Company*). No entanto, o êxito de instituições como o MIT revela que a excelência é o resultado de um processo evolutivo baseado em princípios apropriados e em apoio suficiente.

1.7 O Comité considera todavia que, se o futuro IET pretender ser um «executor» e um «protagonista de nível mundial», isto é, um modelo de referência e um símbolo europeu «de desempenho» da excelência, deve ultrapassar a função de mero integrador de recursos.

1.8 Com esta finalidade, não só a sua concepção, estrutura e arquitectura devem responder de maneira plena e coerente aos objectivos previstos no Tratado, que constituem o essencial da sua base jurídica, mas também devem desenvolver uma cultura de competência e excelência com base científica e tecnológica que atraia os melhores estudantes e forme os melhores cientistas e engenheiros. Isto é uma condição indispensável para a criação de novos conhecimentos e inovação numa base permanente.

<sup>(1)</sup> Produzir conhecimento mediante a investigação, divulgá-lo mediante a educação e aplicá-lo mediante a inovação.

<sup>(2)</sup> Cfr. o artigo. 157.º do Tratado CE, que constitui a base jurídica da proposta da Comissão.

<sup>(3)</sup> Cfr. por exemplo o mestrado em nanociências e nanotecnologias EMM-Nano no quadro do programa Erasmus Mundus, [www.emm-nano.org](http://www.emm-nano.org)

1.9 Segundo o Comité, é igualmente importante não nos fixarmos na ideia de um «*porta-estandarte do conhecimento de prestígio internacional*»<sup>(4)</sup>, mas também é necessária a energia de todos os actores envolvidos para desenvolver uma marca de excelência que caracterize cada «*Comunidade do Conhecimento e da Inovação*» (CCI), para procurar obter resultados concretos que tenham impacto no mercado:

- em termos de transformação do conhecimento e das descobertas da investigação numa verdadeira inovação de mercado,
- graças à criação de novas empresas pioneiras em termos de competitividade,
- através do aliciamento e da formação de peritos de reputação internacional,
- através da promoção de novos empregos estáveis e qualificados.

1.10 As estruturas e a arquitectura do instituto devem ser concebidas e realizadas de modo a:

- serem orientadas para o mundo europeu dos negócios e do trabalho, reforçando os esforços para desenvolver uma sociedade do conhecimento,
- estarem em sintonia com a dimensão económica e social do modelo comunitário,
- terem uma forte caracterização internacional, para poderem atrair investigadores e empresas de todo o mundo.

1.10.1 A fórmula da empresa comum poderá ser devidamente considerada.

1.11 Pelo menos no início, o êxito do IET dependerá em grande medida das verbas que a Comunidade e os Estados-Membros lhe atribuírem, que no entanto não devem ser subtraídas aos outros programas adoptados no quadro da investigação e inovação.

1.11.1 Segundo o Comité, no futuro IET terão cada vez mais importância os mecanismos de incentivo das patentes e os regimes de tratamento da propriedade intelectual, por um lado, e a capacidade de encontrar fundos de financiamento privados, por outro lado; estes últimos deverão prevalecer sobre os fundos comunitários para não subtrair recursos aos outros programas, sobretudo aos que se destinam à investigação e à inovação.

1.11.2 Em relação aos recursos financeiros, o Comité considera que seria necessário prever uma dotação inicial de recursos comunitários que poderiam proceder dos recursos adicionais no quadro da revisão intercalar do VII Programa-Quadro Comunitário de IDTD, enquanto que uma parte substancial deveria provir proporcionalmente dos Estados-Membros. Também não é de excluir a possibilidade de solicitar a intervenção do BEI para as redes de inovação e a investigação universitária.

1.12 Segundo o CESE, são igualmente importantes as capacidades que o instituto for capaz de desenvolver no mercado do conhecimento, da inovação e da investigação, para garantir uma interacção cada vez maior entre o instituto propriamente dito e

as suas ramificações, isto é, as comunidades do conhecimento e da inovação (CCI).

1.12.1 Este processo também poderá ser realizado através de grandes manifestações públicas, organizadas pelo sistema IET e destinadas a valorizar uma marca de excelência única, concebida como uma estrutura em rede, descentralizada em termos de atracção e de difusão dos recursos do conhecimento e da inovação.

1.12.2 A inovação e o êxito são o resultado de um equilíbrio delicado entre os procedimentos orientados para determinados objectivos e a liberdade individual de desenvolver novas ideias e conceitos que deverão ser levados para o terreno de experimentação da concorrência. A satisfação de critérios de garantia de qualidade uniformes no plano europeu deve estar na base das actividades de investigação, conhecimento e inovação de toda a estrutura em rede do IET. Sem uma interacção orientada para o mercado entre investigação, inovação e indústria, a investigação com financiamentos públicos apenas terá um impacto limitado na economia.

1.13 O sistema de selecção das redes de empresas, dos centros de investigação, dos laboratórios e das universidades, candidatos às CCI, deve inspirar-se, segundo o Comité, no princípio ascendente (*bottom-up*) e basear-se em critérios claros e transparentes, nomeadamente a excelência e o êxito profissional, as capacidades e as experiências no âmbito dos processos de transferência de tecnologias, sobretudo para as PME.

1.13.1 Em todo o caso, o novo estatuto das CCI não deve ser considerado como adquirido por tempo indeterminado, mas, isso sim, estar sujeito a avaliações periódicas sobre a qualidade e os resultados concretos obtidos, sem prejuízo de um período de desenvolvimento apropriado.

1.14 O Comité entende ainda que o «sistema» IET deve ter eventualmente como objectivo incorporar determinados centros de excelência da UE, evitando contudo tornar-se uma super-estrutura burocrática. Por isso, este sistema deveria ter como objectivo valorizar mais a componente industrial e de investigação interdisciplinar, quer ao nível das suas instâncias estatutárias, quer ao nível das instâncias de selecção.

1.14.1 A este propósito, seria oportuno criar uma «*sociedade de gestão dos investimentos IET*» que tenha uma visão inovadora em relação às carências tradicionais que, frequentemente, caracterizam as relações entre a indústria, o mundo académico e a investigação.

1.15 Por último, o Comité entende que é necessária mais transparência no que toca à definição e à atribuição dos diplomas do IET por parte das redes CCI e pelo próprio IET. Pelo menos durante um período inicial suficientemente longo, a atribuição de diplomas deve continuar a ser da competência e da responsabilidade das universidades e/ou universidades técnicas (institutos de tecnologia) dos Estados-Membros que hajam sido seleccionadas como parceiras no quadro das CCI. Desde que estejam preenchidas determinadas condições mínimas, os diplomas poderão prevalecer-se da marca IET.

(4) COM(2006) 77 final de 22 de Fevereiro de 2006.

1.16 O Comité considera que a atribuição da marca IET aos diplomas das redes CCI deverá ficar subordinada à condição de os estudos e as investigações terem sido realizados em pelo menos três institutos diferentes de três Estados-Membros, para garantir uma dimensão europeia interdisciplinar ao diploma, terem demonstrado um impacto potencial suficiente em termos de inovação e, por fim, terem sido reconhecidos pelo IET.

1.17 Relativamente ao estatuto do IET, o Comité considera oportuno que o conselho de administração/comité directivo<sup>(5)</sup> seja assistido, conforme previsto na proposta de estatuto da Comissão, por um comité de supervisão composto por representantes dos Estados-Membros e presidido por um representante da Comissão, por um comité executivo composto por 2 representantes respectivamente do mundo das empresas, dos centros de investigação e das universidades e presidido pelo presidente do conselho de administração, por um director administrativo e por um reitor.

## 2. Introdução

2.1 O relatório intermédio apresentado ao Conselho Europeu da Primavera de 2005, «Trabalhar juntos para o crescimento e o emprego: O relançamento da Estratégia de Lisboa»<sup>(6)</sup>, identificou alguns princípios fundamentais para este relançamento, nomeadamente iniciativas orientadas para determinados objectivos, ampla participação, objectivos comuns e, por fim, níveis de responsabilidade bem definidos.

2.2 Os elementos integrantes da Estratégia de Lisboa incluem igualmente a difusão do conhecimento através de um sistema educativo de elevada qualidade. Em particular, a União Europeia deve esforçar-se por que as suas universidades possam competir com as melhores universidades do mundo, mas, para isso, deve ser criado o espaço europeu da educação superior, através do qual será mais fácil criar e divulgar o conhecimento em todo o território da União.

2.3 Como contributo para a realização deste objectivo, a Comissão declarou a sua intenção de propor a criação de um «Instituto Europeu de Tecnologia» e a sua vontade de esforçar-se por que as universidades europeias se tornem competitivas no plano internacional, na medida em que «as estratégias existentes em matéria de financiamento, gestão e qualidade demonstraram ser ainda inadequadas para enfrentar o desafio do que se tornou um mercado global para os professores universitários, os estudantes e o próprio conhecimento».

2.4 O Comité teve o ensejo de se pronunciar várias vezes sobre esta problemática<sup>(7)</sup>, tendo sustentado, nomeadamente,

no seu parecer exploratório «Para a sociedade europeia do conhecimento: O contributo da sociedade civil organizada para a Estratégia de Lisboa»<sup>(8)</sup>, a necessidade de criar um espaço europeu comum do conhecimento baseado na cooperação em matéria de aprendizagem, inovação e investigação. Nesse parecer, o CESE convidava igualmente o mundo empresarial, as instituições financeiras e as fundações privadas a assumirem as suas responsabilidades e a aumentarem os seus investimentos na economia do conhecimento, apoiando nomeadamente acordos de parceria entre o sector público e o privado (PPP) ao nível europeu.

2.5 Nos Estados Unidos da América, o Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), criado em Boston em 1861, conta hoje com cerca de 10.000 estudantes e com um corpo docente de cerca de 10.000 pessoas empenhadas num sistema pluridisciplinar de elevada qualidade, que vai da economia ao direito, da arquitectura à engenharia, das técnicas de gestão à matemática, à física e à biologia. O MIT custa mais de 1.000 milhões de dólares anualmente, mas ocupa o quinto lugar na chamada «Lista de Xangai», que inclui as melhores universidades do mundo<sup>(9)</sup>.

2.6 Em relação à Europa, até 2010 deverão ser atingidos os objectivos estabelecidos pelo Processo de Bolonha, ou seja, a iniciativa lançada pela União Europeia em 1999 para poder harmonizar os vários sistemas europeus de ensino superior tendo em vista criar um «espaço europeu do ensino superior» e promover, ao nível mundial, o sistema europeu de ensino superior, com os seguintes objectivos:

- adopção de um sistema de diplomas facilmente compreensíveis e comparáveis,
- convergência dos sistemas de ensino, que devem ser articulados com base em três ciclos principais (licenciatura, mestrado e doutoramento),
- consolidação do sistema de créditos didácticos, baseado no sistema ECTS<sup>(10)</sup>, que podem ser adquiridos inclusivamente no quadro de diferentes disciplinas,
- promoção da mobilidade (para estudantes, docentes, investigadores e pessoal dos quadros técnico e administrativo) e eliminação dos obstáculos a uma verdadeira liberdade de circulação,

<sup>(8)</sup> JO C 65 de 17.3.2006, relatores OLSSON, BELABED e VAN IERSEL.

<sup>(9)</sup> Cfr. A «Lista de Xangai» 2005 das 50 universidades mais importantes. Entre as primeiras 30 universidades figuram apenas quatro universidades comunitárias: 1 Universidade de Harvard, Estados Unidos; 2 **Universidade de Cambridge, Reino Unido**; 3 Universidade de Stanford, Estados Unidos; 4 Universidade da Califórnia — Berkeley, Estados Unidos; 5 Instituto de Tecnologia de Massachusetts (ITM), Estados Unidos; 6 Instituto de Tecnologia da Califórnia, Estados Unidos; 7 Universidade de Columbia, Estados Unidos; 8 Universidade de Princeton, Estados Unidos; 9 Universidade de Chicago, Estados Unidos; 10 **Universidade de Oxford, Reino Unido**; 11 Universidade de Yale, Estados Unidos; 12 Universidade Cornell, Estados Unidos; 13 Universidade da Califórnia — San Diego, Estados Unidos; 14 Universidade da Califórnia — Los Angeles, Estados Unidos; 15 Universidade de Pennsylvania, Estados Unidos; 16 Universidade de Wisconsin — Madison, Estados Unidos; 17 Universidade de Washington — Seattle, Estados Unidos; 18 Universidade da Califórnia — San Francisco, Estados Unidos; 19 Universidade Johns Hopkins, Estados Unidos; 20 Universidade de Tóquio, Ásia/Pac; 21 Universidade de Michigan — Ann Arbor, Estados Unidos; 22 Universidade de Quioto, Ásia/Pac; 23 **Imperial College, Londres, Reino Unido**; 24 Universidade de Toronto, Canadá; 25 Universidade de Illinois — Urbana Champaign, Estados Unidos; 26 **University College, Londres, Reino Unido**; 27 Escola Politécnica Federal de Zurique, Suíça; 28 Universidade de Washington — St. Louis, Estados Unidos; 29 Universidade de Nova Iorque, Estados Unidos; 30 Universidade Rockefeller, Estados Unidos.

<sup>(10)</sup> Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos no ensino superior (ECTS).

<sup>(5)</sup> Cfr. nota 28.

<sup>(6)</sup> COM(2005) 24 final de 02.02.2005.

<sup>(7)</sup> (JO C 120 de 20.05.2005) relatores: EHNMARK, VEVER e SIMPSON; (JO C 120 de 20.05.2005) relator: KORYFIDIS; CESE 135/2005 (JO C 221 de 08.09.2005) relator: GREIF; (JO C 221 de 08.09.2005) relator: KORYFIDIS.

- promoção da cooperação, no âmbito da avaliação da qualidade, à escala europeia,
- promoção no ensino superior de uma indispensável dimensão europeia, que tenha impacto na organização dos estudos, na cooperação entre as instituições universitárias, na mobilidade, nos planos integrados, na formação e na investigação.

2.7 Em 26 de Setembro de 2006, o Parlamento Europeu adoptou uma resolução sobre a criação de um quadro europeu de qualificações <sup>(11)</sup>, que tem em conta o Processo de Bolonha e o Processo de Copenhaga de 2002 e se baseia na promoção de uma cooperação europeia reforçada em matéria de ensino e de formação profissional, orientada para uma série de resultados concretos <sup>(12)</sup>.

2.8 Em 2005, a Comissão publicou o segundo relatório sobre os progressos na consecução dos objectivos de Lisboa em matéria de educação e formação <sup>(13)</sup>, que sublinha, designadamente, a dificuldade de aumentar o número de licenciaturas na Europa, a necessidade de actualizar e de integrar os conhecimentos, as competências e as qualificações durante a vida activa através de sistemas avançados de educação permanente e, por fim, a necessidade de aumentar os investimentos públicos na educação e formação superior, completando-os com investimentos privados, bem como de formar professores e pessoal docente de elevada qualidade e competência na medida necessária à renovação das gerações (cerca de um milhão de pessoas no período 2005-2015).

2.9 Em 2006, a OCDE concluiu um estudo concebido na perspectiva da procura <sup>(14)</sup> e intitulado «*Programa de Avaliação Internacional dos Estudantes (PISA)*» <sup>(15)</sup>, que fornece um quadro geral das características, das aptidões e das capacidades dos estudantes de utilizarem os conhecimentos adquiridos.

<sup>(11)</sup> Resolução do Parlamento Europeu sobre a criação de um quadro europeu de qualificações 26.09.2006 (2006/2002/INI).

<sup>(12)</sup> Os objectivos do Processo de Copenhaga são os seguintes:

- um quadro único para a transparência das competências e das qualificações (CV europeu, certificados, diplomas, marca euro-pass-formação, etc.);
- um sistema de transferência de créditos para a educação e a formação profissional, análogo ao utilizado para o ensino superior;
- princípios qualitativos comuns em matéria de educação e formação profissional, organizados com base num núcleo de critérios comuns de garantia da qualidade, que poderá servir de base para iniciativas de nível europeu de orientações e de listas de controlo para a educação e a formação;
- princípios comuns para a validação da educação formal e informal, em particular para garantir uma maior compatibilidade entre as diferentes abordagens nacionais aos vários níveis;
- uma dimensão europeia de orientação dos serviços de informação e de consultoria, para permitir que os cidadãos beneficiem de um melhor acesso à aprendizagem ao longo de toda a vida.

<sup>(13)</sup> SEC(2005) 419 del 22.03.2005 — Documento de trabalho da Comissão: *Progress towards the Lisbon objectives in education and training*, relatório de 2005.

<sup>(14)</sup> Em 2 de Outubro de 2006, a OCDE publicou o quadro de programação 2009-2015, que prevê introduzir três novos domínios de investigação:

1. a avaliação dos processos de aprendizagem ao longo do tempo e a comparação dos progressos realizados entre os países,
2. a relação existente entre certos aspectos da educação e os resultados em termos de aprendizagem,
3. a avaliação das competências em matéria de tecnologias da informação e comunicação (TIC), bem como a utilização da tecnologia como meio para abarcar um leque mais vasto de missões de avaliação.

<sup>(15)</sup> PISA, Avaliação das competências em ciências, leitura e matemática: Um quadro para PISA 2006, OCDE 11.09.2006 (*Assessing Scientific, Reading and Mathematical Literacy: a framework for PISA 2006*).

2.10 As deficiências do sistema educativo universitário europeu parecem decorrer essencialmente de quatro factores <sup>(16)</sup>:

- **excessiva uniformidade**: não há suficiente flexibilidade e diversidade para satisfazer a nova procura,
- **«insularidade»**: as universidades funcionam com demasiada frequência numa «torre de marfim», sem relações adaptadas ao mundo dos negócios e à sociedade,
- **excesso de regulamentação**: acontece com demasiada frequência que as universidades não se conseguem modernizar devido à existência de regulamentações nacionais rígidas,
- **financiamento insuficiente**: as despesas da Europa com a investigação, a educação e a formação situam-se num nível inferior às despesas dos seus concorrentes directos. Para colmatar este défice, a UE deveria desembolsar 150 mil milhões de euros anualmente, ou seja um montante superior ao orçamento comunitário total <sup>(17)</sup>.

2.11 Os principais problemas de carácter geral que se pretende resolver com a criação de um Instituto Europeu de Tecnologia (IET) são os seguintes:

- baixo nível de investimentos no ensino superior e na I&D e reduzida concentração em pólos de excelência capazes de afrontar a concorrência internacional,
- insuficiência de instrumentos e de níveis de transferência dos resultados do conhecimento e da I&D para actividades económicas competitivas e postos de trabalho, em comparação com os grandes concorrentes da UE,
- carácter pouco inovador dos modelos de governação e de organização dos institutos europeus de investigação e de ensino superior, frequentemente pouco flexíveis e sujeitos a demasiada regulamentação,
- ausência de uma abordagem integrada do triângulo do conhecimento (educação/investigação/ inovação),
- incapacidade de atrair e de reter de modo adequado os melhores docentes e discentes.

2.12 Na sua resolução sobre o orçamento anual para 2007, se por um lado o Parlamento Europeu se exprimiu a favor da ideia de desenvolver o potencial do triângulo do conhecimento (educação/investigação/ inovação) e de reforçar os respectivos vínculos, por outro lado mostrou-se céptico quanto à criação do novo Instituto Europeu de Tecnologia que, em seu entender, «poderia ameaçar ou sobrepor-se a estruturas já existentes e poderia portanto não constituir o modo mais eficaz de utilizar os financiamentos neste âmbito» <sup>(18)</sup>.

<sup>(16)</sup> Cfr. «Será a Europa capaz de colmatar o défice em matéria de educação?» — Amigos da Europa, 27.09.2005.

<sup>(17)</sup> O orçamento da UE para 2006 eleva-se a 121,2 mil milhões de euros: deste montante, 7,9 mil milhões destinam-se à competitividade e, destes, 0,7 destinam-se à educação e à formação.

<sup>(18)</sup> Resolução do PE de 28.04.2006 sobre o orçamento para 2007: *As prioridades estratégicas anuais da Comissão* (PE 371.730V03-00) (A6-0154/2006).

2.13 Por seu turno, o Conselho Europeu de 15 e 16 de Junho, reafirmou que «a criação do Instituto Europeu de Tecnologia (IET), em colaboração com as instituições nacionais existentes, constituirá um passo importante para preencher as actuais lacunas entre o ensino superior, a investigação e a inovação, em conjunto com outras acções que favorecem as ligações em rede e as sinergias entre os pólos de excelência em matéria de investigação e de inovação na Europa», e convidou a Comissão a apresentar «uma proposta oficial relativa à sua criação». Em resposta a este convite, a Comissão apresentou, em Novembro de 2006, a proposta objecto do presente parecer <sup>(19)</sup>, que se segue às suas duas comunicações precedentes sobre esta matéria <sup>(20)</sup>.

2.13.1 Seguidamente, o Conselho Europeu de Dezembro de 2006 confirmou a orientação positiva já assinalada anteriormente.

### 3. Proposta da Comissão

3.1 A ideia que está na origem da proposta de regulamento da Comissão sobre a criação do IET é que este último possa contribuir para a competitividade industrial, reforçando as capacidades de inovação dos Estados-Membros e da Comunidade. Os objectivos da proposta são os seguintes:

- melhorar o potencial competitivo dos Estados-Membros, envolvendo organizações parceiras em acções integradas de inovação, investigação e educação, segundo as normas internacionais,
- promover a inovação através de actividades estratégicas transdisciplinares e interdisciplinares de I&D e educação, em sectores que se revestem de interesse fundamental para a economia e a sociedade,
- formar uma «massa crítica» de recursos humanos e materiais nestes domínios do conhecimento, atraindo e retendo os investimentos do sector privado na inovação, na educação e na I&D, bem como os estudantes de mestrado e doutoramento e os investigadores,
- tornar-se um símbolo do espaço europeu integrado da inovação, investigação e educação,
- tornar-se uma referência em matéria de gestão da inovação e um modelo para a modernização do ensino superior e da investigação na UE,
- conquistar uma reputação internacional e oferecer um ambiente atraente para os maiores talentos do mundo, mantendo-se aberto às organizações parceiras, aos estudantes e aos investigadores extracomunitários.

3.2 A Comissão propõe dotar o IET de uma estrutura integrada a dois níveis, que combine uma abordagem descendente com uma abordagem ascendente, de acordo com o esquema seguinte:

- o IET propriamente dito, dirigido por um comité directivo. A personalidade jurídica do IET será constituída por um comité directivo, coadjuvado por um número muito restrito, de cerca de 60 pessoas, de colaboradores científicos e administrativos. O comité directivo será composto por um grupo

de 15 personalidades representativas do mundo das empresas e da comunidade científica, a que se juntarão mais quatro membros em representação do pessoal e dos estudantes do IET e das CCI (ver adiante). Segundo o que foi estabelecido no estatuto do IET anexo à proposta de regulamento, a estrutura prevê ainda um comité executivo de supervisão, um director para a gestão corrente, que constitui o representante legal do instituto, e um comité de auditoria;

- as comunidades do conhecimento e da inovação (CCI) baseadas numa abordagem em rede. As CCI são consórcios de organizações parceiras que representam universidades, institutos de investigação e empresas, que se associam numa parceria integrada em resposta aos convites do IET para apresentar propostas; as CCI beneficiam de grande autonomia de organização interna para realizarem os objectivos estabelecidos numa base contratual com o IET.

3.3 O orçamento geral do IET para o período 2007-2013 eleva-se a cerca de 2 367,1 milhões de euros provenientes de:

- a) fontes externas e internas, nomeadamente os contributos dos Estados-Membros e das autoridades regionais ou locais, os contributos do sector privado (empresas, capital de risco e bancos, incluindo o BEl); os recursos derivados das actividades próprias do IET (por exemplo, os direitos de propriedade intelectual); os recursos provenientes de doações e dotações que o IET possa acumular;
- b) fontes comunitárias: orçamento CE, a partir das margens não afectadas (308,7 milhões de euros), Fundos Estruturais, VII programa-quadro de IDTD, programas comunitários de educação e formação permanente, CIP (programa-quadro para a competitividade e a inovação).

### 4. Observações na generalidade

4.1 O Comité sempre considerou positiva as iniciativas tendentes a reforçar as capacidades de inovação da Comunidade Europeia e dos Estados-Membros, favorecendo uma abordagem integrada do triângulo do conhecimento, em particular entre o mundo académico e o mundo empresarial. Isto contribui decididamente para garantir uma melhor coordenação dos esforços de investigação, intensificar a inovação e a educação na UE, realizar uma parceria mais eficaz entre o sector público e o privado em matéria de I&D e assegurar um melhor acesso das pequenas e médias empresas aos novos conhecimentos <sup>(21)</sup>.

4.2 Todavia, o Comité não pode afastar-se dos três princípios fundamentais subjacentes ao relançamento da Estratégia de Lisboa, a saber:

- forte apoio às iniciativas europeias mais específicas,
- assunção inequívoca dos objectivos,
- identificação clara dos níveis de responsabilidade.

4.3 Segundo o Comité, seria necessário, portanto, avaliar atentamente em que medida a iniciativa em apreço se coaduna com as diferentes iniciativas em curso que se inspiram em diversas políticas como, por exemplo, de investigação, da empresa, do desenvolvimento regional, da sociedade da informação, da educação e da cultura.

<sup>(19)</sup> COM(2006) 604 final de 13.11.2006.

<sup>(20)</sup> COM(2006) 77 final, de 22.02.2006, e COM(2006) 276, de 08.06.2006.

<sup>(21)</sup> JO C 120 de 20.5.2005, relatores: VEVER, EHNMARK e SIMPSON.

4.3.1 O Comité entende que, para se tornar um modelo de referência e um símbolo da excelência europeia, o futuro instituto não deve ser um mero integrador de recursos, mas sim organizar-se, ao nível da sua concepção, estrutura e arquitectura, para executar as disposições do Tratado, que constituem a sua base jurídica fundamental.

4.3.2 O Comité sublinha que um dos elementos-chave do êxito do futuro IET deverá ser a capacidade de valorizar a comercialização de uma marca única de excelência, através de uma estrutura em rede descentralizada que permita atrair e divulgar os recursos do conhecimento e da inovação.

4.4 O Comité concorda que é necessário dotar o IET de uma estrutura leve, flexível e dinâmica, que permita satisfazer as novas necessidades, e considera que devem ser examinadas as possibilidades de constituição de uma empresa comum <sup>(22)</sup>. Todavia, salienta que esta estrutura deve orientar-se para o mundo das empresas e do trabalho, e reitera o imperativo de que o IET se concentre no seu objectivo fundamental que é transformar os resultados da I&D em oportunidades de mercado.

4.4.1 Por este motivo, os critérios de selecção dos órgãos directivos não devem contemplar exclusivamente e principalmente a excelência científica, mas também a capacidade de atrair capital inovador, criar novas empresas, produzir e explorar patentes e captar financiamentos públicos e privados, sem esquecer as PME.

4.5 Para o Comité, esta orientação deve reflectir-se nos critérios de selecção das CCI, cujos consórcios devem permanecer abertos, no quadro das prioridades da programação comunitária plurianual da investigação e da inovação, por forma a facilitar a participação das empresas e das estruturas de mais pequena dimensão, assegurando o máximo de flexibilidade e o mínimo de burocracia.

4.5.1 Os critérios de classificação das CCI devem ser melhor definidos:

- assegurar a sua dimensão europeia, com nove entidades pertencentes a pelo menos três Estados-Membros,
- o nível de conhecimentos especializados deve reflectir o nível de excelência previsto para o próprio IET,
- o nível de interdisciplinaridade deve ser assegurado, a composição deve respeitar o equilíbrio entre os diversos elementos do triângulo investigação/conhecimento/inovação,
- deve ser respeitado o equilíbrio entre as componentes pública e privada; devem ser demonstradas as capacidades de impacto de excelência no âmbito da investigação, do conhecimento, das patentes e da transferência de tecnologia por cada uma das componentes no período precedente de cinco anos,
- deve ser apresentado um plano unitário de actividades comuns num programa concebido para um período mínimo de cinco anos.

<sup>(22)</sup> Antigo artigo 171.º do Tratado.

4.6 Para fomentar um espaço europeu do conhecimento no âmbito da Estratégia de Lisboa, será necessário criar incentivos para promover a mobilidade entre as profissões intelectuais e entre o sector público e o privado de modo a facilitar a transferência entre pessoal de gestão e quadros, entre investigadores e engenheiros, e facilitar a passagem dos sectores institucionais para os sectores privados e vice-versa <sup>(23)</sup>: a mobilidade no plano europeu deve ser uma característica essencial dos percursos de formação, de investigação e de aplicações tecnológicas.

4.7 Em relação aos recursos financeiros destinados a apoiar as actividades do IET, o CESE nota que a dotação inicial proposta é muito limitada, enquanto que as fontes de financiamento parecem orientar-se para os programas tradicionais <sup>(24)</sup> e socorrer-se dos já escassos recursos do orçamento de 2007-2013 em matéria de investigação, inovação e educação, estando em concorrência com outros instrumentos de abordagem integrada de eficácia comprovada, designadamente os projectos integrados (IP) e as redes de excelência (NoE), e outros instrumentos mais recentes como as iniciativas tecnológicas comuns (ITI) e as plataformas tecnológicas europeias (ETP).

4.7.1 A dotação orçamental prevista para o VII Programa-Quadro de IDT para o período 2007-2013, que corresponde a cerca de 5,8 % do orçamento comunitário total da Comunidade, já é insuficiente para apoiar a política de incentivos à investigação, pelo que não podem ser subtraídos recursos a esta política, excepto através dos procedimentos normais de participação em concursos, nos quais o IET e as CCI também devem poder competir em condições de igualdade com os restantes participantes.

4.7.2 Pelo menos no início, o êxito do IET dependerá em grande parte das verbas que a Comunidade lhe atribuir, as quais, no entanto, não devem ser subtraídas aos outros programas adoptados no âmbito da investigação e da inovação. De facto, as estimativas da Comissão para o período 2007-2013 para o conjunto do sistema IET parecem subestimadas, enquanto que os fundos comunitários provenientes de dotações orçamentais não utilizadas são extremamente exíguos. O Comité considera que poderia examinar-se o recurso a uma fórmula como a da empresa comum ao abrigo do artigo 171.º do Tratado, com a participação directa dos Estados-Membros interessados (ver por exemplo, a fórmula utilizada para a Empresa Comum Galileu) <sup>(25)</sup>.

<sup>(23)</sup> (JO C 110 de 30.04.2004), relator WOLF

<sup>(24)</sup> É oportuno recordar que não foi adoptada qualquer disposição específica para o IET nas novas propostas legislativas incluídas nas negociações do Acordo Interinstitucional de 17 de Maio de 2006, relativo à disciplina orçamental e à boa gestão financeira.

<sup>(25)</sup> Os órgãos da empresa comum são:

- O conselho de administração composto pelos membros fundadores; as decisões são adoptadas por maioria simples, salvo algumas decisões de importância capital, para as quais foi estabelecida a maioria de 75 %. O conselho de administração adopta todas as decisões estratégicas em matéria de programas, finanças e orçamento, e designa o director da empresa comum;
- O comité executivo que assiste o conselho de administração e o director;
- O director administrativo representa o executivo e é incumbido da administração corrente da empresa comum, sendo o seu representante legal: dirige o pessoal, actualiza o plano de desenvolvimento do programa, prepara e submete ao conselho de administração as contas e o orçamento anual e elabora o relatório anual sobre a aplicação do programa e sobre a sua situação financeira.

4.7.3 Segundo o Comité, a dotação inicial poderia provir dos recursos **adicionais**, no quadro da revisão intercalar do VII Programa-Quadro Comunitário de IDTD, devendo estes recursos juntar-se às contribuições **directas e proporcionais** dos Estados-Membros.

4.7.4 Uma fonte de financiamento adicional poderiam ser as actividades BEI no âmbito da «*Iniciativa Inovação 2010*» (i2i) e as acções BEI a favor da investigação universitária <sup>(26)</sup> e das redes universitárias.

4.8 A política comunitária de I&D exige, por outro lado, um controlo mais sistemático de todos os aspectos que limitam a mobilidade dos investigadores, que é actualmente dificultada pela disparidade das disposições relativas ao reconhecimento dos diplomas, bem como das regulamentações sobre regimes fiscais, seguros e segurança social <sup>(27)</sup>.

4.9 O Comité considera que, se o Instituto Europeu de Tecnologia (IET) pretende ser um operador de referência ao nível mundial, capaz de incentivar os outros operadores e as outras redes europeias do triângulo do conhecimento a melhorarem os seus desempenhos, terá de ser capaz de atrair um volume significativo de fundos privados que, progressivamente, passarão a constituir a sua principal fonte de apoio financeiro.

4.10 Neste ponto, um factor importante poderá ser a solução que se queira dar aos problemas de protecção da propriedade intelectual, que talvez mereçam ulterior clarificação, bem como os problemas relativos à definição e atribuição dos diplomas IET.

4.11 De acordo com o Comité, é necessário clarificar a definição e a atribuição dos diplomas IET por parte das redes de CCI e do próprio IET.

4.11.1 Durante um período inicial, suficientemente longo, a atribuição dos diplomas deveria continuar a ser da competência e da responsabilidade das universidades e/ou politécnicas dos Estados-Membros que tenham sido seleccionadas para fazer parte de cada CCI. Todavia, mesmo nesse período inicial, a atribuição dos diplomas deverá satisfazer condições mínimas bem definidas.

4.11.2 Estas condições poderão abranger os seguintes elementos:

— os estudos e as investigações devem efectuar-se em pelo menos três institutos diferentes de três Estados-Membros, para assegurar uma dimensão europeia ao diploma,

— os estudos e as investigações devem demonstrar um impacto potencial suficiente em termos de inovação e ser reconhecidos pelo próprio IET.

4.12 Em relação ao estatuto do IET, o Comité considera oportuno acrescentar ao **conselho de administração**, que retomaria a composição do comité directivo da proposta de estatuto da Comissão, com 5 representantes do mundo das empresas, 5 representantes dos centros de investigação públicos e privados e 5 representantes das universidades públicas e privadas a que se juntarão mais 4 membros em representação do pessoal e dos estudantes do IET e das CCI <sup>(28)</sup>, sob a presidência de um representante da Comissão:

— um **comité de supervisão** composto por **representantes dos Estados-Membros** e presidido por um representante da Comissão,

— um **comité executivo**, composto por dois representantes do mundo das empresas, dos centros de investigação e das universidades, e presidido pelo presidente do conselho de administração,

— um **director administrativo** e um **reitor** nomeados — e revogáveis — pelo conselho de administração, após um parecer favorável do comité de supervisão.

4.12.1 Se fosse adoptada a fórmula da empresa comum IET, os membros do pessoal do quadro administrativo e científico da empresa comum deveriam poder beneficiar de um contrato por tempo determinado, baseado no regime aplicável aos outros agentes das comunidades europeias <sup>(29)</sup>.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(26)</sup> Cfr. os programas Starebei e Eiburs e as redes universitárias BEI.  
<sup>(27)</sup> Cfr. nota 22.

<sup>(28)</sup> Esta composição deve garantir também uma representação adequada dos parceiros sociais.

<sup>(29)</sup> Cfr. art. 11.º do Estatuto da Empresa Comum Galileu — Regulamento (CE) n.º 876/2002 do Conselho, de 21 de Maio de 2002, relativo à constituição da Empresa Comum Galileu. JO L 138 de 28.05.2002.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao campo de visão e aos limpa pára-brisas dos tractores agrícolas ou florestais de rodas (Versão codificada)»**

COM(2006) 651 final — 2006/0216 (COD)

(2007/C 161/07)

Em 22 de Novembro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 7 de Fevereiro de 2007 sendo relator **BURNS**.

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 14 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 146 votos a favor, e 7 abstenções, o seguinte parecer.

1. O objectivo da presente proposta consiste em proceder a uma codificação da Directiva 74/347/CEE do Conselho, de 25 de Junho de 1974, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao campo de visão e aos limpa pára-brisas dos tractores agrícolas ou florestais de rodas.
2. O Comité considera muito útil o agrupamento de todos os textos numa única directiva. Foi garantido que esta codificação não contém quaisquer alterações de fundo, tendo como único objectivo a clareza e transparência da legislação comunitária. O Comité apoia inteiramente este objectivo; face à garantia dada, pronuncia-se favoravelmente à proposta.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a certos elementos e características dos tractores agrícolas ou florestais de rodas (Versão codificada)»**

COM(2006) 662 final — 2006/0221 (COD)

(2007/C 161/08)

Em 22 de Novembro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 7 de Fevereiro de 2007 sendo relator, **BURNS**.

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 14 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 147 votos a favor e 8 abstenções, o seguinte parecer.

1. O objectivo da presente proposta consiste em proceder a uma codificação da directiva 74/151/CEE do Conselho de 4 de Março de 1974, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes a certos elementos e características dos tractores agrícolas ou florestais de rodas
2. O Comité considera muito útil o agrupamento de todos os textos numa única Directiva. Foi garantido que esta codificação não contém quaisquer alterações de fundo, tendo como único objectivo a clareza e transparência da legislação comunitária. O Comité apoia inteiramente este objectivo; face à garantia dada, pronuncia-se favoravelmente à proposta.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à velocidade máxima, por construção, e às plataformas de carga dos tractores agrícolas ou florestais de rodas (Versão codificada)»**

COM(2006) 667 final — 2006/0219 (COD)

(2007/C 161/09)

Em 22 de Novembro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 7 de Fevereiro de 2007, sendo relator **BURNS**.

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 14 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 151 votos a favor e 6 abstenções, o seguinte parecer.

1. O objectivo da presente proposta consiste em proceder a uma codificação da Directiva 74/152/CEE do Conselho, de 4 de Março de 1974, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à velocidade máxima, por construção, e às plataformas de carga dos tractores agrícolas ou florestais de rodas.
2. O Comité considera muito útil o agrupamento de todos os textos numa única directiva. Foi garantido que esta codificação não contém quaisquer alterações de fundo, tendo como único objectivo a clareza e transparência da legislação comunitária. O Comité apoia inteiramente este objectivo; face à garantia dada, pronuncia-se favoravelmente à proposta.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITIADRIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao dispositivo de direcção dos tractores agrícolas ou florestais de rodas (Versão codificada)»**

COM(2006) 670 final — 2006/0225 (COD)

(2007/C 161/10)

Em 29 de Novembro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 7 de Fevereiro de 2007, sendo relator **B. BURNS**.

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 14 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 157 votos a favor, sem votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

1. O objectivo da presente proposta consiste em proceder à codificação da Directiva 75/321/CEE do Conselho de 20 de Maio de 1975, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao dispositivo de direcção dos tractores agrícolas ou florestais de rodas.
2. O Comité considera muito útil o agrupamento de todos os textos numa única directiva. Foi garantido que esta codificação não contém quaisquer alterações de fundo, tendo como único objectivo a clareza e transparência da legislação comunitária. O Comité apoia inteiramente este objectivo; face à garantia dada, pronuncia-se favoravelmente à proposta.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta alterada de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às acções inibitórias em matéria de protecção dos interesses dos consumidores» (versão codificada)**

COM(2006) 692 final — 2003/0099 (COD)

(2007/C 161/11)

Em 11 de Dezembro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 7 de Fevereiro de 2007, sendo relator J. PEGADO LIZ.

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 14 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 153 votos a favor e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. A presente proposta de directiva para codificação da Directiva 98/27/CE <sup>(1)</sup> de 19 de Maio de 1998, retoma, modificando-a, a Proposta, com idêntico objecto, apresentada em 12 de Maio de 2003 <sup>(2)</sup>, e sobre a qual o Comité emitiu o seu Parecer concordante <sup>(3)</sup>.

2. A sua elaboração tornou-se necessária pela publicação, entretanto, da Directiva 2005/29/CE de 11 de Junho de 2005, relativa às práticas comerciais desleais, que expressamente assume que tais práticas poderão ser objecto das acções inibitórias previstas na mencionada directiva, tendo como finalidade preveni-las e fazê-las cessar e atribuindo legitimidade para a sua propositura às organizações representativas dos interesses colectivos dos consumidores.

3. Como referido no Parecer antes mencionado, o Comité recorda que, com base no acordo interinstitucional de 20 de Dezembro de 1994, entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, nenhuma modificação substancial pode ser introduzida no quadro de uma codificação. Procedido ao escrutínio das alterações agora propostas, pode-se afirmar que o princípio foi respeitado, cumprindo salientar que a Comissão correspondeu à solicitação do Comité, formulada naquele Parecer, no sentido de a Proposta de Directiva ser acompanhada de um texto integral modificado, com indicação de todas as alterações introduzidas.

4. O Comité não pode, no entanto, deixar de lembrar que, já no Parecer produzido sobre a primitiva Proposta da Comissão nesta matéria <sup>(4)</sup>, que esteve na origem da actual Directiva

98/27/CE, havia assinalado que a remissão, no seu artigo 1.º (1), para um «anexo» com uma lista de directivas, conduz, indesejavelmente, à necessidade da sua constante alteração, sempre que seja publicada, como foi o caso, mais uma directiva cujo direito substantivo exija a sua aplicação através de acções com a natureza das previstas no seu articulado, para protecção de interesses colectivos dos consumidores <sup>(5)</sup>.

4.1 Acresce que este modo de articular traduz uma forma desnecessariamente complicada de legislar, contrária aos desígnios de «melhor legislar» e de «simplificação legislativa», que o CESE compartilha com a Comissão.

5. Por outro lado, a publicação da Directiva 2005/29/CE <sup>(6)</sup> e, designadamente, o disposto nos seus artigos 11.º e 14.º, reforça a recomendação já expressa no referido Parecer do CESE de 1996, no sentido, já então reconhecido, da oportunidade de «uma acção de responsabilidade complementar a eficácia da acção inibitória».

5.1 Por conseguinte, o CESE convida a Comissão a retomar a reflexão sobre a conveniência de alargar o âmbito de aplicação das acções de representação de interesses colectivos, designadamente de consumidores.

<sup>(1)</sup> Directiva 98/27/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Maio de 1998 relativa às acções inibitórias em matéria de protecção dos interesses dos consumidores (JO L 166 de 11.6.1998).

<sup>(2)</sup> COM(2003) 241 final.

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE BURANI relator (JO C 10 de 14.01.2004).

<sup>(4)</sup> COM(1995) 712 final (JO C 107 de 13.04.1996).

<sup>(5)</sup> Parecer do CESE (JO C 30 de 30.01.1997) RAMAEKERS relator, e que se faz eco, neste particular, das observações e propostas designadamente do ECLG, do BEUC e da melhor doutrina (Cf., por todos, Jerome FRANCK e Monique GOYENS «La proposition de directive relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs: quelques impressions préliminaires» (REDC, 1996,95).

<sup>(6)</sup> JO L 149 de 11.06.2005. Parecer do CESE : JO C 108 de 30.04.2004.

6. Em conclusão, o Comité, nos limites estritos da codificação efectuada pela Comissão com base na decisão de 1 de Abril de 1987 [COM(1987) 868 PV], emite parecer favorável à

presente iniciativa, como já o fez em anteriores circunstâncias, em relação à mesma directiva.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga a Directiva 71/304/CEE do Conselho, de 26 de Julho de 1971, relativa à supressão das restrições à livre prestação de serviços no domínio das empreitadas de obras públicas e à adjudicação de empreitadas de obras públicas por intermédio de agências ou de sucursais»**

COM(2006) 748 final — 2006/0249 (COD)

(2007/C 161/12)

Em 13 de Dezembro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 7 de Fevereiro de 2007, sendo relator Hans-Joachim WILMS.

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 14 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 87 votos a favor, 1 contra e 13 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Introdução

1.1 Após cinquenta anos de elaboração ininterrupta de legislação europeia com textos constitutivos, directivas e regulamentos, recomendações, jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu e outros textos comunitários, sem que tenha havido uma consolidação coerente dos textos jurídicos, o direito comunitário tornou-se muito complicado e, até para os especialistas, de difícil acesso.

1.2 Em certos âmbitos, por exemplo, foram adoptadas novas directivas sem que tenha havido a preocupação de verificar se a legislação em vigor é tornada obsoleta pelas novas directivas ou se nelas poderia ser integrada, o que permitiria revogar um anterior diploma sobre a mesma matéria. Em outros casos, aspectos pertencentes a um mesmo domínio jurídico foram tratados, ao longo dos anos, separadamente através de um grande número de directivas novas e distintas. Ou ainda o caso de directivas em que alguns elementos foram posteriormente modificados por meio de actos legislativos, sem, ao mesmo tempo, ter sido adoptado um novo texto consolidado juridicamente vinculativo.

1.3 É chegado, de facto, o momento de alterar este estado de coisas. Nada se opõe a uma consolidação técnica das directivas em vigor, contanto que ela se faça com as melhores das intenções e que não seja utilizada para a prossecução de outros fins, como, por exemplo, acertar contas antigas com outras instituições e fazer valer, deste modo, um ponto de vista que, até à data, não lograra ser acolhido no processo político.

O Comité congratula-se, em princípio, com a intenção declarada da Comissão de proceder a uma limpeza do acervo jurídico puramente técnica.

1.4 Também não pode deixar de aplaudir o propósito declarado da Comissão de contribuir para reduzir a burocracia e os esforços inúteis nos Estados-Membros através da simplificação do direito comunitário.

1.5 As propostas de directiva apresentadas pela Comissão no âmbito deste processo destinadas a revogar ou modificar actos legislativos em vigor devem, por seu lado, ser analisadas sob os dois pontos de vista supra.

## 2. Síntese da proposta da Comissão <sup>(1)</sup> e da Directiva 71/304/CEE

2.1 A Comissão propõe revogar a actual Directiva 71/304/CEE <sup>(2)</sup> através de uma nova directiva.

2.2 A Directiva 71/304/CEE do Conselho foi adoptada em 26 de Julho de 1971 tendo em vista incitar os Estados-Membros a suprirem as restrições respeitantes ao acesso, adjudicação, execução ou participação na execução de empreitadas por conta do Estado e de todas as autoridades públicas e pessoas colectivas de direito público no interesse de prestadores de serviços transfronteiriços. A directiva combate as discriminações directas e indirectas contra prestadores de serviços estrangeiros na adjudicação de contratos públicos pelos Estados-Membros. Obriga, além disso, os Estados-Membros a garantirem aos empreiteiros não nacionais, por um lado, o mesmo acesso ao crédito, auxílios e subvenções que os nacionais e, por outro, «acesso, sem restrições e, de qualquer modo, nas mesmas condições que os nacionais, às possibilidades de abastecimento» (controladas pelo Estado) necessárias ao cumprimento do contrato.

2.3 A Comissão justifica a sua proposta pelo facto de a directiva se ter tornado obsoleta com as modificações entretanto ocorridas.

2.3.1 Por um lado, o domínio dos contratos públicos é regulado actualmente pelas Directivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, o que leva a que a directiva fique ultrapassada.

2.3.2 Por outro, a Directiva 71/304/CEE abarca também, em termos gerais, a livre prestação de serviços, matéria sobre a qual a jurisprudência do TJE evoluiu consideravelmente. Como fundamento da sua afirmação a Comissão cita textualmente, numa nota de rodapé, uma passagem retirada do processo C-76/90 Säger, onde se afirma que o artigo 59.º do Tratado CEE (agora artigo 49.º — livre prestação de serviços) proíbe não só qualquer discriminação contra o prestador de serviços em razão da sua nacionalidade, mas também qualquer restrição, ainda que indistintamente aplicada a todos os prestadores de serviços independentemente da sua origem, «quando seja susceptível de impedir ou entravar de alguma forma as actividades do prestador estabelecido noutro Estado-Membro, onde preste legalmente serviços análogos».

2.3.3 Na exposição de motivos a Comissão resume a jurisprudência do TJE, indicando «que o artigo 49.º do Tratado CE proíbe as medidas indistintamente aplicáveis que sejam susceptíveis de entravar o exercício da livre prestação de serviços».

2.4 Remete novamente nos considerandos para as novas directivas em matéria de adjudicação de contratos e para o acórdão Säger, vincando que eles asseguram aos agentes econó-

micos um nível de protecção tão ou mais elevado quanto o garantido ao abrigo das disposições da directiva a revogar.

2.5 O texto da directiva em apreço é composto por quatro artigos. O artigo 1.º revoga a Directiva 71/304/CEE. O artigo 2.º incumbe os Estados-Membros de transporem a directiva em apreço que revoga a Directiva 71/304/CEE por meio das necessárias disposições legislativas, regulamentares e administrativas, cujo texto deve ser comunicado à Comissão juntamente com um quadro de correspondência entre a directiva e estas disposições nacionais, e de fazerem referência à directiva nas próprias disposições ou aquando da sua publicação oficial, cabendo aos Estados-Membros definir o modo de o fazer. O artigo 3.º prevê que a directiva entre em vigor no dia da sua publicação e o artigo 4.º estabelece que os Estados-Membros são os seus destinatários.

## 3. Apreciação da proposta da Comissão

3.1 Infelizmente a proposta de directiva sub judice, que revoga a Directiva 71/304/CEE, não resiste em todos os seus pontos a uma análise nos termos do enunciado no ponto 1 do presente parecer.

3.2 De notar, de um modo geral, que esta directiva que revoga uma outra directiva é uma das primeiras deste tipo de toda uma série de directivas semelhantes. Faz sentido, por conseguinte, interrogar se este método, que consiste em adoptar uma nova directiva distinta por cada directiva tornada obsoleta que é necessário revogar, será, de facto, o mais eficaz para pôr em prática o programa de trabalho apresentado para os próximos meses e anos. Na prossecução da aplicação do programa de trabalho conviria verificar mais uma vez se não seria possível e mais eficaz proceder de outro modo, revogando várias directivas ao mesmo tempo através de uma única directiva nova. Não sendo pouco frequente as leis dos Estados-Membros transporem simultaneamente várias directivas, evitar-se-ia, deste modo, eventualmente ter de adaptar as mesmas leis nacionais, por várias vezes em curtos espaços de tempo.

3.3 Dever-se-ia ponderar mais uma vez se não haverá, de facto, alternativa à forma de transposição prevista no artigo 2.º da proposta de directiva em apreço ou se, para atingir o objectivo perseguido, não bastaria solicitar aos Estados-Membros que verifiquem se é necessário adaptar o seu acervo jurídico e, sendo o caso, que procedam a esse ajustamento.

3.4 Com efeito, a directiva de 1971, que se pretende agora revogar, visava essencialmente suprimir legislação e regulamentação nacional discriminatória vigente à época, bem como aplicar princípios gerais do direito comunitário em matéria de adjudicação de contratos públicos, que entretanto foram retomados e mais pormenorizados em directivas posteriores.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 748 final.

<sup>(2)</sup> COM(2006) 748 final.

3.5 A supressão das disposições nacionais discriminatórias teve de ser feita já nos anos setenta, no âmbito da transposição da Directiva 71/304/CEE, ou, no caso dos Estados-Membros que aderiram mais tarde, quando da adopção do acervo comunitário. A revogação prevista desta directiva não significa de modo algum que seja necessário rever a decisão de suprimir essas anteriores disposições nacionais discriminatórias, nem que seja necessário ajustar as leis nacionais então adoptadas para revogar disposições discriminatórias em função do desaparecimento da directiva, atendendo a que, ao eliminar as disposições discriminatórias, elas atingiram, em regra, os seus objectivos e que, à partida, o tratado e todas as directivas mais recentes prevêm a manutenção desta supressão, ou seja, a proibição de medidas discriminatórias.

3.6 Quanto à legislação nacional em matéria de adjudicação de contratos públicos, senão antes, com a adopção das Directivas 2004/18/CE e 2004/17/CE ela atingiu, em regra, um nível conforme com a evolução do direito europeu desde 1971. Se tal não tiver acontecido, a Comissão pode obrigar a que as novas directivas sejam ainda transpostas. Como, à partida, todas as directivas têm como destinatários, em princípio, os legisladores dos Estados-Membros, uma simples revogação da directiva

71/304/CEE no plano europeu e a obrigação de os Estados-Membros verificarem a sua situação a nível nacional deveriam bastar amplamente nestas circunstâncias para atingir os objectivos pretendidos. Na maioria dos casos, tratar-se-á, quando muito, de suprimir, se necessário, qualquer referência explícita à Directiva 71/304/CEE tornada obsoleta, se, eventualmente, para ela ainda se remeta no diploma em causa.

3.7 É lamentável — muito embora já nada seja possível alterar — que a Directiva 71/304/CEE não tenha sido revogada quando da adopção das Directivas 2004/17/CE e 2004/18/CE. Sugere-se, portanto, que, de futuro, se verifique sempre sistematicamente se a nova directiva não tornará obsoletas outras directivas anteriores e, se for o caso, se estas não deverão ser revogadas sem mais. Esta medida poderia também contribuir para melhorar progressivamente a coerência e a legibilidade do direito europeu.

4. O CESE recomenda, pois, que a proposta de directiva seja modificada de modo a limitar-se a revogar a antiga e a solicitar aos Estados-Membros que verifiquem se têm necessidade de modificar a sua legislação e, se for o caso, procedam às indispensáveis alterações.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

ANEXO

**ao Parecer do Comité Económico e Social**

Os seguintes pontos do parecer da secção especializada, que obtiveram pelo menos um quarto dos votos expressos, foram rejeitados mercê da aprovação de alterações apresentadas em plenário:

- 3.9 A exposição de motivos e o segundo considerando da proposta de directiva em apreço procuram subrepticamente fazer passar uma interpretação algo parcial do direito primário europeu.
- 3.10 Tal como já no seu projecto de directiva respeitante aos serviços, a Comissão procura fazê-lo, sobretudo, através de uma descrição abreviada e parcial da jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu, no caso vertente, do acórdão de 25 de Julho de 1991 no processo C-76/90 Säger, que resume do seguinte modo: «É, portanto, claro que o artigo 49.º do Tratado CE proíbe as medidas indistintamente aplicáveis que sejam susceptíveis de entravar o exercício da livre prestação de serviços». A estibar esta interpretação, cita-se na nota de rodapé n.º 7 da exposição de motivos um dos fundamentos jurídicos do acórdão.
- 3.11 Para além de o Tribunal de Justiça Europeu neste fundamento jurídico não se ter referido, em geral, a todas as medidas possíveis mas apenas a discriminações e restrições, a Comissão no seu resumo e citação abreviada ignora um outro princípio essencial do acórdão, que consta já do ponto 15 do acórdão — que a Comissão não cita — e de muitos outros acórdãos e que é o seguinte: embora sejam claramente proibidas todas as medidas e exigências discriminatórias directas e indirectas dos Estados-Membros, o TJCE continua a autorizar que um Estado-Membro imponha medidas e exigências não discriminatórias desde que decorram de razões imperativas de interesse geral e, ao mesmo tempo, sejam adequadas e indispensáveis à prossecução dos objectivos e não excedam o estritamente necessário.

- 3.12 Pelo contrário, a interpretação que ressalta do resumo parcial que a Comissão faz do acórdão vai aparentemente no sentido de as regras, obrigações ou medidas do Estado-Membro adjudicante já não serem aplicáveis a fornecedores não nacionais, mesmo que elas estejam em total conformidade com os objectivos dos tratados europeus e restante direito comunitário, sejam aplicadas de forma totalmente não discriminatória e satisfaçam manifestamente todas as exigências do Tribunal de Justiça Europeu.
- 3.12.1 Se esta interpretação fosse correcta, todas as exigências impostas aos proponentes, mesmo no âmbito de projectos nacionais financiados pela UE, deveriam ser consideradas ilegais, incluindo as que remetem expressamente para normas comunitárias sobre a concessão de ajudas europeias. O mesmo valeria para exigências relacionadas com o cumprimento de determinadas cláusulas em domínios ainda não harmonizados e, no entanto, importantes em matéria de segurança dos transportes, como, por exemplo, as disposições nacionais respeitantes à cor, ao grau de reflexão e às dimensões dos sinais à entrada de localidades, ou ainda para as normas nacionais exemplares de protecção dos trabalhadores, que, como nos Países Baixos, regulam o peso e as dimensões máximas dos lancis de passeios, para reduzir as taxas de invalidez dos calceteiros.
- 3.12.2 Estes exemplos revelam, por si só, o absurdo desta interpretação demasiado zelosa da livre prestação de serviços. Com efeito, segundo esta interpretação, o artigo 49.º do Tratado CE tornar-se-ia, contrariamente ao seu conteúdo e à coerência jurídica com os outros artigos dos tratados europeus, numa espécie de «super direito fundamental» para as empresas que operam além fronteiras, o que eliminaria todo o enquadramento jurídico adoptado, a justo título e em consonância com os princípios gerais de direito da UE e dos seus Estados-Membros, para regulamentar a actividade das empresas. Não seria fácil transmitir este raciocínio aos cidadãos e cidadãs da União, tanto mais que já foi repudiado por todas as outras instituições europeias quando a directiva sobre serviços foi analisada.
- 3.13 Uma tal interpretação jurídica contrariaria não só o conteúdo das novas Directivas 2004/18/CE e 2004/17/CE, mas também o espírito e a letra dos tratados europeus, das disposições e protocolos adicionais sobre o princípio de subsidiariedade e da jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu.
- 3.14 Não cabe, aliás, à Comissão ou a qualquer outra instituição europeia interpretar vinculativamente a jurisprudência do TJE, e muito menos mediante citações abreviadas, distorcer o seu conteúdo em contradição com a vontade do Tribunal expressa no respectivo acórdão.
- 3.15 Se, graças a uma proposta de directiva, estas interpretações parciais se viessem a alancandar a parte do direito derivado europeu, haveria margem de manobra para novas interpretações em relação às anteriores Directivas 2004/18/CE e 2004/17/CE, o que não se traduziria numa maior clareza e segurança jurídica, bem pelo contrário.
- 4 O CESE recomenda, pois, que a proposta de directiva seja modificada de modo a limitar-se a revogar a antiga e a solicitar aos Estados-Membros que verifiquem se têm necessidade de modificar a sua legislação e, se for o caso, procedam às indispensáveis alterações, o que se justifica por razões de ordem puramente técnica, ou seja a adopção entretanto ocorrida das Directivas 2004/18/CE e 2004/17/CE.

*Resultado da votação da proposta de suprimir estes pontos:*

Votos a favor: 43. Votos contra: 38. Abstenções: 12

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que harmoniza as legislações dos Estados-Membros em matéria de marcas» (versão codificada)**

COM(2006) 812 final — 2006/0264 (COD)

(2007/C 161/13)

Em 17 de Janeiro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 7 de Fevereiro de 2007, sendo relator A. GRASSO.

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 14 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 157 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer:

**1. Conclusões e recomendações**

1.1 Para garantir a clareza e a transparência da legislação comunitária, é necessária uma codificação das regras que tenham sido objecto de alterações frequentes.

1.2 A codificação deve ser efectuada respeitando integralmente o processo legislativo comunitário normal.

1.3 O objectivo da presente proposta consiste em proceder a uma codificação da Directiva 89/104/CEE do Conselho, de 21

de Dezembro de 1988, que harmoniza as legislações dos Estados-Membros em matéria de marcas. A nova directiva substituirá os diversos actos nela integrados. A presente proposta preserva integralmente o conteúdo dos actos codificados, limitando-se a reuni-los e apenas com as alterações formais exigidas pelo próprio processo de codificação.

1.4 O Comité concorda com esta codificação.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Vinte e cinco actos a adaptar com urgência à Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão, como alterada pela Decisão 2006/512/CE do Conselho, de 17 de Julho de 2006»**

COM(2006) 901, 902, 903, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926 final

(2007/C 161/14)

Entre 18 de Janeiro e 8 de Fevereiro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 37.º, 44.º, 47.º, 55.º, 95.º, 152.º, 175.º e 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre as propostas supramencionadas.

Em 14 de Janeiro de 2007, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 14 de Março) designou relator-geral Retureau e adoptou, por 96 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Síntese do parecer do Comité

1.1 O Comité congratula-se com a introdução do procedimento de regulamentação com controlo no sistema de comitologia que permite ao Conselho e ao Parlamento verificar e eventualmente alterar os regulamentos de execução adoptados pela Comissão quando o acto legislativo lhe confere a capacidade de exercer competências em certos domínios, sem autorizar a alteração de elementos essenciais. Trata-se apenas, em princípio, de proceder a adaptações e actualizações necessárias à boa aplicação do acto em causa, em conformidade com o artigo 251.º do TCE.

1.2 O CR constata que a alteração urgente de certos actos proposta pela Comissão <sup>(1)</sup> está em harmonia com a Decisão 2006/512/CE e a declaração conjunta sobre a lista de actos de base a adaptar o mais rapidamente possível, o mesmo acontecendo com a supressão do limite temporal ao exercício das competências de execução atribuídas à Comissão.

## 2. Propostas da Comissão

2.1 A Decisão 2006/512/CE do Conselho, de 17 de Julho de 2006 <sup>(2)</sup>, alterou a Decisão do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (1999/468/CE) <sup>(3)</sup>, em particular, através da inclusão de um artigo 5.º-A que institui um novo procedimento de regulamentação com controlo.

2.2 Os procedimentos de comitologia, que permitem o acompanhamento de cada acto legislativo, contarão com uma opção suplementar que reforçará o controlo pelo Parlamento do exercício das competências de execução conferidas à Comissão pelo acto, quando se tratem de actos sujeitos a esta nova opção adoptados por co-decisão ou pelo procedimento Lamfalussy em matéria financeira.

2.3 Numa declaração conjunta <sup>(4)</sup>, a Comissão, o Conselho e o Parlamento aprovaram uma lista de actos de base que devem ser adaptados com urgência à decisão alterada, a fim de introduzir o novo procedimento de regulamentação com controlo em substituição do procedimento inicial. Esta declaração conjunta reconhece também que os princípios da boa legislação requerem que as competências de execução sejam atribuídas à Comissão sem limites de tempo.

2.4 A Comissão propõe agora alterar retroactivamente vinte e seis actos legislativos considerados prioritários <sup>(5)</sup>, a fim de introduzir o novo procedimento e, quando adequado, revogar as disposições que prevejam um limite no tempo para a delegação de competências de execução.

2.5 Em três casos, os actos adoptados por co-decisão indicados nesta lista não se limitam a alterar actos de base vigentes, mas remetem também para disposições de comitologia que têm de ser harmonizadas nesses actos. Nestes casos, a Comissão propôs, por conseguinte, a harmonização destes últimos, nomeadamente:

2.5.1 Para harmonizar a Directiva 2005/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Março de 2005, a Comissão propõe que sejam adaptadas:

— Directiva 91/675/CEE, de 19 de Dezembro de 1991, que institui um Comité Europeu dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma

— Directiva 92/49/CEE, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo não vida e que altera as Directivas 73/239/CEE e 88/357/CEE (Terceira Directiva sobre o seguro não vida)

<sup>(1)</sup> COM(2006) 901 a 926.

<sup>(2)</sup> JO L 200 de 22.7.2006, p. 11.

<sup>(3)</sup> JO L 184 de 17.7.1999, p. 23.

<sup>(4)</sup> JO C 255 de 21.10.2006, p. 11.

<sup>(5)</sup> Trata-se dos documentos COM(2006) 901 a 926, adoptados pela comunicação COM(2006) 900 final. É, porém, de notar que o CESE não foi consultado sobre o documento COM(2006) 904 final.

— Directiva 2002/83/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Novembro de 2002, relativa aos seguros de vida

— Directiva 2005/68/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro de 2005, relativa ao resseguro e que altera as Directivas 73/239/CEE e 92/49/CEE do Conselho, assim como as Directivas 98/78/CE e 2002/83/CE.

2.5.2 Para harmonizar a Directiva 2003/41/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Junho de 2003, relativa às actividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais, a Comissão propõe que seja adaptada:

— Directiva 2002/83/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, acima referida.

2.5.3 Para harmonizar a Directiva 2001/107/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Janeiro de 2002, a Comissão propõe que seja adaptada:

— Directiva 85/611/CEE, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes a alguns organismos de investimento colectivo em valores mobiliários (OICVM).

2.6 Reproduz-se a seguir a lista completa dos actos a adaptar prioritariamente:

- 1) Directiva 2006/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Junho de 2006, relativa à adequação dos fundos próprios das empresas de investimento e das instituições de crédito
- 2) Directiva 2006/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Junho de 2006, relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício
- 3) Directiva 2006/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Maio de 2006, relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas, que altera as Directivas 78/660/CEE e 83/349/CEE do Conselho e que revoga a Directiva 84/253/CEE do Conselho
- 4) Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)
- 5) Directiva 2005/68/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro de 2005, relativa ao resseguro e que altera as Directivas 73/239/CEE e 92/49/CEE do Conselho, assim como as Directivas 98/78/CE e 2002/83/CE
- 6) Directiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro de 2005, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo
- 7) Directiva 2005/32/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Julho de 2005, relativa à criação de um quadro para definir os requisitos de concepção ecológica

dos produtos que consomem energia e que altera a Directiva 92/42/CEE do Conselho e as Directivas 96/57/CE e 2000/55/CE do Parlamento Europeu e do Conselho

- 8) Regulamento (CE) n.º 396/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Fevereiro de 2005, relativo aos limites máximos de resíduos de pesticidas no interior e à superfície dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, de origem vegetal ou animal, e que altera a Directiva 91/414/CEE do Conselho
- 9) Directiva 2004/109/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Dezembro de 2004, relativa à harmonização dos requisitos de transparência no que se refere às informações respeitantes aos emitentes cujos valores mobiliários estão admitidos à negociação num mercado regulamentado e que altera a Directiva 2001/34/CE
- 10) Directiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, relativa aos mercados de instrumentos financeiros, que altera as Directivas 85/611/CEE e 93/6/CEE do Conselho e a Directiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Directiva 93/22/CEE do Conselho
- 11) Directiva 2003/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Novembro de 2003, relativa ao prospecto a publicar em caso de oferta pública de valores mobiliários ou da sua admissão à negociação e que altera a Directiva 2001/34/CE
- 12) Regulamento (CE) n.º 1829/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, relativo a géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados
- 13) Directiva 2003/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2003, relativa ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (abuso de mercado)
- 14) Directiva 2002/96/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Janeiro de 2003, relativa aos resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos (REEE)
- 15) Directiva 2002/95/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Janeiro de 2003, relativa à restrição do uso de determinadas substâncias perigosas em equipamentos eléctricos e electrónicos
- 16) Directiva 2002/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativa à supervisão complementar de instituições de crédito, empresas de seguros e empresas de investimento de um conglomerado financeiro e que altera as Directivas 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE e 93/22/CEE do Conselho e as Directivas 98/78/CE e 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho
- 17) Directiva 2002/83/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Novembro de 2002, relativa aos seguros de vida

- 18) Regulamento (CE) n.º 2002/1606 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Julho de 2002, relativo à aplicação das normas internacionais de contabilidade
- 19) Directiva 2001/83/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Novembro de 2001, que estabelece um código comunitário relativo aos medicamentos para uso humano
- 20) Directiva 2001/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados e que revoga a Directiva 90/220/CEE do Conselho
- 21) Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água
- 22) Directiva 2000/53/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Setembro de 2000, relativa aos veículos em fim de vida
- 23) Directiva 98/8/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 1998, relativa à colocação de produtos biocidas no mercado
- 24) Directiva 92/49/CEE, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo não vida e que altera as Directivas 73/239/CEE e 88/357/CEE (Terceira Directiva sobre o seguro não vida)
- 25) Directiva 91/675/CEE, de 19 de Dezembro de 1991, que cria um comité dos seguros
- 26) Directiva 85/611/CEE, de 20 de Dezembro de 1985, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e admi-

nistrativas respeitantes a alguns organismos de investimento colectivo em valores mobiliários (OICVM)

### 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité considerou sempre que os procedimentos de comitologia, que envolvem unicamente representantes da Comissão e dos governos dos Estados-Membros e destinatários, segundo a natureza do comité criado, na gestão, consulta ou na regulamentação decorrente do acompanhamento e da aplicação dos actos legislativos, deviam ser mais transparentes e acessíveis às pessoas que residem no território europeu e, em particular, àquelas que são afectadas por esses actos.

3.2 Congratula-se, pois, com a decisão de introduzir um novo procedimento de regulamentação com controlo nos actos adoptados por co-decisão, na medida em que, não estando o Parlamento directamente envolvido nos comités, é desejável que haja um sistema de controlo das competências de execução da Comissão que permita verificar se essas competências não foram excedidas nos regulamentos de execução adoptados de forma autónoma pela Comissão.

3.3 A supressão do limite de tempo para as competências de execução, existente em alguns actos, resulta logicamente do reforço do controlo do Parlamento e do Conselho e da sua capacidade de alterar os regulamentos de execução adoptados pela Comissão para qualquer acto aprovado por co-decisão e pelo procedimento Lamfalussy.

3.4 A declaração conjunta de 21.10.2006 instava a Comissão a apresentar com urgência propostas conformes à Decisão de 17.7.2006, e o Comité assinala que a Comissão cumpriu esse pedido.

3.5 Constata igualmente que os actos alterados estão em harmonia com as prioridades estabelecidas pela referida decisão.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro de acção a nível comunitário para uma utilização sustentável dos pesticidas»**

COM(2006) 373 final — 2006/0132 (COD)

(2007/C 161/15)

Em 15 de Setembro de 2006, em conformidade com o artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, emitiu parecer em 19 de Fevereiro de 2007 com base no projecto apresentado pelo relator Antonello PEZZINI.

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 14 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 147 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité reconhece a importância de tornar mais sustentável a utilização dos pesticidas com vista a melhorar os seus efeitos positivos e minorar o seu impacto negativo na agricultura, no ambiente, na saúde dos consumidores e dos operadores, e na sociedade em geral.

1.2 O Comité apoia globalmente a proposta da Comissão, na medida em esta que procura, por um lado, dar resposta a um problema de enorme importância para o bem-estar dos cidadãos europeus, para a qualidade de vida, para a preservação dos ecossistemas e para o desenvolvimento rural e, por outro lado, assegurar uma evolução positiva dos produtos para que se mantenham competitivos, incluindo do ponto de vista da qualidade, no mercado interno e internacional.

1.3 O Comité considera importante elaborar planos de acção nacionais para definir os objectivos de redução dos riscos e para possibilitar uma verdadeira política de harmonização a nível europeu.

1.3.1 Esses planos devem propor medidas adequadas a nível nacional, regional e local, tendo sobretudo em conta as três dimensões da sustentabilidade (económica, social e ambiental).

1.4 No entender do Comité, a formação e a informação são essenciais para uma utilização racional e sustentável dos sistemas de protecção dos produtos agrícolas e para evitar eventuais efeitos negativos sobre o ambiente.

1.4.1 A formação deve abranger todos os sectores implicados, incluindo os organismos e autoridades públicos, assim como os utilizadores não profissionais. Como é óbvio, deverão ser preservados os sistemas de formação nacionais, já geridos por organismos reconhecidos.

1.5 As campanhas de sensibilização devem ser objectivas e neutras, salientar os benefícios para a produção e os riscos, e orientar-se sobretudo para os utilizadores não profissionais e para os organismos e autoridades públicos locais.

1.6 O Comité entende que as medidas de precaução em domínios particularmente sensíveis, como o das normas de pulverização aérea, deveriam privilegiar a subsidiariedade.

1.7 Importa dar particular atenção à investigação agrícola e fitossanitária a fim de reduzir ao mínimo os riscos decorrentes da utilização de substâncias e compostos de substâncias químicas.

1.8 Deve igualmente dar-se a devida prioridade à cooperação, quer com organismos internacionais como a FAO, a OCDE e a OMS quer com as regiões vizinhas.

1.9 A globalização dos mercados agrícolas e alimentares requer, ao parecer do Comité, uma acção comunitária para assegurar a difusão das normas europeias de qualidade sanitária e de produção a nível mundial, designadamente através da sua integração no Codex Alimentarius.

## 2. Justificação

2.1 O termo «pesticidas» designa os princípios activos e os produtos concebidos para alterar o funcionamento dos organismos vivos e, por conseguinte, potencialmente capazes de matar ou controlar os organismos nocivos<sup>(1)</sup>. A proposta da Comissão também faz referência à definição mais específica de «produtos fitossanitários»<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Código internacional de conduta para a distribuição e utilização de pesticidas, FAO, Novembro de 2002, art. 2.º da Resolução 1/123 da 123.ª sessão do Conselho da FAO, em 2002.

<sup>(2)</sup> Ver COM(2006) 388 final, art. 2.º, n.º 1.

2.2 Os pesticidas são essenciais para proteger as culturas contra insectos, roedores e elementos patogénicos naturais, mas podem igualmente acumular-se no ambiente e ocasionar riscos sérios para a saúde humana e animal, sobretudo quando poluem a água potável. Para o Homem, os riscos potenciais incluem o cancro, as doenças genéticas e danos permanentes ao sistema imunitário.

2.3 Os riscos para a saúde humana podem provir da exposição directa ou indirecta, da utilização incorrecta ou de acidentes, mormente durante ou após a utilização para fins agrícolas, para o tratamento dos espaços verdes ou para outras actividades.

2.4 Os riscos associados a cada princípio activo contido nos pesticidas são avaliados durante o procedimento de autorização, mas falta ainda uma avaliação adequada ao nível nacional dos efeitos da exposição a misturas de produtos químicos. Assim, no estado actual, seria muito difícil avaliar o efeito cumulativo para a saúde humana de todas as substâncias actualmente utilizadas<sup>(3)</sup>.

2.5 O efeito da exposição indirecta de pessoas que residem ou se encontram na área de utilização (dispersão pelo ar das substâncias pulverizadas) ou dos consumidores (resíduos em produtos agrícolas ou na água) pode ser ainda mais grave para grupos particularmente vulneráveis. De referir, em particular, estudos de investigação recentemente realizados<sup>(4)</sup>, que demonstram que os fetos são especialmente sensíveis, pois o seu desenvolvimento neurológico é afectado quando as mães são sujeitas a exposição a pesticidas.

2.6 Importa ter em mente os riscos para o ambiente decorrentes da emissão excessiva e involuntária de substâncias químicas na água, no ar e no solo, com efeitos nefastos para as plantas, a flora e a fauna selvagens, a qualidade das várias matrizes ambientais e a biodiversidade em geral.

2.6.1 Por outro lado, porém, cumpre não esquecer que as sociedades modernas dependem de uma ampla variedade de fertilizantes, biocidas, aditivos alimentares, insecticidas, pesticidas e herbicidas com numerosos efeitos benéficos, dado que permitem níveis mais elevados de qualidade e de segurança alimentar.

2.7 Quando utilizados de maneira responsável, esses produtos asseguram a presença no mercado de matérias-primas, de géneros alimentares e de frutos e legumes de boa qualidade, a preços reduzidos e ao alcance de todos os consumidores. A utilização de produtos químicos para a protecção das colheitas permite um rendimento mais elevado, diminui os níveis das toxinas naturais produzidas por fungos e bactérias, reduz as perdas durante a colheita e ajuda a garantir uma oferta suficiente e sustentável de alimentos no mercado interno e no mercado global.

<sup>(3)</sup> Note-se que a nível mundial há já métodos para o efeito, empregados sobretudo nos EUA; cf. <http://www.epa.gov/ord/htm/innovations.htm>.

<sup>(4)</sup> *Developmental neurotoxicity of industrial chemicals*, in *Lancet* 2006, 368:2167-78.

2.7.1 Por outro lado, todos os fungicidas, insecticidas e herbicidas são já submetidos a um rigoroso processo de aprovação antes que a sua comercialização e utilização sejam autorizadas.

2.8 O Comité reconhece a importância de tornar mais sustentável a utilização dos pesticidas com vista a melhorar os seus efeitos positivos e minorar o seu impacto negativo no ambiente, na saúde dos consumidores e dos operadores, o que permitiria também melhorar a imagem dos operadores e das explorações agrícolas que utilizam de forma prudente os produtos fitossanitários.

2.9 Há que dar maior destaque aos benefícios que os agricultores poderão obter através de uma utilização mais racional dos produtos fitossanitários. São de resto os próprios agricultores que há vários anos se têm empenhado no desenvolvimento de técnicas mais racionais, nomeadamente a gestão integrada das culturas e a gestão integrada das pragas, com o intuito de promoverem de forma mais concreta uma agricultura integrada, tendência esta que deverá ser encorajada.

2.10 O verdadeiro desafio do futuro não é apenas fornecer produtos convencionais e biológicos, seguros e de elevada qualidade, aos consumidores «mais atentos», mas igualmente satisfazer os consumidores que privilegiem os produtos a preços módicos mas com idênticas garantias de qualidade.

2.11 A problemática sobre a integração das questões ambientais da utilização dos pesticidas inscreve-se no âmbito das prioridades delineadas no Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente (2002-2012) da União Europeia, que previa a elaboração e o lançamento de sete estratégias temáticas.

2.12 Há uma interacção clara entre as propostas das estratégias temáticas já adoptadas (sobretudo sobre a protecção dos lençóis aquíferos e dos recursos naturais da fauna e da flora, sobre a gestão dos resíduos e sobre os resíduos de embalagens) e a proposta de directiva-quadro em apreço.

2.12.1 A estratégia temática sobre a utilização sustentável dos pesticidas prevê quatro novas medidas de protecção ambiental e sanitária, entre as quais a proposta de directiva relativa a uma utilização sustentável dos pesticidas, que é objecto do presente parecer.

2.12.2 A Comissão procedeu igualmente a uma avaliação de impacto dos diversos cenários possíveis da aplicação das medidas previstas para a utilização sustentável dos pesticidas e do respectivo custo: os custos (para a indústria dos produtos fitossanitários e para os agricultores que suportam as despesas de formação e de certificação e manutenção dos aparelhos) e os benefícios económicos (para os agricultores que reduzem a utilização de pesticidas e para as empresas de formação, manutenção e certificação) equivalem-se<sup>(5)</sup>.

<sup>(5)</sup> Cf. SEC(2006) 914, ponto 5, segundo parágrafo.

2.13 A incidência global da redução dos custos externos é, pois, claramente positiva: estimativas baseadas num amplo estudo levado a cabo na Alemanha revelam que a utilização racional dos pesticidas poderá gerar benefícios para a UE de mais de 200 milhões de euros por ano graças à redução de custos externos tais como os efeitos negativos para o ambiente e para a saúde humana <sup>(6)</sup>.

2.14 O CESE teve já ocasião de se pronunciar, em 2003 <sup>(7)</sup>, a favor da iniciativa da Comissão de elaborar uma estratégia temática para a utilização dos pesticidas. O Comité deseja salientar igualmente o aspecto da protecção das culturas através da utilização de pesticidas e outras técnicas, designadamente pesticidas biológicos, extractos vegetais, métodos preventivos, métodos orgânicos e resistência das plantas às pragas, cujos riscos e benefícios devem ser avaliados de acordo com bases científicas sólidas.

### 3. A proposta da Comissão

3.1 A proposta da Comissão tem por objectivo proteger a saúde humana e animal e o ambiente dos riscos da utilização inadequada ou excessiva de pesticidas na agricultura e nos ecossistemas, procurando reduzir esses riscos e outros efeitos negativos «de uma maneira compatível com as necessidades de protecção das culturas».

3.2 A proposta prevê, em particular:

- A elaboração obrigatória de planos de acção nacionais (PAN) para identificar os tipos de cultura, as actividades e as zonas de maior risco a tratar prioritariamente, bem como a participação dos interessados na definição, aplicação e revisão desses planos,
- A criação de um sistema de formação e de sensibilização destinado aos distribuidores e aos utilizadores profissionais de pesticidas, assim como a informação do público em geral através de campanhas de sensibilização e divulgação,
- A inspecção regular do equipamento de aplicação, para reduzir os efeitos negativos dos pesticidas na saúde humana e no ambiente durante a aplicação,
- A proibição de pulverizações aéreas, com possibilidade de derrogações, para limitar o risco de efeitos negativos na saúde humana e no ambiente,
- Medidas específicas de protecção do ambiente aquático contra a poluição por pesticidas,
- A definição de zonas onde a utilização de pesticidas é reduzida ou nula, coerentes com as medidas tomadas no contexto de outros actos legislativos,
- O manuseamento e a armazenagem de pesticidas, de embalagens de pesticidas e de restos de pesticidas,
- A elaboração, a nível comunitário, de normas de gestão integrada das pragas — obrigatórias a partir de 2014 — e a

criação das condições necessárias para a aplicação desse tipo de gestão.

- Um sistema de indicadores harmonizados para a recolha e a divulgação obrigatória dos dados sobre a colocação no mercado e a utilização de pesticidas, assim como para a avaliação dos progressos alcançados na redução dos riscos cumulativos.

### 4. Observações

4.1 O Comité apoia a proposta da Comissão, na medida em que procura dar resposta a um problema de enorme importância para o bem-estar dos cidadãos e dos consumidores europeus, para a qualidade de vida, para a agricultura e para os ecossistemas.

4.2 O valor anual da venda de pesticidas a nível mundial está avaliado em cerca de 25 mil milhões de euros, e a utilização de pesticidas continua a ser muito elevada nos países em vias de desenvolvimento, embora tenha tendência a estabilizar ou a diminuir <sup>(8)</sup>. Por outro lado, a globalização dos mercados agrícolas e alimentares implica um rigor cada vez maior na observância das normas de produção e sanitárias do Codex Alimentarius por todos os produtores, a fim de evitar que a «lei de Gresham» venha a aplicar-se a esses mercados <sup>(9)</sup>.

4.3 Entretanto, em várias partes do mundo são desperdiçadas ou desnecessariamente aplicadas enormes quantidades de pesticidas, e um número elevado de pessoas sofre de intoxicações porque os agricultores e os poderes públicos não conhecem as novas aplicações tecnológicas e porque os aparelhos utilizados são amiúde obsoletos ou não recebem a manutenção adequada. Além disso, substâncias perigosas que já foram proibidas na UE ainda são utilizadas em países em desenvolvimento <sup>(10)</sup>.

4.4 O Comité considera particularmente importante a adopção de planos de acção nacionais, sujeitos a objectivos quantitativos e a um calendário de execução, para identificar medidas adequadas às necessidades de redução dos riscos a nível nacional, local e regional, tendo em conta as três dimensões da sustentabilidade, a saber, o impacto económico, o impacto social e o impacto ambiental.

4.5 A utilização socialmente responsável de produtos destinados a proteger a produção agrícola é essencial para o alcance de objectivos sociais cada vez mais ambiciosos, dado que encoraja os agricultores a assumir as suas responsabilidades na cadeia alimentar e a produzir alimentos de elevada qualidade para os consumidores e, por outro lado, porque assegura níveis de competitividade agrícola no âmbito da Estratégia de Lisboa, quer no mercado interno quer no mercado mundial.

4.6 A dimensão económica da sustentabilidade assegura que sejam utilizados produtos químicos só quando estritamente necessário para manter as doenças abaixo do limiar de risco, melhorando a rentabilidade das culturas, a disponibilidade dos géneros agrícolas e a viabilidade da gestão agrícola.

<sup>(8)</sup> Resolução 1/123 — Conselho da FAO 11/2002. (www.fao.org).

<sup>(9)</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Gresham's\\_Law](http://en.wikipedia.org/wiki/Gresham's_Law).

<sup>(10)</sup> Por exemplo, o lindano foi retirado do mercado da UE em 2005, mas ainda é utilizado nos países em desenvolvimento.

<sup>(6)</sup> Cf. SEC(2006) 914.

<sup>(7)</sup> JO C 85 de 8.4.2003, pp. 112-118.

4.7 Do ponto de vista ambiental, devem ser evitados riscos devidos à presença accidental de substâncias químicas em excesso na água, nos solos, no ar e nos produtos agrícolas e alimentares transformados. Essas substâncias têm efeitos nocivos para o homem, a flora e a fauna, para a qualidade do ambiente e para a biodiversidade em geral. Por outro lado, importa ter bem presente que é indispensável prevenir a difusão e a multiplicação das doenças das plantas.

4.8 As medidas a adoptar no âmbito dos planos de acção nacionais devem basear-se em orientações e critérios comuns a toda a UE, a fim de evitar distorções da concorrência do mercado interno.

4.9 A educação, a formação e a informação são elementos essenciais para a utilização racional e sustentável dos sistemas de protecção da produção agrícola, assim como requisitos imprescindíveis para garantir as melhores práticas agrícolas e evitar efeitos negativos para o ambiente, sobretudo no que respeita à formação integrada de todos os sectores interessados, incluindo as autoridades públicas e os utilizadores não profissionais.

4.10 Os Estados-Membros têm sistemas de formação diferentes, baseados em disposições jurídicas nacionais e geridos por organismos reconhecidos. O CESE recomenda, pois, o estabelecimento de um quadro comunitário de referência suficientemente flexível para conciliar as necessidades dos diferentes grupos de utilizadores, com base em soluções e conteúdos acordados entre todos os interessados a nível europeu<sup>(11)</sup> e debatidos no quadro do diálogo social e da parceria entre os parceiros sociais em cada país.

4.11 O mesmo se aplica às campanhas de informação e sensibilização — que deverão ser objectivas e neutras — sobre os benefícios das práticas de protecção das culturas e sobre o risco de efeitos nocivos. Essas campanhas poderão ser financiadas em cada Estado-Membro nomeadamente através de um imposto sobre os produtos de protecção das colheitas. As receitas assim arrecadadas poderão ser utilizadas para sensibilizar os utilizadores, sobretudo os não profissionais, por diversos meios, e em particular através de guias técnicos simples e actualizados pela Internet.

4.12 É essencial que os Estados-Membros criem sistemas de inspecção técnica e de manutenção periódica dos aparelhos de aplicação dos pesticidas, com base em normas comuns e harmonizadas a partir de critérios fundamentais.

4.13 No que respeita à adopção de medidas de precaução em domínios particularmente sensíveis, tais como a protecção da água<sup>(12)</sup>, que deve conformar-se à directiva-quadro sobre a

matéria, ou os sectores definidos no âmbito da rede NATURA-2000, devem ser tidas em conta as condições locais e os diferentes tipos de cultura, como a do arroz, por exemplo.

4.13.1 Importa assegurar o respeito das melhores práticas para reduzir os riscos, definindo — de forma equilibrada e razoável — disposições comuns e critérios mínimos, embora a escolha das medidas e o respectivo acompanhamento devam ser deixados à responsabilidade dos Estados-Membros sem necessidade de proibições generalizadas, que o Comité considera excessivas.

4.14 No que respeita às restrições severas em matéria de pulverização aérea, o CESE entende que importa ter em conta que há zonas geográficas e situações em que essa prática não pode ser substituída por outras técnicas e que seria, pois, útil prever derrogações, muito limitadas, a esse tipo de intervenção a fim de assegurar um nível adequado de protecção e de competência profissional dos operadores e evitar os efeitos negativos para a saúde e para o ambiente. Os Estados-Membros e as autoridades competentes deveriam proceder a um controlo sistemático dos níveis de segurança e de competência através de procedimentos uniformes de avaliação dos riscos.

4.15 No quadro da política agrícola comum, é dado um apoio<sup>(13)</sup> cada vez maior ao desenvolvimento de técnicas de gestão integrada das culturas (*Integrated Crop Management* — ICM)<sup>(14)</sup>, nas quais seria útil incluir progressivamente e de forma concertada novos métodos de gestão integrada dos animais daninhos (*Integrated Pest Management* — IPM). O Comité apoia enfaticamente as técnicas ICM, que representam um marco no sentido de sistemas agrícolas sustentáveis.

4.16 Por outro lado, é muito difícil diferenciar os diferentes efeitos da prática de protecção das culturas dos efeitos de uma série de outras práticas agrícolas (rotação, etc.): se se pretender que os Estados-Membros elaborem até 2014 normas-objectivo IPM de carácter geral e obrigatório, isso deverá ser feito, no entender do Comité, com a plena participação dos utilizadores, tendo em conta as técnicas gerais de ICM e o progresso técnico e tecnológico no sector, que deve ser encorajado nomeadamente através dos programas de acção do 7.º Programa-Quadro de IDT.

4.17 O Comité apela a que os programas de acção e os concursos públicos no âmbito do 7.º Programa-Quadro de IDT para 2007-2013 dêem a prioridade adequada à investigação no domínio agrícola e fitossanitário sobre o grau de inocuidade das novas tecnologias e à redução dos riscos da utilização de produtos e misturas de produtos químicos.

<sup>(11)</sup> Ver ECPA (Associação Europeia de Protecção das Culturas) *Training resource for trainers on ICM e Guidelines on the Sustainable use of Crop protection products*.

<sup>(12)</sup> Cf. as boas práticas introduzidas no âmbito da Directiva 91/414/CEE.

<sup>(13)</sup> Ver CEEA (Centro Europeu de Estudos Agrícolas), *Relatório sobre os sistemas de gestão das culturas*, realizado para a DG Ambiente, e *Código de agricultura integrada — Iniciativa de desenvolvimento sustentável na agricultura*. Este último documento é reconhecido pelo relatório do CEEA.

<sup>(14)</sup> «Report on CM Systems in the EU», European Commission, May 2003. Comments from PAN Europé and the EEB, 9/2002.

4.18 No seu parecer de iniciativa sobre *O futuro da PAC* <sup>(15)</sup>, o CESE propôs diferentes soluções para uma melhor integração dos aspectos ambientais na política agrícola. O Comité recordou que o chamado «segundo pilar» da política agrícola prevê que os Estados-Membros, na nova programação dos Fundos Estruturais para 2007-2013 e nos planos nacionais e regionais de desenvolvimento rural, promovam mecanismos de compensação para os agricultores que consigam reduzir os riscos da utilização de pesticidas químicos <sup>(16)</sup>.

4.19 A definição das técnicas de controlo integrado da poluição (IPC) deve ser compatível com as novas disposições em matéria de colocação no mercado dos produtos de protecção das culturas, e as normas das técnicas IPM devem ter em consideração os diferentes condicionalismos naturais e climáticos da UE.

4.20 Os produtos de protecção da produção agrícola devem ser manuseados e armazenados de modo a evitar todo e qualquer risco potencial para a saúde e o ambiente. Para além das regras propostas, o Comité considera que a nível comunitário deveria ser definido um conjunto de normas mínimas para o armazenamento por grossistas, retalhistas e agricultores <sup>(17)</sup>.

4.21 No que toca ao sistema de indicadores harmonizados para a recolha e difusão obrigatória dos dados sobre a comercialização e a utilização de pesticidas, o Comité concorda inteiramente com a necessidade de dispor de informações estatísticas e

com a obrigatoriedade de as recolher regularmente, com base em indicadores de risco e de utilização harmonizados a nível europeu.

4.22 O Comité salienta a importância de recolher dados homogéneos de todas as partes interessadas e a necessidade de evitar a duplicação de esforços e os encargos supérfluos, quer burocráticos quer técnicos.

4.23 Os indicadores deverão basear-se no nível de risco, mais do que na quantidade de produtos utilizados ou de resíduos presentes, e como nas repercussões para a saúde, tendo designadamente em conta as análises da Organização Mundial de Saúde e os níveis de propagação das doenças e dos fenómenos patogénicos que afectam as produções.

4.24 O Comité apela a que seja dada a devida prioridade à cooperação internacional, já com organismos como a FAO <sup>(18)</sup> e a OCDE <sup>(19)</sup>, já com as regiões mais próximas, e em particular com os países da Bacia do Mediterrâneo, dos Balcãs e outros países vizinhos.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(15)</sup> JO C 125 de 27.5.2002, pp. 87-99.

<sup>(16)</sup> JO C 85 de 8.4.2003, pp. 112-118.

<sup>(17)</sup> Cf. nomeadamente as *Orientações para a embalagem e armazenagem de pesticidas* (FAO 1985). Actualmente, a legislação comunitária em matéria de conservação das substâncias químicas só prevê normas mínimas para grandes quantidades, ao passo que os casos em que os pesticidas conservados em pequenas quantidades não estão sujeitos a quaisquer prescrições, ao contrário do que seria de desejar.

<sup>(18)</sup> Sobretudo para o seguimento, a aplicação e a actualização do *Código de conduta internacional para a distribuição e utilização de pesticidas*, de Novembro de 2002.

<sup>(19)</sup> Sobretudo para o desenvolvimento de indicadores.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga a Directiva do Conselho 68/89/CE relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros no que diz respeito à classificação da madeira em bruto»**

COM(2006) 557 final — 2006/0178 (COD)

(2007/C 161/16)

Em 11 de Outubro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 19 de Fevereiro de 2007, tendo sido relator T. DORDA.

Na 434.ª reunião plenária, de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 14 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 159 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Introdução

1.1 A proposta da Comissão visa revogar a Directiva 68/89/CEE do Conselho, de 23 de Janeiro de 1968, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros no que diz respeito à classificação da madeira em bruto.

1.2 Com base nas afirmações dos Estados-Membros, do sector da silvicultura e das indústrias florestais de que a referida directiva há muito que deixou de ter aplicação generalizada no comércio da madeira, a Comissão propôs a sua revogação.

## 2. Observações na generalidade

2.1 Em meados de 2005, 19 Estados-Membros e 11 representantes das federações nacionais da indústria participaram em consultas para averiguar se a directiva tem sido ou não aplicada e se a sua revogação teria um impacto negativo. Os resultados do inquérito confirmaram que no sector do comércio da madeira a directiva não é observada pela maioria dos Estados-Membros e das federações da indústria, por considerarem que ela não é suficientemente detalhada, não tem em conta as utilizações previstas da madeira e não se orienta para as necessidades do mercado.

2.2 A aplicação da directiva do Conselho tem sido limitada por vários motivos: ela não é vinculativa, os sistemas de classi-

cação e de medição que estabelece estão desactualizados e o sector do comércio da madeira acordou e passou a aplicar outros métodos de medição e classificação. Não obstante, o mercado interno e o comércio com países terceiros de matérias-primas silvícolas estão, ao que parece, a expandir-se a bom ritmo.

Por outro lado, foram estabelecidas normas europeias de medição e classificação da madeira, que podem ser aplicadas, se necessário, ao comércio da madeira, e são consideradas uma melhor solução.

2.3 A revogação da directiva baseia-se, portanto, nos resultados das consultas efectuadas com os Estados-Membros, o sector silvícola e as indústrias florestais. Os objectivos da directiva podem ser alcançados sem legislação comunitária.

2.4 Pelas razões atrás expostas, e também devido ao facto de a revogação da directiva não ter implicações orçamentais e ser um passo para simplificar a legislação europeia, o Comité subscreve a proposta da Comissão. O Comité considera que não se justifica manter em vigor uma legislação que não é regularmente aplicada, nem é essencial para o bom funcionamento do mercado interno neste sector.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

## Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Bem-estar dos animais — rotulagem»

(2007/C 161/17)

Em 28 de Novembro de 2006, a Presidência alemã do Conselho Europeu incumbiu o Comité, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, da elaboração de um parecer sobre o «Bem-estar dos animais — rotulagem».

Os correspondentes trabalhos ficaram a cargo da Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente.

Dada a urgência, o Comité Económico e Social Europeu designou, na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 15 de Março), para relator-geral **Leif E. Nielsen** e adoptou o presente parecer por 92 votos a favor, 6 votos contra e 2 abstenções.

### 1. Conclusões e recomendações

1.1 Na UE é crescente o interesse em promover métodos de produção e de criação mais atentos do que até aqui ao bem-estar dos animais de criação. Partindo desta premissa, é proposta a substituição do requisito mínimo obrigatório em vigor para o bem-estar dos animais por um rótulo facultativo que tanto poderia ser utilizado em conjugação com marcas comerciais gerais como com marcas que colocam o acento na qualidade, designadamente, através de «programas de qualidade» (*quality schemes*). Tal estabilizará as forças do mercado e não sobrecarregará desnecessariamente o sistema político da UE nem as instâncias nacionais de controlo. O rótulo de qualidade é um parâmetro essencial na concorrência recíproca do sector agro-alimentar e contém geralmente elementos variáveis relacionados com o bem-estar dos animais mais exigentes do que as normas mínimas obrigatórias. No entanto, é difícil ao consumidor avaliar os elementos que servem de base à rotulagem e o conteúdo da regulamentação. Por outro lado, os aspectos relacionados com o bem-estar dos animais nem sempre se baseiam em fundamentos científicos suficientes.

1.2 Um sistema de rotulagem deste tipo, apoiado em critérios objectivos para quantificar o bem-estar dos animais, será mais flexível, eficaz e inovador do que quaisquer critérios estabelecidos politicamente. Por isso mesmo, coaduna-se melhor com a evolução futura de uma produção caracterizada por condições mais variáveis, em consequência do alargamento da UE, da especialização e da diversificação crescentes da produção, bem como das mutações estruturais no comércio a retalho e nas parcerias em torno do desenvolvimento da produção e dos produtos de marca.

1.3 É essencial fomentar os métodos de produção e de criação mais propícios ao bem-estar dos animais, tanto directamente como por intermédio da formação e da disseminação dos resultados mais recentes da investigação, reagindo aos sinais emitidos pelo mercado que serão intrinsecamente um ponto de partida essencial para definir prioridades em termos de formação, investimento, etc. Por outro lado, um sistema de rotulagem poderá criar as sinergias necessárias «de um extremo ao outro da cadeia de produção» e contribuir para uma utilização mais racional dos recursos disponíveis. Os produtores pecuários precisam de estabilidade para fazerem face às variações mais ou

menos fundadas da cadeia com influência nas suas previsões e estratégias de investimento.

1.4 Convém, por conseguinte, propor aos produtores, comerciantes e industriais relevantes um sistema de rotulagem mais exigente do que os requisitos mínimos estabelecidos, apenas como opção voluntária, para que os regimes de rotulagem privados obedeçam a critérios assentes em fundamentos científicos e práticos e acompanhem sem problemas a evolução dos conhecimentos na matéria. Concretamente, uma espécie de logótipo combinado com um rótulo a cores ou um sistema de pontos, integrando eventualmente as marcas comerciais, o que poderia, em conjugação com uma qualquer forma de controlo privado e imparcial a estabelecer, poderia transformar o sistema numa base objectiva da comercialização. Este poderia ser aplicado a todas as espécies animais e a todos os produtos de origem animal, também no caso dos produtos importados, em conformidade com as normas da OMC.

1.5 Convém, contudo, continuar a aplicar na UE a regulamentação institucional clássica que estabelece requisitos mínimos, seguindo o exemplo dos rótulos utilizados até à data para classificar os modos de produção de ovos e produtos biológicos. Este sistema é, todavia, oneroso em termos políticos e administrativos e, por isso, pouco adequado para incentivar ao desenvolvimento de métodos de produção e de criação mais compatíveis com o bem-estar dos animais. Ao mesmo tempo, é grande a probabilidade de produtores, indústria e comércio sentirem o sistema como demasiado rígido e burocrático, sem que isso represente uma vantagem real para os consumidores.

1.6 O sistema proposto coincide em pontos essenciais com o sistema geral de rotulagem ecológica, designadamente os rótulos ecológicos da UE. Estes últimos baseiam-se na aplicação de princípios comuns à produção e são utilizados em produtos muito diversos, o que aumenta as sinergias e melhora o conhecimento do mercado. No entanto, por razões de concorrência, os operadores do sector agro-alimentar darão naturalmente a sua preferência aos seus rótulos de qualidade, motivo por que o «modelo ecológico» não é directamente aplicável à rotulagem correspondente ao bem-estar dos animais, que terá de assentar necessariamente em investigação específica e implica uma avaliação comparativa dos vários indicadores de bem-estar.

1.7 A investigação na UE é determinante para saber se, futuramente, será possível integrar o bem-estar dos animais na cadeia produção agrícola-transformação-comercialização, a partir de uma base científica e objectiva. É, ao mesmo tempo, essencial definir o mais depressa possível as componentes do sistema de rotulagem, com o fito de transpor os resultados da investigação e os indicadores normalizados — objectivos, mensuráveis e reproduzíveis — para estratégias e utilizações práticas e familiarizar os interessados com o sistema.

1.8 São indispensáveis campanhas de esclarecimento dirigidas, designadamente, aos consumidores e aos retalhistas, para dar-lhes a conhecer as normas mínimas obrigatórias em vigor na UE. Além disso, é de aventar a hipótese de criar uma página Internet e um banco de dados, com o apoio da UE, para uma maior transparência e visibilidade, mas a aplicação de orientações comuns pressupõe a divulgação exacta do seu conteúdo exacto. Também convém ponderar a proibição e o controlo mais severos de afirmações inexactas e enganosas e garantir que as empresas cumpram mais estritamente o que prometem.

## 2. Antecedentes

2.1 Em resposta aos apelos da presidência alemã, serão descritos neste parecer sistemas possíveis de rotulagem sobre o bem-estar dos animais e sua configuração, tendo em mente o desenvolvimento de métodos de produção e de criação que tenham mais em conta este aspecto. Isto perante o interesse crescente que a questão merece na UE, onde o bem-estar dos animais e outras considerações éticas são cada vez mais parte integrante do «modelo europeu de sociedade». É legítimo os consumidores esperarem — conforme revelam as sondagens realizadas pelo Eurobarómetro — que os alimentos de origem animal sejam produzidos com sistemas que respeitem a regulamentação em vigor na UE, sobretudo a relacionada com esta matéria, e lhes permitam escolher géneros alimentícios cuja produção é compatível com o bem-estar dos animais <sup>(1)</sup>. Acresce a este facto que há uma ligação múltipla entre o bem-estar e a saúde dos animais domésticos e o desenvolvimento de doenças que podem ser transmitidas ao ser humano.

<sup>(1)</sup> A crer no estudo intitulado «Attitudes of consumers towards the welfare of farmed animals» no Eurobarómetro especial de Junho de 2005, 43 % dos consumidores da UE preocupam-se com o bem-estar dos animais quando compram carne e 74 % dos inquiridos pensam que podem ter influência com os seus hábitos de compra no bem-estar dos animais. Ao mesmo tempo, vários estudos científicos revelam a extrema complexidade quer dos factores psicológicos e emocionais que influenciam os consumidores em forma de apelo aos valores éticos e morais quer das suas reacções à apresentação comercial e à rotulagem propostas pelo comércio a retalho. Há também grandes diferenças entre as convicções e os actos concretos. E uma atitude politicamente correcta em relação a uma rotulagem integrando preocupações éticas não se traduz necessariamente na compra de produtos obtidos em condições de respeito de certas normas éticas. As decisões de compra são determinadas essencialmente pelos preços, pela disponibilidade, pelos eventuais benefícios para a saúde e pelo sabor. As pessoas reagem, contudo, energicamente às notícias dadas pelos meios de comunicação sobre o tratamento desumano dos animais de criação ou das cobaias de laboratório.

2.2 A crer na maioria dos estudos realizados, os consumidores consideram o bem-estar dos animais como um parâmetro essencial para a qualidade dos produtos. Esta ideia encontra-se, evidentemente, mais inculcada nuns Estados-Membros do que noutros. O bem-estar ou a qualidade de vida de um animal pode ser definida como o somatório de experiências positivas ou negativas a que fica exposto durante a sua vida. O sofrimento, a dor, comportamentos conflituais, comportamentos anómalos ou o stress crónico são considerados, por princípio, experiências negativas, enquanto que o repouso, o sono, a alimentação, os cuidados prestados às crias e a higiene são obviamente experiências positivas. Não há, contudo, uma definição unívoca reconhecida para o bem-estar dos animais.

2.3 Seguindo, entre outras, as recomendações do Conselho da Europa, a UE aprovou uma série de normas mínimas para o bem-estar dos animais em forma de regulamentação institucional clássica. Muitas destas normas mínimas serão revistas nos próximos anos, em conformidade com decisões anteriores. Além disso, foram estabelecidas regras específicas sobre a rotulagem voluntária de produtos biológicos e a rotulagem obrigatória dos métodos de produção na comercialização de ovos, bem como disposições avulsas sobre a comercialização da carne de aves de criação e de carne de bovino.

2.4 A indústria alimentar e o comércio a retalho, caracterizadas por uma concentração e uma concorrência crescentes, utilizam cada vez mais um rótulo de qualidade realçando aspectos qualitativos, dentre os quais a produção compatível com o bem-estar dos animais. A par disso, as organizações de produtores e as cooperativas desenvolveram uma série de rótulos de qualidade regionais concentrados geralmente no bem-estar dos animais e na ecologia. Algumas destas produções podem servir-se do sistema de rotulagem da UE de protecção das indicações geográficas e das especialidades tradicionais <sup>(2)</sup>.

2.5 Há aqui diferenças consideráveis entre os vários países. Por exemplo, no mercado britânico predomina a rotulagem do tipo comercial, mas já na França e em Itália há um número significativo de rótulos de qualidade de carácter regional. Nos Países Baixos a produção é dominada tradicionalmente por rótulos de qualidade da indústria transformadora, mas verifica-se um aumento dos rótulos desenvolvidos pelo comércio a retalho e pelas organizações de produtores. Na Suécia, por seu lado, prevalecem os rótulos dos produtores que, seguindo a tese defendida tradicionalmente em muitos outros países, apregoam obviamente a melhor qualidade dos produtos nacionais, afirmando que esta também se traduz no respeito do bem-estar dos animais.

<sup>(2)</sup> Regulamento do Conselho (CE) n.º 509/2006 de 20 de Março de 2006 relativo às especialidades tradicionais garantidas dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios e Regulamento (CE) n.º 510/2006 de 20 de Março de 2006 relativo à protecção das indicações geográficas e denominações de origem dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios, in JO L 93 de 31.3.2006.

2.6 A partir da experiência adquirida com o sistema de rotulagem voluntária, a Comissão tenciona promover a utilização de indicadores mensuráveis específicos e objectivos do bem-estar dos animais e incorporá-los na legislação comunitária vigente e a adoptar. Estes indicadores poderiam servir de base a um instrumento legislativo de validação de sistemas de produção com normas mais exigentes do que as normas mínimas previstas na legislação em vigor<sup>(3)</sup>. Mas isso implica, segundo a Comissão, uma classificação das normas de bem-estar em vigor para apoiar o desenvolvimento de métodos de produção e de criação mais atentos a este aspecto e a facilitar a sua aplicação nos planos comunitário e internacional. A Comissão examinará quais são as possibilidades para introduzir uma rotulagem comunitária nesta base.

### 3. Observações na generalidade

3.1 Enquanto representante da sociedade civil, é para o CESE natural contribuir para a elaboração de sistemas de rotulagem e partilhar a responsabilidade pela introdução de um sistema europeu favorável ao desenvolvimento sustentável e às trocas comerciais com o resto do mundo. O bem-estar dos animais é parte integrante do património cultural e dos valores éticos da UE, do mesmo modo que a responsabilidade social das empresas, a protecção do ambiente e a ecologia que já estão, em certa medida, enquadradas na legislação comunitária. Há vários pontos de contacto entre o bem-estar dos animais e a ecologia, já que esta, enquanto sistema sustentável de produção agrícola, tem por base o respeito do ambiente e do bem-estar dos animais.

3.2 O CESE saúda o propósito da Comissão de promover na UE o bem-estar dos animais numa base objectiva e sustentável<sup>(4)</sup> e considera oportuno instituir um sistema comum de rotulagem propício a métodos de produção e de criação mais respeitadores do bem-estar dos animais. Perante o exposto, urge antes de mais facultar às forças do mercado uma base objectiva de funcionamento e «empurrá-las na direcção certa». Também é fundamental promover métodos de produção e de criação mais respeitadores do bem-estar dos animais, através da formação e da divulgação dos resultados mais recentes da investigação. Os sinais emitidos pelo mercado serão naturalmente o ponto de partida para estabelecer prioridades no âmbito da investigação, da formação dos agricultores, consultores e veterinários e ainda dos futuros investimentos no aparelho produtivo. O sistema de rotulagem poderá ser, portanto, útil para gerar sinergias e contribuir para uma utilização racional dos recursos, sobretudo no

contexto da planificação e da estratégia de investimento dos produtores.

3.3 Seja como for, trata-se de um processo a longo prazo que terá necessariamente de acompanhar a par e passo o desenvolvimento de indicadores de bem-estar objectivos, mensuráveis e reproduzíveis assentes em fundamentos científicos e na validação dos vários sistemas de produção. É, porém, essencial estabelecer quanto antes as condições e os princípios de um sistema comum de rotulagem no âmbito do bem-estar dos animais, para preparar da melhor maneira os correspondentes trabalhos e introduzir nele indicadores normalizados à medida que forem sendo desenvolvidos. É, por isso, conveniente que as partes envolvidas compreendam e aceitem com brevidade as orientações e a configuração deste sistema comum a aplicar a todos os produtos de origem animal, numa base o mais voluntária e flexível possível.

3.4 Deve-se, contudo, estar ciente de que o processo é dificultado não só pela falta de conhecimentos disponíveis sobre os vários aspectos do bem-estar dos animais e da sua classificação por ordem de prioridade, mas também pela diversidade das preferências dos consumidores e das condições de produção com influência na opinião pública, pela variedade de tradições e de níveis de informação, pela concorrência no sector alimentar, pela complexidade das formas de regulamentação existentes, pela dificuldade em compreender o conteúdo dos rótulos de qualidade privados e, por último, pela pouca fiabilidade das funções de controlo privado ou público, sobretudo no caso das importações para a UE.

3.5 Uma rotulagem clara e informativa é, em quaisquer circunstâncias, um factor fundamental para a promoção de métodos de produção e de criação atentos ao bem-estar dos animais. Com efeito, a experiência adquirida com os produtos biológicos e os sistemas alternativos de reprodução de ovos demonstra que as normas de rotulagem podem contribuir para sistemas de produção mais preocupados com essa questão.

3.6 As normas de rotulagem são da competência da UE. Sendo estas frequentemente alvo de debates e de conflitos de interesses contrários, a Comissão tenciona apresentar em finais de 2007<sup>(5)</sup> uma proposta de alteração da directiva de rotulagem. Na maioria dos casos, uma rotulagem adequada e clara é fruto de um compromisso por ser impossível ter em conta todos os desejos e as exigências de todos. Isto sucede também com os produtos alimentares, cujas normas de rotulagem são consideradas muitas vezes exageradas. As instâncias incumbidas

<sup>(3)</sup> Cf. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre um Plano de Acção Comunitário relativo à Protecção e ao Bem-Estar dos Animais 2006-2010 (COM(2006) 13 final de 23.1.2006), onde são anunciadas iniciativas ao nível da OMC, a apresentação em 2009 de um relatório sobre a introdução de um sistema de rotulagem obrigatório da carne de frango e de produtos à base de carne de frango e de um relatório sobre a continuação da aplicação de indicadores mensuráveis e sobre a possível definição de um padrão de qualidade europeu para os produtos obtidos por sistemas de produção que respeitem normas elevada de bem-estar dos animais e sobre a introdução de um sistema específico técnico e financeiro para promover a aplicação de normas de bem-estar mais exigentes dentro e fora da UE.

<sup>(4)</sup> Cf. Parecer do CESE 1356/2006 de 26.10.2007 sobre a Comunicação da Comissão sobre um Plano de Acção Comunitário relativo à Protecção e ao Bem-Estar dos Animais e CESE 1246/2005 in JO C 28 de 3.2.2006 sobre a proposta de directiva relativa ao estabelecimento de regras mínimas para a protecção dos frangos de carne — COM (2005) 221 final.

<sup>(5)</sup> *Welfare Quality®* é um projecto de investigação financiado pela UE com a participação de 39 institutos e universidades com conhecimento especializado no âmbito do bem-estar dos animais. Tem por objectivo desenvolver normas para o bem-estar dos animais e estratégias práticas com base científica, com vista à integração do bem-estar dos animais na cadeia produção agrícola-transformação-comercialização, com a correspondente informação aos consumidores.

da inspecção destes produtos mostram-se cépticas em relação à utilidade de rótulos ainda mais detalhados, visto considerarem haver o risco de informação fundamental sobre as propriedades dos alimentos ser preterida para segundo plano por outro tipo de informação. Além disso, os consumidores têm dúvidas sobre a utilidade de aumentar o número de informações, sobretudo as de natureza ética. Face ao exposto, dever-se-á optar na rotulagem em matéria de bem-estar dos animais por um logótipo de menores dimensões que, combinado com uma marca a cores, venha completar os rótulos existentes por meio de estrelas ou pontos.

#### 4. Importações para a UE

4.1 O estabelecimento de novas restrições e de novos preceitos legislativos na UE tem em si o riscos de as importações de países sujeitas a normas menos exigentes suplantarem a produção e as vendas de produtos da UE, reduzindo a sua quota no mercado mundial. A maior preocupação pelo bem-estar dos animais na UE, com um mercado interno constituído por trinta países europeus e 500 milhões de habitantes <sup>(6)</sup>, terá um efeito emulador nos países terceiros e nas suas exportações para a UE. A Sociedade Financeira Internacional do Banco Mundial recordou recentemente o interesse crescente pelo bem-estar dos animais e a necessidade de proceder a mudanças nesse domínio, quer na produção primária quer no processamento industrial <sup>(7)</sup>.

4.2 É natural que os animais que foram criados, abatidos e esquartejados na UE, bem como os produtos transformados ou não transformados, fiquem sujeitos às normas mínimas comunitárias, o que torna supérflua qualquer rotulagem. Em contrapartida, é muitas vezes invocada, e com toda a razão, a necessidade de munir os produtos importados com um rótulo indicando a sua origem, para apurar, directa ou indirectamente, se cumprem os requisitos mínimos da UE. Conforme o CESE assinalou já em pareceres anteriores, o bem-estar dos animais deve ser, a longo prazo, reconhecido como um critério absolutamente legítimo no comércio de produtos agrícolas por forma a poder impor o respeito das normas mínimas nas importações. Convém, por conseguinte, examinar mais de perto até que ponto é juridicamente admissível impor um rótulo obrigatório atestando a origem dos produtos importados e, não sendo possível garantir a observância de normas equiparáveis às vigentes na UE, em que medida é lícita uma menção do género «método de produção desconhecido».

4.3 Para ter em conta todos os produtos agrícolas europeus que satisfazem as normas europeias obrigatórias no âmbito do

<sup>(6)</sup> Entre eles estão igualmente a Noruega, a Islândia e Liechtenstein que integram o mercado interno da UE através do Espaço Económico Europeu (EEE).

<sup>(7)</sup> Creating Business Opportunity through Improved Animal Welfare, Sociedade Financeira Internacional (SFI), Banco Mundial, Abril de 2006. A SFI conta com 178 países membros. Esta recomendação diz respeito sobretudo a investimentos nos países em vias de desenvolvimento com vista à exportação para países desenvolvidos. Vários países dispõem tradicionalmente de códigos de conduta para o bem-estar dos animais mas não de uma legislação propriamente dita. É este o caso, por exemplo, da Suíça, da Austrália, da Nova Zelândia, da Argentina e do Brasil.

bem-estar dos animais e para distingui-los dos produtos não europeus não sujeitos aos mesmos requisitos, poder-se-ia indicar no rótulo o local onde foi cultivada ou criada a matéria-prima agrícola de que é composto o produto, optando pela forma mais apropriada dentre as seguintes:

- «Agricultura UE», se a matéria-prima agrícola do produto foi cultivada ou criada na UE;
- «Agricultura não UE», se a matéria-prima agrícola do produto foi cultivada ou criada num país terceiro;
- «Agricultura UE/não UE», se uma parte da matéria-prima agrícola do produto foi cultivada ou criada na UE e outra parte num país terceiro.

A menção «UE» ou «não UE» pode ser eventualmente substituída ou completada por um país no caso de todas as matérias-primas que compõem o produto terem sido cultivadas ou criadas neste país.

4.4 Embora toda a regulamentação deva tomar como premissa a conformidade com as regras da OMC, a União Europeia, como refere o CESE em pareceres anteriores, pode ver-se constrangida a empreender acções unilaterais para chamar a atenção para a necessidade de adaptar o quadro jurídico. Seja como for, os importadores e os retalhistas terão de assumir, a curto e a longo prazo, a responsabilidade de assegurar, mediante sistemas de certificação ou de garantias análogas que as importações dos países terceiros satisfazem os requisitos em vigor.

#### 5. A regulamentação institucional clássica

5.1 As normas mínimas vigentes para o bem-estar dos animais na UE e decisões precedentes compelem a Comissão a apresentar nos próximos anos propostas para a sua reformulação e actualização <sup>(8)</sup>. Estas normas foram sendo fixadas em actos legislativos detalhados, geralmente depois de negociações políticas muito laboriosas. Convém que, futuramente, estas assentem com mais solidez em conhecimentos científicos e numa análise objectiva da situação, também com o fito de simplificar o processo político. A regulamentação deve basear-se, por conseguinte, em conhecimentos acessíveis a todo o momento e obedecer a princípios de objectividade e responsabilidade, pondo em evidência as vantagens práticas que um sistema eficiente ofereceria para a produção primária, as condições de transporte, de atordoamento e de abate. Também de futuro será absolutamente necessário estabelecer normas mínimas deste modo, ou seja, através da regulamentação institucional clássica.

<sup>(8)</sup> Comunicação da Comissão sobre um Plano de Acção Comunitário relativo à Protecção e ao Bem-Estar dos Animais 2006-2010) — COM (2006) 13 final.

5.2 As normas de rotulagem voluntária de produtos biológicos e a indicação obrigatória dos métodos de produção na comercialização de ovos estão discriminadas em detalhe nos actos legislativos comunitários. Por outras palavras, se forem utilizadas nos rótulos definições mais exactas, as normas comunitárias serão respeitadas e serão garantidas condições de concorrência equitativas e informações correctas aos consumidores. Este tipo de rotulagem, em combinação com requisitos obrigatórios, foi introduzido para ter em conta as solicitações dos consumidores ou como factor fundamental para o funcionamento do mercado, dado que regula o uso de denominações comerciais que o consumidor associa a determinadas formas de produção, estabelecendo as condições jurídicas mínimas exigíveis para evitar a fraude ou a confusão no mercado. Também neste caso a experiência demonstra que é difícil definir critérios, requer muito tempo e implica um esforço notável de registo, contabilidade e controlo quer para os operadores quer para as instâncias nacionais de controlo. Tem, por isso, sentido manter neste caso a regulamentação em vigor.

5.3 De acordo com a proposta de regras mínimas para a protecção dos frangos de carne, a Comissão apresentará, o mais tardar dois anos a partir da data da sua aprovação, um relatório sobre «a eventual introdução, a nível comunitário, de um sistema de rotulagem específico, harmonizado e obrigatório, da carne de frango, bem como de produtos e preparados à base de carne de frango, baseado no cumprimento das normas de bem-estar dos animais»<sup>(9)</sup>. Em certos casos isso implicará um regime paralelo às normas comunitárias vigentes para os sistemas de produção de ovos, que prevêm regras de rotulagem aplicáveis a diversos modos de produção.

5.4 No entanto, apenas se pode optar pelo modelo clássico de regulamentação quando é possível fazer a distinção entre modos de produção claramente definidos e perfeitamente compreensíveis para os consumidores. O mesmo se pode dizer da regulamentação dos produtos biológicos, que têm em conta em primeiro lugar considerações ambientais e não expressamente o bem-estar dos animais. Este modelo poderia ser utilizado eventualmente na produção de frangos de carne, desde que os consumidores estejam à altura de compreender e de fixar o contexto geral da rotulagem. Tornar-se-ia, todavia, opaco se fosse aplicado a outros produtos de origem animal.

5.5 O modelo clássico de regulamentação é, além disso, demasiado rígido e complicado face à diversidade das condições de produção existentes na União Europeia alargada e à futura evolução do mercado. Ao aplicá-lo, corre-se o risco de abrandar ou mesmo bloquear o desenvolvimento, em virtude da complexidade dos procedimentos de revisão e da dificuldade em observar as diferenças naturais entre os modos de produção. Este modelo é exigente nos planos político e administrativo e não é suficientemente interessante para os intervenientes no mercado, reduzindo a sua motivação para introduzir rótulos de qualidade privados com uma referência, por exemplo, ao carácter regional dos produtos. A experiência ensina que quando se passa da rotulagem voluntária para a rotulagem regulamen-

tada ou obrigatória, o controlo se torna administrativamente mais oneroso.

5.6 É, pois, inoportuno prever uma extensão ulterior do modelo clássico de regulamentação ao nível da UE e a utilização de rótulos «oficiais». O mesmo sucede ao nível nacional, quando, por hipótese, as normas nacionais de rotulagem entram em conflito com o mercado interno. Por outro lado, uma rotulagem indicando que a norma comunitária mínima é respeitada apenas tem sentido se, como é o caso dos sistemas de produção de ovos, a mesma se inscrever num sistema que preveja níveis diferenciados.

## 6. «O modelo ecológico»

6.1 Um sistema voluntário generalizado de rotulagem, equiparado à regulamentação aplicável aos rótulos ecológicos na UE<sup>(10)</sup> e às normas nacionais correspondentes, é menos propício à promoção do desenvolvimento de métodos de produção e de criação mais respeitadores do bem-estar dos animais. A indústria alimentar e o comércio prefeririam, sem sombra de dúvida, continuar a desenvolver os seus próprios rótulos de qualidade. Se bem que o «modelo ecológico» tenha algumas semelhanças com o modelo voluntário proposto para os produtos de origem animal, não é o mais indicado para servir de base à definição de critérios objectivos em matéria de bem-estar dos animais. De resto, um modelo sintonizado com as normas ambientais da UE seria demasiado burocrático em comparação com um rótulo elucidativo do bem-estar dos animais.

6.2 Os rótulos ecológicos em questão funcionam, em princípio, com o apoio de um secretariado que assiste as partes envolvidas na tarefa de definir critérios ecológicos mais rigorosos do que os prescritos pelas disposições legais e que se incumbe de divulgar informação sobre a rotulagem aos consumidores e aos comerciantes grossistas. A vantagem deste tipo de rotulagem é ser, em princípio, aplicável a todos os produtos e ter, portanto, uma utilização mais disseminada graças às sinergias desenvolvidas e a um conhecimento prático mais profundo da regulamentação. As informações são fornecidas por um terceiro imparcial como prova objectiva e verificável de que o produto resulta de métodos de produção mais respeitadores do ambiente, durante todo o seu ciclo de vida.

6.3 No atinente aos produtos de origem animal, é imprescindível que a definição individual de critérios aplicáveis à criação de espécies animais e às condições de produção fique a cargo de peritos, com base em resultados científicos e numa avaliação criteriosa dos sistemas de produção. Isso implica avaliações detalhadas e específicas realizadas por especialistas. Convém de qualquer modo que o recurso à menção clara e fiável de «modelo ecológico» destinada aos consumidores, a utilização voluntária e a rotulagem comum baseada em critérios de mercado atestando a conformidade com critérios éticos específicos, mais rigorosos do que as normas mínimas estabelecidas por lei, propicie o desenvolvimento de métodos de produção e de criação mais atentos ao bem-estar dos animais.

<sup>(9)</sup> COM(2006) 221 final de 30.5.2005 que preconiza o estabelecimento de regras mínimas para a protecção dos frangos de carne.

<sup>(10)</sup> Regulamento (CE) n.º 1980/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Julho de 2000, relativo a um sistema comunitário revisto de atribuição de rótulo ecológico in JO L 237 de 21.9.2000, p.1.

## 7. Rótulos de qualidade privados

7.1 Os rótulos de qualidade privados funcionam com base nas leis do mercado e em quadros jurídicos que proibem afirmações capciosas, mas não prevêm intervenções específicas da administração pública. São sistemas flexíveis capazes de adaptar-se continuamente à evolução da situação. Mas isso não quer dizer que este tipo de rotulagem seja a mais indicada para o bem-estar dos animais. Face à oferta crescente de géneros alimentícios, é difícil para os consumidores compreenderem e compararem os critérios utilizados pelos vários rótulos. A promoção comercial poderá dar uma ideia errónea das condições de produção, visto os atributos indicados nem sempre obedecerem a critérios concretos, geralmente por não haver conhecimentos objectivos para fundamentá-los. Este facto reduz a credibilidade e cria distorções de concorrência em relação aos produtos e a condições de produção sujeitos a critérios mais rigorosos. É, além disso, possível que as empresas industriais e comerciais tendam a alterar as exigências em função da concorrência de uma forma nem sempre justificada e que pode causar dificuldades aos produtores pecuários.

7.2 Perante o exposto, é necessário fixar critérios de produção objectivos. A Comissão propôs oportunamente a criação de um centro ou de um laboratório que teria por missão estabelecer indicadores objectivos para o bem-estar dos animais <sup>(11)</sup>. Ao mesmo tempo, espera que, com base nos resultados do projecto de investigação «*Welfare Quality Project*», que estará concluído em 2009, seja possível dar um passo em frente na integração de indicadores mensuráveis na legislação comunitária sobre o bem-estar dos animais. É igualmente fundamental tirar partido da investigação e dos desenvolvimentos em cada um dos Estados-Membros.

7.3 Por este motivo, a melhor via para desenvolver futuramente determinados métodos de produção e de criação mais respeitadores do bem-estar dos animais, assentes em conhecimentos científicos, passará necessariamente por medidas complementares à utilização dos rótulos de qualidade privados. Deste modo, as empresas terão a possibilidade de manter e desenvolver rótulos próprios, demarcando-se dos concorrentes, a partir de uma base científica, real e objectiva, que permitirá aos consumidores escolherem de acordo com as suas convicções e preferências e a partir de informações verídicas. O sistema poderá, assim, funcionar em consonância com as leis do mercado sem a intervenção desnecessária da administração pública. Poder-se-ia pensar, por exemplo, em uma indicação de que o produto satisfaz uma norma da União Europeia, sujeita a um controlo imparcial.

## 8. Proposta de rotulagem indicativa do bem-estar dos animais

8.1 Importa definir os quadros e os princípios para a configuração do sistema comum de rotulagem, para preparar devidamente os correspondentes trabalhos e integrar nele os indicadores de bem-estar normalizados logo que estejam disponíveis os resultados parciais, designadamente, do projecto *Welfare-*

*-Quality*. Tal permitirá aos especialistas e, eventualmente, ao centro de bem-estar dos animais proposto, estabelecer os critérios objectivos necessários. Neste contexto, convém ponderar diversos indicadores respeitantes ao ciclo de vida integral dos animais, que deverão traduzir-se em condições de produção práticas e realistas capazes de otimizar as sinergias entre investigação, desenvolvimento e aplicação das novas tecnologias <sup>(12)</sup>.

8.2 Através do mandato conferido ao centro em questão, os resultados dos trabalhos realizados poderão confluir em normas aplicáveis a todas as espécies de animais de criação e aos produtos de origem animal mais importantes, as quais serão utilizadas pelo sistema de rotulagem proposto, incluindo designadamente requisitos para medir e verificar posteriormente cada um dos indicadores. A rotulagem com referência ao bem-estar dos animais deverá, em suma, estribar-se o mais possível em indicadores do bem-estar mensuráveis e reproduzíveis e não apenas nos sistemas de produção empregues.

8.3 O comércio e a indústria poderão depois apor voluntariamente nos produtos de origem animal um logótipo reconhecido ao nível comunitário garantindo o respeito de normas mais exigentes do que as normas mínimas comunitárias. Será logicamente indispensável consolidar estas normas mais exigentes num acto legislativo, a menos que seja juridicamente possível remeter directamente para as normas comuns. As normas poderiam, por exemplo, no caso de optar por três níveis superiores, situar-se por hipótese em 20 %, 40 % e 60 %, respectivamente, acima das normas mínimas, se tal for considerado apropriado para uma dada espécie animal e um dado produto. O respeito dos requisitos específicos e o controlo da utilização do rótulo serão garantidos pelo controlo interno das empresas, com a colaboração de um inspector, instituto ou organização independente ou de um organismo de certificação especializado, operando com base nas normas ISSO da série EN — ISO — 17000 ou de um organismo de certificação acreditado compatível com a série EN — ISO — 45011. Em contrapartida, não está prevista a aprovação ou a autorização caso a caso para a utilização do referido logótipo, com tudo o que isso representa em administração e controlo para os poderes públicos.

8.4 O logótipo usado poderia ser combinado com um sistema de cores ou de estrelas ou ainda com um sistema de pontos, para além dos rótulos comerciais existentes, desde que o sistema de rotulagem comum não entre em conflito com os rótulos comerciais existentes. O sistema poderá ser aplicado em condições análogas aos produtos importados, evitando assim problemas com as normas da OMC.

## 9. Medidas complementares

9.1 Seria de ponderar a hipótese de os responsáveis dos vários rótulos criarem uma página Internet e uma base de dados com o apoio da UE, descrevendo o regime de rotulagem proposto e os outros sistemas de rotulagem em matéria de bem-estar dos animais. As empresas poderiam, neste contexto, fornecer informações sobre os produtos e corroborar assim a

<sup>(11)</sup> Conforme propõe o CESE no seu parecer sobre a comunicação da Comissão relativa ao plano de acção, conviria criar um centro ou laboratório deste tipo ao nível mundial, em cooperação com os parceiros comerciais da UE mais importantes, para conseguir a aceitação internacional dos métodos desenvolvidos.

<sup>(12)</sup> Estes indicadores deverão incluir todos os elementos com uma importância fundamental para a espécie considerada, ou seja, a reprodução, as condições de espaço disponível e de estabulação, os controlos diários, os aspectos patológicos e sanitários, o desmame, as intervenções cirúrgicas, o transporte para o matadouro, as condições de atordamento e de abate.

sua conduta eticamente responsável. Estas informações poderiam, por exemplo, ser acessíveis também nos estabelecimentos comerciais. A base de dados em questão poderia servir, além disso, de fonte de inspiração para futuros desenvolvimentos na matéria. Graças a ela, haveria uma maior transparência e, por outro lado, o risco de críticas ou da descoberta de manobras fraudulentas e enganosas poderia assegurar um certo grau de autodisciplina e de controlo interno.

9.2 Poder-se-ia, além disso, reforçar as normas que regem as afirmações inexactas e capciosas com a introdução de sanções mais pesadas em caso de abuso, sobretudo por não se tratar de um sistema de autorização associado a um controlo exercido pelas autoridades nacionais. Por natureza, as empresas têm juridicamente o direito de fazerem publicidade dos seus produtos desde que seja correcta e não induza os consumidores em erro mas, ao mesmo tempo, é evidente que lhes cabe unicamente a elas garantir que as suas afirmações (verificadas ou não por um terceiro imparcial) cumpram estas exigências.

9.3 Há ainda a possibilidade — de longe a mais simples — de apoiar meramente a introdução de sistemas de rotulagem privados através de campanhas de esclarecimento dirigidas aos consumidores e ao comércio a retalho sem adoptar novas medidas. Mas como se pode inferir do exposto, um método desta natureza seria insuficiente. Independentemente da escolha de sistemas de rotulagem ou de outras medidas, convém organizar em todo o caso campanhas de informação de grande

amplitude, uma vez criadas as premissas necessárias. É de pensar, por exemplo, em conferências destinadas a formadores de opinião ou através da televisão ou da imprensa. Seria conveniente que a Comissão, tal como as autoridades nacionais competentes, assumissem uma parte considerável de responsabilidade, associando-se, por exemplo, às organizações dos agricultores, dos consumidores e de defesa dos animais.

9.4 De tempos a tempos vem à luz a necessidade de uma rotulagem nacional com a indicação obrigatória da origem, dada a preferência generalizada por produtos nacionais. Não obstante o mundo económico invocar o risco de distorções da concorrência, tem valido até à data um princípio fundamental segundo o qual podem ser estabelecidas ao nível nacional normas para o bem-estar dos animais mais rigorosas do que os requisitos mínimos comunitários. Se, no âmbito da aplicação do princípio da subsidiariedade, se deixar aos Estados-Membros a definição dos seus próprios sistemas de rotulagem nesta matéria, em função das condições de produção e dos interesses dos consumidores, isso poderá degenerar facilmente num favoritismo unilateral para com os produtos nacionais. De resto, qualquer forma de rotulagem nacional obrigatória seria, em substância, incompatível com o mercado interno e com as regras de concorrência da UE. Todavia, os Estados-Membros que optam por normas mínimas obrigatórias mais rigorosas para um ou mais sectores da produção, têm, se assim o desejarem, a possibilidade de integrá-las no sistema de rotulagem proposto.

Bruxelas, 15 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social e determina o conteúdo do Anexo XI»**

COM(2006) 7 final — 2006/0008 (COD)

(2007/C 161/18)

Em 10 de Fevereiro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 22 de Fevereiro de 2007, sendo relator W. GREIF.

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 14 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 163 votos a favor e 5 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Resumo

1.1 O Comité Económico e Social Europeu entende que o Regulamento relativo à coordenação dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros deve ser posto em prática o mais rapidamente possível, o que implica a entrada em vigor do seu regulamento de aplicação e a obtenção de acordo sobre o regulamento em apreço, que determina o conteúdo do Anexo XI do Regulamento n.º 883/2004.

1.2 O CESE está consciente de que a aplicação incondicional do princípio da equiparação de factos, que impede qualquer limitação das competências dos legisladores nacionais aos assuntos internos em matéria de segurança social, teria repercussões enormes para os sistemas de segurança social.

1.3 O CESE reconhece, por isso, que são necessárias certas entradas do Anexo XI no tocante a situações específicas nos Estados-Membros a fim de prevenir o conflito entre a regulamentação nacional e o texto do Regulamento n.º 883/2004. Apela, contudo, a que essas entradas sejam o mais limitadas possível, que só sejam incluídas quando realmente indispensáveis para a aplicação das regras de coordenação no Estado-Membro em questão, e que respeitem o princípio da proporcionalidade.

1.4 É particularmente importante garantir que as entradas do Anexo XI não tragam desvantagens para os cidadãos na aplicação da coordenação.

1.5 O Comité não tem a assinalar quaisquer problemas nas entradas do Anexo XI, quer para os segurados que residem ou viajam noutro Estado-Membro quer para as empresas e para as instituições da segurança social. As vantagens da coordenação para os beneficiários não devem ser diminuídas pelas entradas.

1.6 O CESE louva os esforços bem-sucedidos de todos os participantes na simplificação, que conseguiram fazer com que o Anexo XI contenha bastante menos entradas do que o correspondente Anexo VI ao actual Regulamento n.º 1408/71.

1.7 Para rápida aplicação do regulamento de base, o CESE exorta os Estados-Membros a dotar já as suas instituições da segurança social dos recursos técnicos e pessoais necessárias para permitir uma transposição sem problemas.

## 2. Introdução e historial da proposta de regulamento

2.1 As disposições comunitárias em matéria de coordenação dos sistemas nacionais de segurança social são determinadas no Regulamento (CEE) n.º 1408/71 («Regulamento de base») e no seu «Regulamento de aplicação» (CEE) n.º 574/72, várias vezes actualizados e alterados desde a sua entrada em vigor há mais de 30 anos.

2.1.1 Ambos os regulamentos têm por objectivo assegurar que os indivíduos abrangidos pelo seu âmbito de aplicação e que viajem, estanciem ou residam noutro Estado-Membro não percam os seus direitos à segurança social. Os segurados não devem ser prejudicados pela sua mobilidade nem receber um tratamento de menor qualidade do que os segurados que permanecem no seu território nacional. Para garantir a manutenção dos direitos, os regulamentos definem os princípios que deverão orientar a coordenação bem como as diferentes modalidades correspondentes aos requisitos dos diversos ramos da segurança social.

2.2 O Regulamento n.º 1408/71 será substituído pelo Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, adoptado já em 29 de Abril de 2004.

2.2.1 De acordo com o artigo 89.º do novo Regulamento n.º 883/2004, a sua aplicação na prática será determinada por um outro regulamento, que substituirá o actual regulamento de aplicação n.º 574/72. O novo regulamento de aplicação<sup>(1)</sup>, cujo projecto foi apresentado em 31 de Janeiro de 2006, está actualmente a ser debatido no Parlamento Europeu e no Conselho e foi já objecto de um parecer separado do CESE<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> JO C 318 de 23.12.2006.

<sup>(2)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que define as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, COM(2006) 16 final — 2006/0006 (COD), relator: GREIF. JO C 324 de 30.12.2006.

2.2.2 O Regulamento n.º 883/2004, com todas as melhorias e simplificações que permite para todos os utentes no domínio da coordenação da segurança social, só poderá começar a ser aplicado quando o regulamento de aplicação entrar em vigor. Até lá continuarão a vigorar as disposições do Regulamento n.º 1408/71 e do seu regulamento de aplicação n.º 574/72.

2.3 O 41.º considerando do Regulamento n.º 883/2004 afirma que «É necessário estabelecer disposições especiais adaptadas às características próprias das legislações nacionais para facilitar a aplicação das regras de coordenação». São justamente estas «disposições especiais adaptadas às características próprias das legislações nacionais» que devem ser definidas no Anexo XI do Regulamento n.º 883/2004, objecto do presente parecer.

2.3.1 O Regulamento de base n.º 883/2004 estabelece, pois, as regras básicas de coordenação, ao passo que o regulamento de aplicação pode ser encarado como um «manual de instruções» do regulamento de base, definindo sobretudo os aspectos técnicos. O Anexo XI do Regulamento n.º 883/2004 inclui regras específicas adaptadas às disposições jurídicas dos diferentes Estados-Membros, a fim de permitir a aplicação sem problemas das novas regras de coordenação.

2.3.2 O Anexo XI visa, pois, prevenir os conflitos entre os sistemas nacionais de segurança social e as regras de coordenação. Certas disposições próprias dos regimes nacionais devem ser garantidas através de entradas no Anexo XI, a fim de evitar os entraves à coordenação. Dessa forma, o Anexo XI deverá velar pela aplicação simultânea sem problemas das disposições nacionais e comunitárias na coordenação na prática dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros.

2.4 O Anexo XI reserva uma secção separada para cada Estado-Membro. O número de entradas por Estado-Membro varia enormemente em função da legislação nacional.

2.5 O Anexo XI foi inicialmente deixado vazio quando da adopção do novo Regulamento n.º 883/2004 em 2004. Nessa altura, foi decidido que o seu conteúdo seria determinado num outro regulamento. É esse regulamento que está agora em análise <sup>(3)</sup>.

2.5.1 O Anexo XI não se refere apenas ao Regulamento n.º 883/2004, mas também ao regulamento de aplicação. Os três documentos não podem ser encarados isoladamente uns dos outros. Assim, o conteúdo do Anexo XI está a ser debatido pelo Conselho «Assuntos Sociais» em paralelo com o conteúdo correspondente do regulamento de aplicação. Ambas as propostas de regulamento apresentadas pela Comissão em

<sup>(3)</sup> COM(2006) 7 final.

Janeiro de 2006 são assim alvo de discussão em simultâneo no Conselho.

2.5.2 O conteúdo do Anexo XI deve ser adoptado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho até à entrada em vigor do regulamento de aplicação. A conclusão do Anexo XI representa, pois, uma outra condição para a aplicação das novas regras de coordenação da segurança social. As bases jurídicas para o regulamento em apreço são os artigos 42.º e 308.º do Tratado CE. Para a entrada em vigor é necessária unanimidade no Conselho e a aprovação pelo Parlamento Europeu no âmbito do processo de co-decisão.

2.6 Em 24 de Janeiro de 2006, a Comissão avançou uma proposta que alterava diversos pontos do Regulamento n.º 883/2004 e definia o conteúdo do Anexo XI e surgiu na sequência de conversações com os Estados-Membros. As alterações ao Regulamento n.º 883/2004, que não é sequer ainda aplicável, devem-se ao facto de várias matérias exigidas pelos Estados-Membros como entradas no Anexo XI terem sido reconhecidas como aspectos transversais a regulamentar para todos os Estados-Membros. A sua introdução no regulamento de base evita de resto que sejam incluídas entradas do mesmo teor para cada Estado-Membro no Anexo XI.

### 3. Observações na generalidade e na especialidade do CESE

3.1 O CESE já reconheceu em vários pareceres a importância dos novos regulamentos de coordenação dos sistemas nacionais de segurança social enquanto passo importante para uma melhor circulação na União, saudando em particular o âmbito de aplicação pessoal e material mais alargado, as simplificações em comparação com os regulamentos ainda vigentes e todas as medidas tendentes a melhorar a cooperação entre as instituições da segurança social.

3.1.1 O Comité apela a que o novo regulamento de coordenação comece a ser aplicado o mais rapidamente possível, o que implica não só a entrada em vigor do regulamento de aplicação como também um acordo sobre o conteúdo do Anexo XI. Neste sentido, o CESE exorta todos os responsáveis a acelerar o mais possível as negociações sobre o regulamento de aplicação e sobre o regulamento em apreço relativo ao conteúdo do Anexo XI <sup>(4)</sup>.

3.1.2 O CESE considerou já no seu parecer sobre o regulamento de aplicação que o prazo entre a adopção definitiva do regulamento e a sua entrada em vigor não deve, em caso algum, exceder os seis meses previstos na proposta da Comissão <sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> Cf. os pareceres do CESE sobre *Segurança social dos trabalhadores assalariados e não assalariados* (Relator: RODRIGUEZ GARCIA CARO), JO C 24 de 31.1.2006, e sobre a *Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à definição das modalidades de aplicação do Regulamento n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social — COM(2006) 16 final — 2006/0006 (COD)* (relator: GREIF), JO C 324 de 30.12.2006.

<sup>(5)</sup> JO C 324 de 30.12.2006., relator: GREIF — ponto 4.4.1.

3.2 Os Estados-Membros podem solicitar que o Anexo XI contenha entradas destinadas a salvaguardar disposições nacionais que considerem particularmente importantes. Esta necessidade compreende-se à luz da equiparação de factos imposta pelo Regulamento n.º 883/2004, de acordo com a qual todos os factos ou acontecimentos com efeitos jurídicos para a segurança social ocorridos noutro Estado-Membro devem sempre ser considerados como tendo ocorrido no próprio território do Estado-Membro <sup>(6)</sup>.

3.2.1 A equiparação de factos significa, por exemplo, que a percepção de uma pensão de uma instituição da segurança social de um outro Estado-Membro deve obrigatoriamente produzir os mesmos efeitos jurídicos que a percepção dessa pensão no Estado-Membro competente. E se um acidente ocorrido no território nacional der direito a uma pensão por invalidez, esta deve igualmente ser paga em caso de acidente noutro Estado-Membro.

3.2.2 O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias tem decidido quase sempre a favor de uma interpretação lata da igualdade de tratamento a fim de assegurar a protecção dos trabalhadores migrantes. O Regulamento n.º 1408/71 ainda em vigor não prevê uma equiparação generalizada dos factos, mas apenas casos bem específicos em que essa equiparação pode dar-se. O Tribunal de Justiça tem sido regularmente consultado quanto aos casos não regulamentados. Assim, foi por exemplo julgado inadmissível que a duração do pagamento das pensões de sobrevivência dos órfãos só seja prolongada por prazo equivalente ao da duração do serviço militar efectuado no território do país em questão <sup>(7)</sup> e que os períodos de invalidez só sejam tidos em conta no cálculo da reforma quando o interessado esteja abrangido pela legislação do Estado-Membro em questão durante esses períodos de invalidez <sup>(8)</sup>.

3.2.3 O CESE está consciente de que a aplicação indiscriminada do princípio da equiparação de factos, que impede qualquer limitação das competências dos legisladores nacionais a factos internos em matéria de segurança social, teria repercussões enormes para os sistemas de segurança social. Os próprios considerandos 9 a 12 do Regulamento n.º 883/2004 impõem limites à equiparação de factos. O 12.º considerando afirma por exemplo que *«importa evitar que o princípio da equiparação de factos ou acontecimentos conduza a resultados objectivamente injustificados ou à cumulação de prestações da mesma natureza pelo mesmo período»*. E o 11.º considerando dispõe que *«a equiparação de factos ou acontecimentos ocorridos num Estado-Membro não torna de modo algum esse Estado-Membro competente, nem torna a sua legislação aplicável»*.

3.2.4 Para obviar às consequências indesejadas da equiparação de factos, foi incluída no Regulamento de base n.º

<sup>(6)</sup> Cf. artigo 5.º do Regulamento n.º 883/2004: «Igualdade de tratamento de prestações, de rendimentos e de factos: Salvo disposição em contrário do presente regulamento e tendo em conta as disposições especiais de aplicação, aplicam-se as seguintes disposições:

- a) Se, nos termos da legislação do Estado-Membro competente, o benefício das prestações de segurança social e de outros rendimentos produzir determinados efeitos jurídicos, as disposições relevantes dessa legislação são igualmente aplicáveis em caso de benefício de prestações equivalentes auferidas ao abrigo da legislação de outro Estado-Membro ou de rendimentos auferidos noutro Estado-Membro;
- b) Se, nos termos da legislação do Estado-Membro competente, forem atribuídos efeitos jurídicos à ocorrência de certos factos ou acontecimentos, esse Estado-Membro deve ter em conta os factos ou acontecimentos semelhantes correspondentes ocorridos noutro Estado-Membro, como se tivessem ocorrido no seu próprio território.»

<sup>(7)</sup> Processo C-131/96, Mora Romero, Rec. 1997, I-3676.

<sup>(8)</sup> Processos C-45/02 e C-46/92, Lepore e Scarmuffa, Rec. 1995, I-6497.

883/2004 uma série de derrogações transversais aplicáveis a vários Estados-Membros. Outros efeitos negativos que afectem o sistema de um só Estado-Membro podem ser evitados através das entradas no Anexo XI.

3.3 O conteúdo do Anexo XI baseia-se principalmente em contributos dos Estados-Membros. Existem disposições particulares em domínios específicos que os Estados-Membros não podem adoptar ou deixar em vigor a nível nacional sem entrar em conflito, em certas circunstâncias, com o Regulamento n.º 883/2004. O Anexo XI visa, assim, garantir que os pontos do regulamento respeitantes a Estados-Membros específicos sejam adaptados para que a aplicação nesses Estados-Membros decorra sem problemas.

3.3.1 Atendendo à quantidade de entradas que nele poderão ser introduzidas, o Anexo XI será um elemento sensível para a entrada em vigor do Regulamento n.º 883/2004. Embora reconheça a necessidade de algumas entradas, o CESE apela, contudo, a que essas entradas sejam o mais limitadas possível, que só sejam incluídas quando realmente indispensáveis para a aplicação das regras de coordenação no Estado-Membro em questão, e que respeitem o princípio da proporcionalidade. É particularmente importante garantir que as entradas do Anexo XI não tragam desvantagens, no funcionamento da coordenação, para os cidadãos.

3.3.2 O CESE está consciente da complexidade das questões a resolver, mas recorda que a defesa de interesses particulares não deve implicar novos atrasos na aplicação da nova coordenação, sobretudo atendendo a que é necessária unanimidade no Conselho e o acordo do Parlamento Europeu no âmbito do processo de co-decisão.

3.4 Os Estados-Membros foram já convidados, durante as negociações sobre o Regulamento n.º 883/2004, a apresentar propostas no sentido de assegurar a aplicação sem problemas das diferentes disposições jurídicas nele contidas. Foram assim apresentadas cerca de 150 propostas de entradas no Anexo XI. Os serviços da Comissão analisaram as propostas apresentadas e debateram-nas com os responsáveis dos Estados-Membros em causa. Foram aceites cerca de 50 propostas. Foi assim que foi elaborado o conteúdo da proposta da Comissão agora em análise. Um exame final das entradas do Anexo XI está actualmente a decorrer no Conselho «Assuntos Sociais» em paralelo com as negociações sobre o capítulo correspondente do regulamento de aplicação.

3.4.1 Dada a complexidade do tema, que toca questões de pormenor da legislação social dos Estados-Membros, o CESE não se pronunciará sobre cada uma das entradas. Em primeira análise, o Comité não tem a assinalar quaisquer problemas nas entradas do Anexo XI, quer para os segurados em situação de mobilidade quer para as empresas e para as instituições da segurança social.

3.5 O facto de a maior parte das entradas ter sido rejeitada é perfeitamente compreensível: algumas das entradas não foram incluídas no Anexo XI por redundantes ou incompatíveis com o Regulamento n.º 883/2004. Outros pedidos de inclusão de entradas no Anexo XI foram convertidos em propostas de alterações menores ao Regulamento n.º 883/2004. Trata-se de propostas que não são específicas a um só país mas sim de carácter geral.

3.5.1 Estas propostas de alteração ao Regulamento n.º 883/2004, que constam igualmente da presente proposta de regulamento, permitiram evitar que muitas entradas semelhantes propostas por Estados-Membros diferentes fossem incluídas no Anexo XI. Desta forma, o Anexo tornou-se mais curto, e o regulamento em geral mais acessível.

3.5.2 Um exemplo deste agrupamento de questões horizontais é o artigo 1.º da proposta de regulamento em apreço. As clarificações nele contidas aplicam-se a vários Estados-Membros e serão por isso sistematicamente aplicadas ao próprio Regulamento n.º 883/2004, em vez de constarem de uma variedade de entradas do Anexo XI.

3.5.2.1 O n.º 1 do artigo 1.º aplica-se ao artigo 14.º do Regulamento n.º 883/2004 «Seguro voluntário ou seguro facultativo continuado». O novo texto abre a todos os Estados-Membros a possibilidade de prever na legislação nacional que qualquer seguro voluntário no seu sistema de segurança social que esteja condicionado à residência do beneficiário ou ao exercício de uma actividade anterior no seu território só será possível se o beneficiário já tiver estado inscrito no sistema de segurança social do Estado-Membro em questão no quadro de uma actividade profissional. Sem esta derrogação, quem houvesse residido ou trabalhado em qualquer local da UE poderia subscrever um seguro voluntário nesse Estado-Membro em virtude do princípio de equiparação dos factos previsto no artigo 5.º do Regulamento n.º 883/2004. Visto que o seguro voluntário se revela particularmente vantajoso em certos Estados-Membros, uma abertura total poderia desequilibrar o sistema de segurança social desses Estados-Membros e trazer desvantagens para os seus segurados. Foi assim decidido que todos os Estados-Membros tinham o direito de impor o exercício prévio de uma actividade profissional como condição para a obtenção de um seguro voluntário.

3.5.2.2 O n.º 3 do artigo 1.º prevê uma alteração do artigo 52.º do Regulamento n.º 883/2004 «Liquidação das prestações».

Definindo de forma transversal para todos os Estados-Membros os casos em que a definição das prestações não obedece necessariamente ao cálculo da prestação proporcional ao tempo contado <sup>(9)</sup>.

— O objectivo é que os segurados móveis não fiquem em desvantagem face aos segurados não móveis.

<sup>(9)</sup> O método também chamado *pro-rata-temporis* determina o montante da pensão parcial pago pelo sistema nacional de segurança social com base num cálculo proporcional. O método parte de um cálculo fictício em que se presume que todos os direitos às prestações de seguro foram adquiridos no território nacional. Em seguida, o montante da pensão parcial pago pela segurança social nacional é calculado como percentagem dessa pensão hipotética correspondendo ao período segurado no território relativamente ao período total. Há casos em que o cálculo exclusivamente baseado no número de anos no território nacional (prestação autónoma) é sempre maior do que a prestação determinada pelo cálculo proporcional, os quais casos são enumerados no Anexo VIII. Nesses casos, a instituição competente pode rejeitar o cálculo proporcional.

— Refira-se ainda que a redacção proposta pela Comissão foi revista durante as negociações no Conselho.

— O consenso parcial provisório no Conselho prevê apenas que os sistemas em que os períodos de tempo são irrelevantes para o cálculo das prestações não tenham de aplicar o cálculo proporcional nos casos previstos no Anexo VIII do Regulamento n.º 883/2004.

— Ficam assim excluídos designadamente os regimes de contribuições definidas a que se referia o texto original da Comissão.

3.5.3 Outros aspectos horizontais foram igualmente tidos em conta na proposta de regulamento de aplicação, com destaque para as propostas de natureza técnica. As entradas do Anexo XI ficam assim na prática limitadas a medidas específicas para cada Estado-Membro.

3.6 O CESE louva os esforços bem-sucedidos de todos os participantes na simplificação, que conduzir a que o Anexo XI contenha bastante menos entradas do que o correspondente Anexo VI ao actual Regulamento n.º 1408/71.

3.6.1 Há que continuar no mesmo sentido e determinar objectivamente se quaisquer futuras propostas de entrada no Anexo XI (designadamente as da Roménia e da Bulgária na sequência da adesão) não se referem antes a aspectos transversais que deveriam ser sistematicamente integrados no regulamento de base ou no regulamento de aplicação.

É o caso, por exemplo, das cláusulas de protecção vigentes em muitos Estados-Membros no que respeita às prestações públicas às pessoas que por motivos políticos, religiosos ou raciais tenham sido vítimas de discriminação em matéria de segurança social <sup>(10)</sup>, ou ainda das normas específicas aplicáveis às vítimas da guerra, aos ex-prisioneiros de guerra, às vítimas de crimes, do terrorismo ou de regimes totalitários. Essas cláusulas de protecção, que oferecem a grupos específicos de pessoas a protecção da segurança social (seguros de doença, pensões) ou indemnizações, não fazem normalmente parte do sistema nacional de segurança social. Conviria por isso prever no regulamento de base um artigo para tais casos aplicável a todos os Estados-Membros a fim de exceptuar do regulamento as disposições que prevêem uma prestação ou indemnização pelo Estado mas que não estão sujeitas ao sistema da segurança social.

<sup>(10)</sup> Cf. a entrada n.º 5 da Áustria no Anexo XI.

3.6.2 Ao mesmo tempo, o CESE insta os peritos dos Estados-Membros a reverem em profundidade a sua legislação à luz das novas regras de coordenação. Caso necessário, poderão ainda ser incluídas no Anexo XI novas entradas destinadas a assegurar a aplicação sem problemas do Regulamento n.º 883/2004. Se as legislações nacionais em matéria de segurança social não forem compatíveis com as regras de coordenação, poderá assistir-se a uma vaga de recursos perante o Tribunal de Justiça.

#### 4. Observações mais detalhadas sobre o funcionamento da coordenação

4.1 A mobilidade transfronteiriça é uma das prioridades da agenda comunitária. Uma boa coordenação no domínio da segurança social é essencial para a forma como os cidadãos europeus aproveitarão as oportunidades da mobilidade. Os cidadãos esperam, com razão, que a cooperação comunitária lhes traga vantagens.

4.2 O CESE considera que os Estados-Membros e a Comissão devem fazer todo o possível para tornar as regras e as vantagens da coordenação dos sistemas de segurança social mais facilmente compreensíveis a todos os potenciais utilizadores do regulamento. Devem ser tomadas sem demora todas as providências nesse sentido. Importa desenvolver e divulgar melhor os mecanismos já existentes de aconselhamento em matéria de mobilidade <sup>(1)</sup>.

4.3 A este respeito, o CESE chamou já a atenção para a necessidade de preparar atempadamente o pessoal das instituições da segurança social para as novas regras e todas as bases a ela associadas. Para tal, é indispensável prever instrução e formação adequadas do pessoal nos Estados-Membros.

4.4 No interesse de uma rápida aplicação do regulamento base, o CESE exorta os Estados-Membros a dotar já as suas instituições da segurança social dos recursos técnicos e pessoais necessários para permitir uma transposição sem problemas. Os instrumentos já disponíveis a nível nacional para os intervenientes e utilizadores — com destaque para as redes TRESS, que congregam os meios e os actores interessados <sup>(12)</sup> — devem ser aproveitados para avaliar a aplicação na prática do regulamento após a respectiva entrada em vigor.

4.5 O CESE reserva-se o direito de reexaminar em parecer de iniciativa separado certas questões relativas ao funcionamento da coordenação na prática. Esse parecer analisará em particular em que medida os cidadãos podem realmente tirar proveito das vantagens no domínio da mobilidade transfronteiras, nomeadamente no que se refere ao Cartão Europeu de Seguro de Doença.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> Cf. p. ex. as Disposições comunitárias em matéria de segurança social: *Direitos dos cidadãos em circulação na União Europeia*, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/emplweb/publications/publication\\_en.cfm?id=25](http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/publications/publication_en.cfm?id=25); bem como a base de dados MISSOC sobre os sistemas de segurança social dos Estados-Membros, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/missock\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missock_en.htm).

<sup>(12)</sup> *Training and Reporting on European Social Security* (Formação e acompanhamento da segurança social na Europa): <http://www.tress-network.org/>.

## Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A família e a evolução demográfica»

(2007/C 161/19)

O Comité Económico e Social Europeu recebeu um pedido de parecer, datado de 19 de Outubro de 2006, por parte da futura Presidência alemã, sobre «A família e a evolução demográfica»

A Mesa do Comité considerou oportuno elaborar um parecer que integrasse a «Comunicação da Comissão — O futuro demográfico da Europa: transformar um desafio em oportunidade», COM(2006) 571 final, sobre a qual a Comissão decidira, em 12 de Outubro de 2006, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu.

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 22 de Fevereiro de 2007, do qual foi relator S. BUFFETAUT.

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 14 de Março de 2007), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 120 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer.

### 1. Recomendações e propostas

#### 1.1 Reagir a uma situação sem precedentes

1.1.1 O artigo 33.º da Carta dos Direitos Fundamentais legitima a participação da União Europeia nas reflexões e propostas em matéria de política familiar, mesmo sendo claro que, por razões de eficácia e de subsidiariedade, é aos Estados-Membros, às autarquias locais e, eventualmente, aos serviços públicos e às empresas que compete a definição concreta das políticas e a respectiva execução.

1.1.2 No Livro Verde publicado em 16 de Março de 2005, a Comissão qualifica — com razão — a actual situação demográfica europeia de fenómeno «sem precedentes». A comunicação de 10 de Outubro de 2006 sublinha que se trata «de um dos mais importantes desafios a que a União Europeia deverá fazer face durante os próximos anos». Mas constatações não bastam: a única questão que vale a pena colocar é a de saber «que fazer no plano comunitário?», designadamente no domínio das políticas de família e de conciliação entre vida familiar e profissional. Saliente-se, aliás, que também o Conselho da Europa acaba de apelar à criação de uma grande política europeia em prol da família.

1.1.3 O Comité Económico e Social Europeu preconiza a concepção de um programa de estudo, de acções de informação, de propostas concretas e do respectivo seguimento, bem como, de uma forma geral, de análises de impacto, actualmente obrigatórias para todas as propostas legislativas, que integrem o impacto dessas medidas sobre as famílias sempre que ele seja provável e que estejam ligadas aos outros grandes domínios socioeconómicos da União Europeia, o emprego, o crescimento, a evolução energética e as suas consequências.

#### 1.2 Programa de estudos

1.2.1 Para dar uma resposta adequada às mudanças demográficas, os decisores políticos a nível europeu, nacional e local

precisam de um diagnóstico aprofundado da evolução demográfica. O primeiro fórum demográfico europeu, realizado em Outubro de 2006, constitui uma excelente iniciativa que importa manter a um ritmo regular.

1.2.2 É igualmente necessário estudar em pormenor os desenvolvimentos demográficos (geografia da população, movimento natural, movimento migratório, composição por idade e sexo, aumento da esperança de vida, etc.) e suas causas (factores económicos, sociais, culturais, ambientais, dificuldade em conciliar vida familiar com a vida profissional, situação das mulheres e das mães no mercado de trabalho, flexibilidade do emprego por razões familiares, importância dos riscos e das exigências da vida profissional, etc.), tendo em conta as diversidades nacionais e regionais. É primordial que esses estudos sejam realizados de forma independente, pois os seus resultados podem pôr em causa as políticas nacionais.

1.2.3 Poderiam realizar-se estudos comparativos sobre os vários sistemas fiscais ou sociais para ajudar as mulheres e os homens a retomarem a vida profissional depois de se terem consagrado à educação dos filhos, bem como sobre medidas que incitem os homens a partilhar as responsabilidades familiares. Seria igualmente interessante estudar os diferentes sistemas de incentivos fiscais que permitam desenvolver serviços públicos ou privados para as famílias e acessíveis a todos.

1.2.4 As famílias confrontadas com situações particulares (mulheres sozinhas com filhos, filhos deficientes, pais idosos dependentes, famílias de imigrados com dificuldades de integração, etc.) deveriam ser objecto de estudos específicos.

1.2.5 Pela sua grande diversidade geográfica e diferente tipologia, o envelhecimento <sup>(1)</sup> deverá ser alvo de estudos específicos, tendo nomeadamente em conta o seu impacto na vida e na política de família. A família tem sido principalmente observada do ponto de vista das relações entre pais e filhos pequenos

<sup>(1)</sup> Segundo a ciência demográfica, o envelhecimento da população caracteriza-se pelo aumento da proporção de idosos, tendo geralmente como corolário a diminuição da proporção de jovens. Esta subida do número de idosos é designada por «gerontocrescimento». O envelhecimento da população e o «gerontocrescimento» não são necessariamente concomitantes, podendo divergir consoante a maneira em que as respectivas causas se combinam uma com as outras.

e adolescentes, mas, doravante, será igualmente preciso encará-la pelas relações existentes entre filhos e pais idosos, sobretudo em matéria de organização do tempo de trabalho e de ajuda da comunidade.

1.2.6 Também será preciso pensar como poderão, de futuro, trabalhadores idosos mais saudáveis, mais dinâmicos e mais independentes participar melhor e durante mais tempo na vida familiar, económica e social, sobretudo através da adaptação dos postos de trabalho e de uma maior participação na vida pública e nas relações intergeracionais (por exemplo, associando pessoas relativamente idosas à vida das escolas, dos infantários e das creches). A família é composta não só pelos pais e filhos mas também pelos avós, que muitas vezes desempenham um papel importante de auxílio e apoio (guarda das crianças, apoio material, etc.).

1.2.7 No âmbito do «7.º programa-quadro da Comunidade Europeia de actividades em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração (2007 a 2013)», conviria reforçar a vertente da investigação socioeconómica e dotá-la melhor financeiramente, de forma a fortalecer a investigação no domínio da demografia (2).

### 1.3 Informação

1.3.1 A Comissão deveria criar um verdadeiro registo europeu de boas práticas em matéria de política de família, de conciliação da vida familiar com a profissional, de igualdade entre os homens e as mulheres e de acções específicas em favor das mães e dos pais que participam plenamente nas responsabilidades familiares. Tratar-se-ia de propor aos Estados-Membros experiências bem sucedidas por toda a Europa para permitir aos casais realizar o seu insatisfeito desejo de ter filhos (o número de filhos por família é de 1,5, quando, segundo estudos recentes, o número de filhos desejados é nitidamente mais elevado).

### 1.4 Propostas

1.4.1 A incidência das mutações demográficas só poderá ser sensivelmente atenuada se se lançar mão, em tempo útil, de uma série de medidas coordenadas de política social, económica, ambiental, em prol da família e da igualdade entre os géneros, o que pressupõe capacidade de visão e de combinação das políticas mais eficazes. Para tal a União Europeia deverá apresentar um plano de acção plurianual propondo medidas que os Estados-Membros tenham posto à prova na área da política de família e da conciliação da vida familiar/profissional.

(2) Ver o parecer do CESE de 15.9.2004 «Rumo ao 7.º programa quadro em matéria de investigação: As necessidades de investigação no domínio das mutações demográficas — Qualidade de vida dos idosos e necessidades tecnológicas», relatora R. HEINISCH (JO C 74 de 23.3.2005, pág. 44–54).  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2005/c\\_074/jc\\_07420050323pt00440054.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2005/c_074/jc_07420050323pt00440054.pdf)

1.4.2 Tendo em conta que relativamente à demografia as políticas exercem-se na continuidade e no longo prazo, a União Europeia deverá salientar a urgência da situação e submeter aos Estados-Membros propostas de acção em matéria de política de família sustentável.

1.4.3 O método aberto de coordenação deverá tornar-se um instrumento de comparação das políticas de família e de igualdade entre os géneros, bem como das políticas económicas e sociais, que permita à União extrair o melhor da diversidade cultural dos Estados-Membros e das respectivas políticas nacionais.

1.4.4 Como medida vigorosa, o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu e a Comissão deverão, no respeito do princípio da subsidiariedade, promover a assinatura, pelos Estados-Membros, de um pacto europeu em prol da família, que poderá conter os seguintes compromissos:

- afirmação da vontade dos Estados de porem em prática políticas consentâneas com as expectativas da população quanto ao número de filhos desejados pelos casais na União Europeia. Tais políticas deveriam concretizar-se através de prestações financeiras directas, adaptações fiscais e ofertas de equipamentos públicos ou privados (creches de empresa, por exemplo) e de serviços subsidiados;
- fixação de uma percentagem mínima dos orçamentos públicos consagrados às crianças e às famílias, enquanto investimento de futuro, para que não sejam laminados pelos custos colectivos ligados ao envelhecimento da população, que podem vir a ser considerados prioritários por corpos eleitorais cada vez mais velhos;
- garantia da promoção de um ambiente favorável tanto para a família no seu conjunto como individualmente para os pais, as mães e os filhos agindo para aplicar esta ideia já antiga e raramente realizada de facilitar a conciliação da vida familiar com a profissional e para assegurar uma verdadeira igualdade entre homens e mulheres, tendo verdadeiramente em conta a evolução dos modos de vida e de trabalho (tempos dispersos, distância, carestia do alojamento nos centros urbanos, falta de infra-estruturas para a pequena infância, etc);
- desenvolvimento de medidas continuadas e a longo prazo a favor da infância e das famílias, visto a perenidade deste tipo de política ser uma das chaves do seu sucesso. Este compromisso deverá traduzir-se na manutenção continuada do nível relativo das despesas consagradas à juventude, em relação ao nível das despesas com a saúde e com as pensões de reforma, cujo aumento parece ser inevitável em consequência do envelhecimento da população. É importante garantir o desenvolvimento das novas gerações nas melhores condições possíveis. Isto pressupõe preservar e melhorar a

saúde e a segurança das crianças, oferecer a todos uma educação de qualidade, propor sistemas de assistência e apoio aos pais para responder às suas necessidades e dificuldades. Há que prestar especial atenção às famílias e crianças que vivem situações de grande pobreza, carecem de apoio especial e são oriundas da imigração. Todavia, se o CESE não pode deixar de registar que a população europeia envelhece e que a renovação das gerações é indispensável à sobrevivência do continente, recorda também que a reabsorção do desemprego maciço, o acesso ao emprego duradouro da faixa etária de 25-35 ano e a segurança real dos percursos profissionais em geral deveriam permitir a gestão sem escolhos do tempo da reforma, activa ou não.

1.4.5 O ser humano não se reduz à condição de produtor e de consumidor. Possui em si uma dimensão social e afectiva que constitui a sua dignidade. Qualquer política verdadeiramente humanista terá de ter em conta e saber preservar esta dimensão essencial da vida humana. As políticas em prol da família contribuem plenamente para a realização das pessoas e para a harmonia das sociedades. Neste contexto, ao adoptar o «Pacto europeu em prol da família», a União Europeia mostra honrar os compromissos da sua Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

## 2. Introdução

2.1 Depois do seu Livro Verde «*Uma nova solidariedade entre gerações face às mudanças demográficas*»<sup>(3)</sup>, a Comissão acaba de publicar uma nova comunicação intitulada «*O futuro demográfico da Europa: transformar um desafio em oportunidade*», manifestando assim a importância que dá a esta questão determinante para o futuro da União Europeia.

2.2 Importa antes de mais reconhecer que, até ao Tratado de Nice, os Estados-Membros se mantiveram bastante discretos em relação a este assunto, embora houvesse vinte anos que os demógrafos tentavam chamar a atenção dos políticos para a questão do «inverno demográfico» que se anunciava e para as diversas dificuldades que traria. É, pois, deplorável, que, com tão numerosos e repetidos alertas, a reacção tenha sido tão tardia e se deva agora enfrentar uma verdadeira crise demográfica.

2.3 De há 10 anos a esta parte, a Comissão não tem cessado de salientar a importância de um fenómeno que pode tornar caducos todos os objectivos da Estratégia de Lisboa, dando assim provas de uma louvável lucidez.

2.4 Sem dar mostras de excessivo pessimismo, mesmo que a taxa de fecundidade não seja a única condição do dinamismo dos Estados-Membros e deva ser acompanhada do desenvolvimento das competências, da formação e criatividade das diferentes gerações, a situação demográfica da União Europeia é um desafio de primeira importância para o seu desenvolvimento económico e o equilíbrio social.

2.5 A escassez de mão-de-obra qualificada pode comprometer as condições de aumento da produtividade se não for dada a devida atenção à qualidade do trabalho e à modernização dos métodos de trabalho. Com efeito, no futuro os tipos de trabalho e as correspondentes qualificações serão diferentes dos actuais, o que salienta a importância da aprendizagem ao longo da vida. Infelizmente há cerca de dezassete milhões de desempregados na Europa, sem falar dos que são obrigados a aceitar um emprego a tempo parcial na falta de um a tempo inteiro. Um dos maiores desafios da União é conseguir que essas pessoas encontrem um trabalho estável, o que, em certa medida, permitiria reduzir o impacto negativo, no plano económico, da diminuição da população activa europeia.

2.6 As mudanças demográficas surgem após o período a que a ciência demográfica chama «transição demográfica». Esta última registou uma diminuição significativa da mortalidade, especialmente da infantil e materna. Este fenómeno vem acompanhado da descida da taxa de natalidade em relação com a diminuição da mortalidade e de um considerável aumento da esperança de vida.

2.7 A «transição demográfica» e o aumento da esperança de vida dos mais velhos (desde os anos setenta na Europa) são evoluções extremamente positivas. É, no entanto, necessário que a renovação das gerações seja assegurada, o equilíbrio entre nascimentos e mortes não seja rompido de forma duradoura, o que não é o caso na Europa, visto que o número de mortes supera o dos nascimentos em numerosos Estados-Membros.

2.8 Chegar a uma idade avançada nas melhores condições possíveis é um bem precioso que se mantém como um objectivo no futuro. Esta evolução levará ao aumento das despesas de saúde e de cuidados sanitários, mas exigirá também novos serviços e bens destinados aos idosos. Obrigará também a desenvolver a produtividade da população activa e a prolongar a actividade dos «seniores», alguns excluídos da actividade profissional a contragosto.

2.9 A imigração compensa e, sem dúvida, compensará parcialmente nalguns países europeus o défice demográfico, na condição de ser acompanhada de programas de integração para os imigrantes (aprendizagem das línguas, formação profissional, etc.)<sup>(4)</sup>, mas não pode ser a única resposta ao desafio da demografia, porque não se trata unicamente de quantidade de mão-de-obra necessária mas também de um problema humano e societal. Acresce que não se pode privar os países em desenvolvimento do seu potencial humano e, designadamente, dos seus cidadãos com melhor formação e mais qualificados. Por outro lado, a União Europeia também deve ser capaz de encontrar no seu seio as respostas aos problemas demográficos com que está confrontada.

<sup>(3)</sup> Ver parecer do CESE de 13.09.2006 sobre «A imigração na UE e as políticas de integração: Colaboração entre os governos regionais e locais e as organizações da sociedade civil», relator L. PARÍZA CASTAÑOS. (JO C 318 de 23.12.2006).

<sup>(3)</sup> COM(2005) 94 final.

### 3. A comunicação da Comissão de Outubro de 2006

3.1 A Comissão começa por lembrar um pormenor demasiado negligenciado no discurso dominante: um aspecto do envelhecimento da população a que a ciência demográfica chama envelhecimento «pelo topo», é uma boa notícia, visto ser um sinal do prolongamento da esperança de vida dos mais velhos e, por conseguinte, de progressos consideráveis nos planos médico, social e económico.

3.2 Esta maior longevidade verifica-se precisamente numa altura em que a taxa de natalidade regista uma forte descida, o que faz com que a situação demográfica europeia seja caracterizada por quatro elementos:

- aumento da esperança de vida,
- reduzido número de filhos por mulher (1,5 na Europa a 27),
- declínio da taxa de natalidade nas décadas mais recentes e
- forte fluxo de imigração.

3.3 Daí resultará uma ligeira redução da população da União Europeia, mas sobretudo uma população muito mais velha com a entrada das gerações da renovação demográfica do pós-guerra na faixa etária dos seniores.

3.4 As projecções da Comissão vão até 2050 e baseiam-se exclusivamente em estimativas estatísticas. Estas projecções são apresentadas como forma de chamar a atenção para o problema e de estimular o debate; não devem ser tomadas como uma previsão determinista de riscos futuros.

3.5 De acordo com as projecções da Comissão, em 2050, poderá haver na União Europeia duas pessoas em idade de trabalhar para cada pessoa com 65 anos ou mais, quando actualmente essa relação é de quatro para uma.

3.6 Com base nessas projecções, a Comissão constata que o envelhecimento da população poderá ter um fortíssimo impacto no mercado de trabalho, na produtividade e no crescimento económico, como também na protecção social e nas finanças públicas.

3.7 Numa primeira fase (até 2017), poderá assistir-se a um aumento da taxa de emprego entre as mulheres e os trabalhadores com idades entre 55 e 64 anos, mas tratar-se-á de um fenómeno temporário, após o qual a evolução demográfica irá pesar em força sobre o crescimento económico.

3.8 Assim, a taxa de crescimento média anual do PIB da União Europeia poderá diminuir como que mecanicamente ao ritmo do envelhecimento da população e passar de 2,4 % no período de 2004/2010 a apenas 1,2 % entre 2030 e 2050, o que significaria o fim das ambições e dos objectivos da Estratégia de Lisboa.

3.9 Ora, se nada for feito, o envelhecimento poderá simultaneamente acarretar um aumento significativo das despesas

públicas (com reformas, assistência à saúde e serviços para as pessoas idosas) que, ao agravarem os défices orçamentais, levarão a uma espiral de endividamento público insustentável.

3.10 Entende a Comissão que, perante as dificuldades anunciadas, trata-se agora de imaginar como poderá a União Europeia apoiar os Estados-Membros numa estratégia a longo prazo, cuja execução, em direito e na prática, depende essencialmente da vontade política e das competências destes últimos.

3.11 Propõe pistas de reflexão e de acção pertinentes, mas necessariamente vagas ou gerais, pelo facto de as competências nesta matéria pertencerem aos Estados-Membros, ou mesmo às suas autarquias locais.

3.12 As propostas formuladas têm pontos de contacto com a política da família e visam favorecer a renovação demográfica, melhorando em especial as possibilidades de conciliar a vida profissional, privada e familiar (através do desenvolvimento de estruturas de guarda de crianças e de sistemas de licença parental, da flexibilização da organização do trabalho, da organização de um fórum demográfico anual, etc.).

3.13 Também são recomendadas medidas para aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores com mais de 55 anos e a produtividade na Europa, bem como disposições para melhor organizar as migrações legais e a integração desses migrantes.

3.14 Finalmente, a Comissão preconiza a emergência de uma panóplia suficiente e variada de instrumentos financeiros para salvaguardar os regimes de reforma, nos quais se inclui também a acumulação da poupança e do capital privados, para que as pessoas possam decidir com mais autonomia acerca do nível de rendimento de que pretendem dispor na reforma, o que, por sua vez, pressupõe um funcionamento eficaz e transparente dos mercados financeiros e elevada qualidade de supervisão sobretudo dos fundos de pensão.

3.15 O envelhecimento da população europeia obriga-nos a mudar as mentalidades e os sistemas de protecção social e as políticas da família, pois do que se trata é, com efeito, de transformar um desafio difícil numa oportunidade.

3.16 Como a União Europeia não tem competências próprias no domínio em causa, a Comissão limitou-se a enunciar princípios gerais. De resto, é difícil conceber como é que a União Europeia poderia dispor de competências na matéria, quando as respostas a dar variam consoante as situações intrínsecas de cada Estado e os hábitos e tradições sociais e culturais de cada povo. Além disso, a aplicação de certas medidas concretas, como o desenvolvimento de estruturas de guarda de crianças, só pode ser organizada ao nível local, muito próximo das famílias. Mas, não deixa de ser verdade que para fazer face ao desafio demográfico é necessária, e mesmo urgente, uma mobilização à escala europeia.

3.17 A presidência alemã, que mostrou interesse pela comunicação da Comissão, manifestou-se favorável ao aprofundamento do aspecto referente à política da família e solicitou ao Comité Económico e Social Europeu que examinasse sob que forma uma política sustentável em prol da família poderia contribuir para o desenvolvimento económico e social da Europa.

#### **4. A família, uma realidade humana que se adaptou às evoluções económicas e sociais**

4.1 As consideráveis mutações políticas, económicas e sociais que, durante dois séculos, marcaram a Europa afectaram também a família, o modo de vida e o sistema de valores. A revolução industrial e a urbanização modificaram o quadro familiar. A família alargada reduziu-se e desenvolveram-se novos modelos de vida familiar, os laços entre gerações modificaram-se, as mentalidades evoluíram, as solidariedades económicas alteraram-se ou dissiparam-se e, simultaneamente, a independência económica crescente das mulheres aumentou o nível de vida das famílias que dispõem de dois rendimentos profissionais.

4.2 Os modos de vida familiares modificaram-se e diversificaram-se. Diminuiu o número de casamentos e as pessoas casam mais tarde. Aumentou o número de filhos fora do casamento e o das adopções, em especial de crianças não europeias. Aumentou o número de divórcios e o de novas famílias com filhos nascidos de um casamento anterior. O número de pais isolados, principalmente mulheres, aumenta e estas famílias monoparentais vêem-se muitas vezes confrontadas com uma situação material difícil. A situação das famílias com crianças deficientes levanta problemas particulares específicos que exigem especial atenção dos poderes públicos. Desenvolveram-se novas redes familiares para criar entajuda baseada na solidariedade e nos laços de amizade (creches familiares, por exemplo). O número de pessoas por agregado familiar diminuiu, havendo cada vez mais pessoas ou casais que vivem sós e sem filhos. A questão dos casais de idosos, do seu papel na sociedade e do apoio de que necessitarão vai passar a colocar-se com particular acuidade. Com a imigração surgiram novas culturas familiares na Europa que tornam ainda mais complexas as situações familiares.

4.3 Na sociedade maioritariamente rural, a família era caracterizada pela sua tripla unidade: afectiva, económica e geográfica. Na prática, a actividade económica era geralmente exercida no mesmo lugar em que a família vivia, isto é na quinta, na oficina ou na loja. Esta tripla unidade desapareceu com a chegada da industrialização e da urbanização. Na maior parte dos casos, o local onde a família vive é distinto do local de trabalho, os membros da família não trabalham na mesma empresa, nem no mesmo sector de actividade. Os pais estão menos presentes no domicílio, os ascendentes e outros parentes vivem por regra longe e a solidariedade familiar é mais frágil. Por conseguinte, os filhos passam mais tempo entregues a si próprios, mas também ficam mais tempo a viver em casa dos pais, nomeadamente devido à maior duração dos estudos e às dificuldades dos jovens para entrar na vida activa. Filhos com trinta anos a viver com os pais e dependentes financeiramente é

fenómeno corrente em certos Estados-Membros. Também hoje há mais crianças a beneficiar de serviços de apoio, de serviços sociais e de educação do que antigamente.

4.4 Se a aspiração a laços familiares fortes permanece o fundamento da família, por se tratar de uma aspiração humana universal, é óbvio que a unidade económica e geográfica é mais a excepção do que a regra (explorações agrícolas, lojas tradicionais, oficinas de artesanato, etc.).

4.5 A vida contemporânea tornou-se mais complexa e indubitavelmente mais individualista. A competição entre os indivíduos passou a ser um objectivo muito importante e tende, muitas vezes, a prevalecer sobre os valores de solidariedade.

4.6 Apesar das mutações económicas, da urbanização e do primado do indivíduo sobre a colectividade, a família sobreviveu e, ainda que fragilizada, adaptou-se, visto responder a uma aspiração natural e fundamental da humanidade, que procura afeição, amor, entre-ajuda e solidariedade. De resto, as sondagens realizadas junto das populações e, em especial, dos jovens, revelam que esta aspiração persiste.

4.7 Mas, um dos desafios mais importantes é muito claramente o de possibilitar e compatibilizar a vida profissional, pessoal e familiar tanto a mulheres como a homens e responder às crescentes exigências das responsabilidades parentais.

4.8 A própria evolução económica e social das sociedades europeias faz com que problemas como a guarda e a educação dos filhos, a assistência e a ajuda a pais idosos (ou mesmo bastantes idosos e dependentes), a flexibilidade na organização do trabalho, a licença parental, e para cuidar de um doente na família, o apoio à reinserção profissional de um progenitor que tenha interrompido a carreira para se dedicar à educação dos filhos, o apoio ou a ajuda à educação das crianças como promessa de futuro para as sociedades, a luta contra a pobreza e o desemprego transmitido de geração em geração, o apoio às famílias que sofrem de doenças, de alcoolismo ou de outras dependências nocivas (drogas, tabagismo, etc.), a luta contra as violências domésticas, o apoio a famílias de deficientes são aspectos cruciais da política da família devido precisamente à evolução económica e social das sociedades europeias.

4.9 Assim, convém propor medidas concretas e eficazes para que não haja uma pressão insuportável sobre os jovens em idade de serem pais. Não se pode pedir às mulheres que tenham filhos, sigam uma carreira profissional e aumentem a sua presença no mundo do trabalho, sem as necessárias medidas de acompanhamento para as ajudar a conciliar a função materna e familiar e a actividade profissional. Importa também desenvolver medidas fortes e eficazes para envolver os homens na vida da família, desenvolver neles o sentido das responsabilidades paternas e fazê-los arcar, em igualdade de condições, com as suas obrigações no seio da família quanto à guarda dos filhos. Isto implica estabelecer novas disposições do direito laboral que concedam às mães e aos pais licença parental e lhes permitam maior flexibilidade para organizarem o tempo de trabalho para cuidarem dos filhos pequenos, nos Estados-Membros que não possuem este tipo de legislação.

## 5. A família, uma realidade já reconhecida e consagrada pela União Europeia nas suas vertentes humana, económica e social

5.1 A União Europeia já testemunhou, e de forma solene, o seu interesse pela família. Com efeito, o n.º 1 do artigo 33.º da sua Carta dos Direitos Fundamentais dispõe que «é assegurada a protecção da família nos planos jurídico, económico e social». Esta redacção pressupõe que a família, a economia e a organização social não são realidades que se ignorem umas às outras ou sejam totalmente independentes umas das outras. Pelo contrário, são realidades que interagem e compete aos Estados-Membros assegurar a protecção jurídica, económica e social da família.

5.2 A esse respeito, a Carta dos Direitos Fundamentais remete para um texto bastante anterior, de que são signatários todos os Estados-Membros — a Declaração Universal dos Direitos do Homem — proclamada em 1948 pela Organização das Nações Unidas, e cujo n.º 3 do artigo 16.º dispõe que: «A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à protecção desta e do Estado».

5.3 A Carta Europeia é, aliás, ainda mais explícita quanto à relação entre família e economia, já que o n.º 2 do artigo 33.º fixa como objectivo da União neste domínio o de «conciliar a vida familiar e a vida profissional».

5.4 Assim, num texto que define os seus valores fundamentais, a União Europeia sublinha não apenas que considera a vida familiar e a vida profissional particularmente importantes, mas também que não deve — ou não deveria — haver contradição entre ambas.

5.5 De notar finalmente que, pelo seu artigo 33.º, a Carta dos Direitos Fundamentais legitima o papel da União Europeia em matéria de política familiar, com vista a estimular, alertar, informar ou mesmo incitar os Estados-Membros a coordenarem a sua acção, no respeito do princípio da subsidiariedade.

## 6. A família, fonte de prosperidade económica, solidariedade social e equilíbrio afectivo

6.1 É sabido que o período de grande expansão económica dos «gloriosos trinta» foi igualmente um período de forte explosão demográfica, e isso não se deveu ao acaso. Como condição necessária, a par da demografia dinâmica que tem de destronar o «inverno demográfico» europeu, todas as gerações devem poder desenvolver as suas competências e a sua criatividade e realizarem-se pessoalmente, respeitando o ambiente e a saúde ecológica do planeta.

6.2 A família é uma comunidade económica fundamental e o elo entre ela e a economia é natural. Enquanto comunidade, a família tem necessidades que adquirem uma dimensão económica sob vários aspectos: necessidades de alimentação, habitação, acesso à cultura, ao lazer, à qualidade do ar e da água etc. A família é também objecto, em certos Estados-Membros,

de transferência de rendimentos e de serviços sociais, sendo claramente um dos motores da economia quando os seus membros podem dispor de poder de compra digno e perene.

6.3 Reconhecer que a família é uma comunidade económica não significa reduzi-la a uma mera função económica, nem considerá-la sob uma perspectiva meramente quantitativa. Afinal, a família e a economia contribuem para o bem comum, para o bem do ser humano e para o seu equilíbrio afectivo (7).

6.4 Além disso, a família é portadora de elementos favoráveis ao desenvolvimento económico e ao equilíbrio social, pelo menos em quatro aspectos específicos:

— a família é um lugar de solidariedade afectiva, económica e social, que permite a muitos reagir melhor aos imprevistos da vida económica. Quando podem beneficiar de apoio familiar, psicológico e/ou financeiro, as pessoas atingidas pelo desemprego conseguem mais facilmente efectuar as diligências necessárias para encontrar um novo emprego, optar por um curso de formação, ou, eventualmente, criar uma empresa, apesar de o desemprego ser uma experiência penosa e difícil para toda a família;

— a família é um verdadeiro lugar de geração de riqueza, pois está na origem daquilo a que os economistas chamam «capital humano», devendo ser dado, por conseguinte, todo o apoio necessário aos pais na sua função educativa. Percebem-se todas as consequências do «inverno demográfico» que atravessa a Europa quando se pensa nas dificuldades para financiar as reformas, no despovoamento das zonas rurais devido ao desaparecimento induzido das actividades económicas, nas dificuldades de assegurar serviços públicos, na diminuição do número de estudantes em certos sectores promissores. O investimento no capital humano promove a produtividade e o crescimento económico e permite prevenir as consequências do desemprego de forma sustentável;

— convém ainda sublinhar a acção da família para o valor do «capital humano», graças à educação veiculada, aos valores transmitidos, a todo o apoio e encorajamento que os pais dão aos filhos. Com efeito, certas qualidades indispensáveis na vida profissional, ou social, adquirem-se primeiro na família: o respeito pelos outros, o sentido do esforço, o espírito de equipa, a tolerância, o sentido da vida em sociedade, a autonomia responsável;

— finalmente, é possível afirmar que a família é um agente de estímulo permanente da economia e de mobilização das capacidades económicas dos pais para suprir as necessidades da família. A responsabilidade parental pela educação e preparação do futuro dos filhos favorece a poupança e o investimento no futuro, seja numa perspectiva financeira e imobiliária, ou numa perspectiva de formação e de conhecimento. É também para preservar para os filhos um ambiente aceitável que os pais se mobilizarão para reduzir todo o tipo

(7) Ver o parecer exploratório do CESE, adoptado na reunião plenária de 14.03.2007, sobre «O impacto económico e orçamental do envelhecimento», relatora S. FLORIO.

de poluição. Actualmente, a maior parte das crianças recebe muito mais capital dos pais e da sociedade sob a forma de cuidados, educação, serviços sociais e de saúde e investimento em bens pessoais (muitas vezes através de heranças) do que os seus pais ou avós quando eram crianças. É nesse sentido que o economista e demógrafo Alfred Sauvy escreveu, com toda a razão, que «a criança é um elemento activo da sociedade». É pois, desde logo, possível dizer que a família introduz uma dimensão de tempo histórico na vida das pessoas, tanto no plano económico como nos planos social e afectivo.

6.5 Já na Renascença, Jean Bodin escrevia «não há riqueza senão nos homens». Todos os Estados-Membros da União Europeia reconhecem o contributo positivo da família no plano humano, económico, social e no plano do equilíbrio afectivo, e é por isso que todos, de uma maneira ou de outra, seguem políticas em prol da família, pois sabem que o futuro dos povos passa pelos seus filhos.

## **7. Políticas de família em toda a União Europeia, mas políticas diferenciadas**

7.1 Na União Europeia são levadas a cabo políticas de família e políticas destinadas a assegurar a igualdade entre homens e mulheres e a conciliar a vida profissional com a vida social e familiar. Os três aspectos estão ligados e formam um todo coerente, se bem que a ênfase nos vários aspectos varie segundo os países. Seja como for, estas políticas, implícitas ou explícitas, fortes ou fracas, existem em todos os Estados-Membros.

7.2 As motivações variam: às vezes predomina a ordem moral e cívica, outras a económica ou política, mas o bem-estar moral, físico e educacional das crianças é sempre um elemento determinante das políticas de família, como o é também permitir aos pais realizarem-se nos planos familiar, profissional e social.

7.3 A reivindicação da igualdade entre homens e mulheres na vida profissional e na repartição dos encargos familiares é outra fonte de inspiração para as políticas de família, em especial nos países escandinavos. Com efeito, as medidas de compatibilização da vida profissional com a familiar em contextos em que o local de trabalho é distante do domicílio e as interrupções da carreira com o nascimento e a educação dos filhos nem sempre são aceites e compreendidas pelas empresas, são uma das vertentes cruciais de uma política familiar vocacionada para acolher as crianças na sociedade.

7.4 As políticas de família podem também nascer da vontade de assegurar a igualdade de oportunidades das crianças na sociedade. Muitas outras vezes trata-se de compensar as obrigações económicas e os encargos decorrentes das responsabilidades familiares, o que inclui diversas medidas para combater as difi-

culdades com que se deparam os pais, e sobretudo as mães de família, no mercado de trabalho, devido às obrigações educativas que a maior parte das vezes lhes incumbem, em especial da pequena infância.

7.5 Noutros casos, a questão é mais abordada sob o ponto de vista social do que familiar. Nessa altura, trata-se de organizar uma redistribuição dos rendimentos para combater a pobreza, sem associar essa política à ideia de compensação das famílias por gastos específicos.

7.6 Por último, refiram-se as políticas mais natalistas, que defendem claramente a necessidade de relançar os nascimentos numa Europa em que o número de crianças é insuficiente.

7.7 Todos os estudos realizados na Europa sobre a relação entre o número de nascimentos e a alta taxa de emprego das mulheres revelam que uma taxa mais elevada de fecundidade é consequência evidente das possibilidades de conciliar obrigações familiares e vida profissional. É possível melhorar os resultados da taxa de fecundidade com medidas que encorajem e permitam aos pais com filhos pequenos partilhar melhor as responsabilidades familiares com as mães. Trata-se de um elemento importante que importa sublinhar junto das jovens gerações.

7.8 O aumento da longevidade, o prolongamento da formação dos jovens e os períodos de formação ao longo da vida modificaram e modificarão os modos de organização da vida profissional e familiar. Seria útil reflectir sobre como flexibilizar mais os percursos de formação e os percursos profissionais, para que os que o desejem possam fundar uma família sem renunciar à realização no trabalho.

## **8. Medidas em prol da família e da igualdade de oportunidades profissionais entre homens e mulheres**

8.1 Na prática, as principais medidas políticas em prol das famílias consistem, no essencial, em ajudas financeiras directas e em serviços, subvencionados ou gratuitos, de guarda de crianças (creches, infantários, animação de redes de amas, etc.). É preciso que estas medidas permitam conciliar vida profissional e vida familiar. Também é importante que estas estruturas de acolhimento sejam abertas a todos e a preços abordáveis.

8.2 Algumas políticas concentram-se nas infra-estruturas de guarda das crianças, em licenças parentais atractivas e em medidas activas de conciliação da vida profissional com a vida familiar e de reinserção profissional após a licença parental.

8.3 Outras apostam num regime fiscal favorável às famílias com um único rendimento e em sistemas de subsídios para o progenitor que deixa de trabalhar para prestar assistência aos filhos durante os primeiros anos de vida.

8.4 Alguns países conjugam auxílios financeiros de compensação dos custos da educação dos filhos com medidas destinadas a conciliar a vida profissional com as responsabilidades parentais, nomeadamente através de licenças parentais, serviços de acolhimento de crianças e escolas materno-infantis gratuitas, etc. Esta conjugação de auxílios financeiros e de serviços às famílias revela-se eficaz.

8.5 A questão da igualdade entre homens e mulheres face às responsabilidades familiares e da conciliação da vida familiar com a profissional são, com toda a evidência, cruciais para redinamizar as famílias europeias. Isto está associado à necessidade de eliminar as causas estruturais de disparidades de rendimentos entre homens e mulheres, as quais se prendem nomeadamente com o facto de muitas vezes serem as mulheres as únicas responsáveis pela guarda e educação dos filhos.

8.6 Conseguir essa igualdade e esse equilíbrio entre homens e mulheres — em função das aspirações, dos gostos e das capacidades de cada um — quanto à possibilidade de ganharem a vida, de assumirem as responsabilidades parentais, familiares e domésticas e de participarem na vida política e em outras actividades de interesse colectivo tem uma influência determinante sobre a demografia e a taxa de natalidade. Tal como os homens, a maioria das mulheres aspira a seguir uma carreira profissional, a ter filhos e a participar na vida social.

8.7 Assiste-se por toda a Europa a um adiar da idade da maternidade e da paternidade, o que não deixa de ter consequências na fecundidade, mesmo que a ciência médica moderna e a investigação em matéria de saúde pública permitam lutar contra os riscos de infertilidade numa idade mais tardia. Esta maternidade mais tardia deve-se, em especial, ao facto de os estudos se prolongarem por mais tempo, mas também à expectativa de os casais terem, cada um, um emprego suficientemente estável e remunerado que lhes permita considerar criar os filhos. Neste contexto, o desemprego dos jovens e a precariedade de certos empregos, nomeadamente femininos, só podem ter um efeito negativo sobre a fecundidade e a vida familiar. De uma maneira geral, a actual organização da vida económica e social na qual os jovens encontram um trabalho estável cada vez mais tarde e as pessoas no activo são afastadas cada vez mais cedo do mercado de trabalho, bem como os novos modos de vida dos jovens, não incitam a assumir responsabilidades familiares ou a ter filhos.

8.8 Para melhorar estas situações e lograr a igualdade entre mulheres e homens, será preciso combinar medidas de política familiar com medidas em prol da igualdade entre os géneros. Essas medidas compreendem, por exemplo, oferta de estruturas de acolhimento das crianças (incluindo creches de empresa) e medidas jurídicas, fiscais e sociais que permitam a homens e mulheres conciliar a vida familiar, profissional e social. Há, também, que permitir aos avós ainda em actividade, ou que pretendem nela continuar, a flexibilização do tempo de trabalho para que possam desempenhar o seu papel junto dos netos. Mas se não conseguirmos este objectivo, é grande o risco de as mulheres continuarem a renunciar à vida familiar para se consagrarem exclusivamente à carreira profissional.

8.9 É necessário que as políticas aplicadas facilitem a livre escolha de retomar uma actividade profissional remunerada após uma interrupção de carreira devido ao nascimento de uma criança ou para se consagrar à educação de filhos pequenos. A este propósito, uma das pistas a desenvolver são os estágios de formação após licenças parentais, bem como horários flexíveis para que os pais possam dar assistência aos filhos pequenos. Nesta ordem de ideias, há que incrementar o trabalho a tempo parcial por que se optou sem que esta opção comprometa o posterior retorno a um horário completo quando a necessidade do tempo parcial deixar de se fazer sentir. Além disso, é preciso que o regresso na vida profissional após licenças parentais não se faça num emprego desvalorizado em relação às competências da mãe ou do pai que interrompeu a carreira para esse efeito. O facto de alguém ter beneficiado recentemente de licença parental não pode ser considerado pelo empregador como ponto desfavorável em caso de redução de pessoal devido a dificuldades económicas.

8.10 É importante que os serviços públicos e as empresas, que devem ter «espírito cívico», lancem ou fomentem políticas, práticas e inovações sociais destinadas a facilitar a vida profissional dos casais com filhos ou que estão à espera de um filho. Independentemente dos discursos e das disposições legislativas, evitar que a criança seja considerada um empecilho e, consequentemente, a mãe ou o pai um elemento menos produtivo ou menos «competitivo» é sobretudo uma questão de atitude psicológica colectiva. Importará incentivar as iniciativas que vão surgindo de creches de empresa e de creches comuns a várias empresas da mesma zona, porque elas prestam um serviço muito útil aos casais com responsabilidades profissionais, ao reduzirem as deslocações e simplificarem a gestão do tempo.

8.11 Os serviços públicos e as empresas também não devem ignorar os problemas que um pai com filhos pequenos pode ter ao longo da sua vida profissional para obter licenças parentais ou diminuir o tempo de trabalho por razões familiares. Os empregadores deveriam criar condições para que o pai possa também tratar dos filhos. Os parceiros sociais têm um papel importante nesta matéria.

8.12 De um modo geral, é necessário que os pais sejam incentivados a partilhar realmente as responsabilidades familiares em todos os planos e, designadamente, no plano educativo. Muitos estudos sociológicos referem que a «ausência» do pai está na origem de maiores dificuldades na educação dos jovens.

8.13 Assim, se bem que as políticas seguidas e as dificuldades a superar sejam diversas, os objectivos de permitir a homens e mulheres constituírem família e terem filhos são concordantes. No entanto, todos os inquéritos revelam que os europeus não têm o número de filhos que desejariam e que o desejo de um terceiro filho não se concretiza muitas vezes por motivos financeiros ou materiais ou por dificuldade em conciliar carreira profissional com vida familiar, sobretudo no caso das mães.

8.14 Mas há um outro aspecto mais imaterial a considerar. Se bem que a União Europeia seja uma das zonas mais ricas e desenvolvidas do mundo, atravessa uma fase de surda inquietação. Após os gloriosos anos 30, as incertezas económicas, a inquietude face à degradação do ambiente e às alterações climáticas, certas consequências negativas da globalização, a complexidade das sociedades modernas, a perda de confiança dos povos na capacidade de os governos agirem sobre os acontecimentos levaram a que se instalasse na Europa um pessimismo difuso, pouco propício à natalidade. Pela primeira vez desde há muito tempo, em vários países europeus, os pais têm o sentimento de não poder, realmente, prometer aos filhos um futuro melhor.

8.15 Também nos podemos interrogar sobre se a cultura dominante será favorável à família e às crianças, se a imagem que se dá do sucesso da família será suficientemente valorizante, se o individualismo e um certo materialismo consumista não farão esquecer que, embora cada indivíduo seja individual, também é feito para viver em comunidade. No entanto, as preo-

cupações mais profundas e prementes dos europeus são precisamente as que dizem respeito à vida familiar: educação, habitação, saídas profissionais, estabilidade afectiva e realização pessoal. Talvez se devesse estabelecer como prioridade adoptar uma visão mais optimista e generosa da vida familiar, mas quando se aborda a questão da família e da natalidade, está-se por definição a tocar no mais íntimo do ser humano. Para os poderes públicos, cuja vocação é velar pelo bem comum, trata-se, portanto, de explorar possibilidades de garantir às mulheres e aos homens de hoje uma verdadeira liberdade de escolha, permitindo-lhes optar por fundar família e ter o número de filhos que entenderem, sem ingerência nas escolhas de realização pessoal.

8.16 Como se viu, quando ambos os pais têm a possibilidade de um trabalho remunerado, as famílias são fonte de prosperidade económica e de solidariedade social, devendo, portanto, a União Europeia encorajar a inclusão da dimensão familiar nas políticas económica e social da União e promover uma política sustentável em prol da família.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador (versão codificada)»**

COM(2006) 657 final — 2006/0220 (COD)

(2007/C 161/20)

Em 23 de Novembro de 2006, o Conselho decidiu, de harmonia com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 22 de Fevereiro de 2007 (Relator: M. SOARES).

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 14 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 160 votos a favor e 6 abstenções, o seguinte parecer.

1. A presente proposta de directiva insere-se no plano da Comissão em simplificar e clarificar a legislação comunitária a fim de a tornar mais acessível e fácil de compreender pelo cidadão comum.

2. A codificação é um processo administrativo de grande importância que deve respeitar o processo legislativo comunitário normal e dela não pode resultar qualquer alteração de fundo nos actos que dela são objecto.

3. O objectivo da presente proposta consiste em proceder a uma codificação da Directiva 80/987/CEE do Conselho, de 20 de Outubro de 1980, relativa à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador. A nova directiva substituirá os diversos actos nela integrados. A presente proposta preserva integralmente o conteúdo dos actos codifi-

cados, limitando-se a reuni-los e apenas com as alterações formais exigidas pelo próprio processo de codificação.

4. Apesar de a codificação ser um processo que não pode nem deve, pela sua natureza, alterar as directivas a que se refere, o CESE entende que a Comissão deve, no âmbito do que são as suas funções, ir mais além do que simplificar a legislação. Deve analisar o conteúdo das várias directivas no sentido de ultrapassar possíveis questões que entretanto se verificaram ser pouco claras ou que a realidade revelou não estarem de todo actualizadas.

5. No entanto, e tendo em conta que o objecto do parecer agora em apreço é sobre a codificação de uma directiva, o CESE, atendendo aos objectivos propostos em 1 e às garantias consagradas em 2 e 3, dá o seu parecer favorável à presente proposta de directiva.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — Protecção diplomática e consular dos cidadãos da União nos países terceiros»**

COM(2006) 712 final

(2007/C 161/21)

Em 28 de Novembro de 2006, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — Protecção diplomática e consular dos cidadãos da União nos países terceiros».

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 22 de Fevereiro de 2007. (relator: Ivan VOLES).

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 14 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 170 votos a favor, sem votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

## 1. Síntese das conclusões e recomendações

1.1 O CESE considera que o direito à protecção diplomática e consular dos cidadãos da UE em países terceiros dá uma expressão mais concreta à cidadania da União.

1.2 Por esse motivo, o CESE insiste na necessidade de informar melhor os cidadãos sobre esse direito e julga insuficientes os resultados obtidos até à data pelas campanhas de informação. O Comité apela a que as organizações da sociedade civil cujos membros se desloquem a países terceiros sejam associadas às actividades de informação da UE e dos Estados-Membros.

1.3 O sítio da UE na Internet destinado aos viajantes ([www.travel-voyage.consilium.europa.eu](http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu)) não fornece quaisquer informações sobre os Estados-Membros representados no país terceiro nem o endereço e as coordenadas das suas missões diplomáticas, quando as há. O Comité recomenda a centralização desses dados e de todas as outras informações relevantes num sítio facilmente acessível na Internet e disponível num endereço simples.

1.4 O direito à protecção em países terceiros consagrado no art. 20.º do Tratado CE deveria ser obrigatoriamente referido em todos os passaportes emitidos pelos Estados-Membros da UE.

1.5 Há que coordenar de forma mais eficaz os conselhos às pessoas que viajam para países terceiros e publicar esses conselhos em formato acessível ao grande público, como por exemplo no sítio da Internet referido no ponto 1.3.

1.6 O CESE recomenda que todas as medidas sobre direito à protecção diplomática e consular sejam publicadas não só no Jornal Oficial mas também nos meios de comunicação de todos os Estados-Membros e integradas na estratégia de comunicação da Comissão.

1.7 O Comité concorda com a unificação do âmbito e da base jurídica da protecção consular que os Estados-Membros proporcionam nos países terceiros e apela a que essa unificação ocorra o mais rapidamente possível, se necessário através de harmonização das disposições nacionais. No quadro dessa harmonização, o âmbito e as condições de protecção oferecidas por cada Estado-Membro devem ser devidamente divulgadas junto do público.

1.8 O CESE é favorável à proposta de extensão da protecção do cidadão europeu aos membros da sua família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro.

1.9 O Comité apoia igualmente a proposta de extensão da protecção diplomática e consular à identificação e ao repatriamento dos restos mortais dos cidadãos europeus falecidos e dos membros da sua família que não tenham a cidadania da UE. Para tal, insta os Estados-Membros que ainda não ratificaram a

Convenção do Conselho da Europa de 26 de Outubro de 1973 relativa à transferência dos corpos dos defuntos a fazê-lo sem demora (apenas 15 Estados-Membros ratificaram a Convenção).

1.10 O CESE apela à simplificação dos procedimentos de prestação de ajuda pecuniária aos cidadãos da UE que se encontrem em países terceiros, nomeadamente permitindo o reembolso do dinheiro adiantado directamente às autoridades do país que prestou essa ajuda, suprimindo o reembolso quando os montantes são muito pequenos e criando um dispositivo simples de pagamento das dívidas entre Estados-Membros.

1.11 A criação de gabinetes consulares conjuntos nas regiões em que os Estados-Membros estejam pouco representados seria um progresso inquestionável. Contudo, importa esclarecer antes de mais todas as questões que suscita no plano jurídico e à luz do direito internacional. O CESE recomenda o recurso activo a outras formas de colaboração, e, nomeadamente, à possibilidade de um posto consular de um Estado-Membro exercer funções consulares por conta de um outro Estado-Membro da UE, ou que vários Estados-Membros da UE designem a mesma pessoa como funcionário consular, de harmonia com os artigos 8.º e 18.º da Convenção de Viena sobre Relações Consulares; recomenda ainda o CESE a utilização do programa de formação do pessoal consular dos Estados-Membros.

1.12 As orientações do grupo de trabalho para a cooperação em matéria de protecção consular dos cidadãos da UE em países terceiros (COCON) deveriam tornar-se juridicamente vinculativas, a fim de que os cidadãos da UE que necessitem de protecção num país terceiro não sejam prejudicados pela ausência de segurança jurídica.

1.13 As missões diplomáticas e consulares dos Estados-Membros representados num país terceiro deveriam dispor de uma lista, regularmente actualizada, das coordenadas das autoridades competentes dos Estados-Membros que não estejam representados nesse país. Dessa forma, poderão assegurar o contacto entre essas autoridades e os cidadãos comunitários que delas necessitem. Essas missões diplomáticas e consulares deveriam também dispor de uma lista de intérpretes que trabalhem com as línguas dos Estados-Membros não representados no país.

1.14 As delegações da Comissão Europeia nos países terceiros podem contribuir para a protecção consular dos cidadãos da UE, aproveitando a experiência adquirida no quadro das suas competências em matéria de protecção das embarcações e dos pescadores da União Europeia.

1.15 Importa reforçar o papel da Comissão de coordenação das actividades dos Estados-Membros no domínio da protecção diplomática e consular dos cidadãos europeus em países terceiros.

## 2. Introdução

2.1 Em 28 de Novembro de 2006, a Comissão Europeia publicou um Livro Verde sobre a *Protecção diplomática e consular dos cidadãos da União nos países terceiros*. O direito à protecção diplomática e consular foi consagrado no Tratado de Maastricht. O artigo 20.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia dispõe que «Todos os cidadãos da União beneficiam, no território de países terceiros em que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre representado, de protecção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado»<sup>(1)</sup>. Este direito foi, de resto, incluído na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigo 46.º), solenemente proclamada em 2000<sup>(2)</sup>. O artigo 20.º do Tratado prevê que «Os Estados-Membros estabelecem entre si as regras necessárias e encetam as negociações internacionais requeridas para garantir essa protecção».

2.2 Os Estados-Membros adoptaram a Decisão 95/553/CE<sup>(3)</sup>, que prevê cinco casos em que um cidadão da União pode requerer protecção diplomática ou consular a uma representação diplomática de um Estado-Membro que não o seu:

- Assistência em caso de morte;
- Assistência em caso de acidente ou doença graves;
- Assistência em caso de detenção ou prisão;
- Assistência às vítimas de violência;
- Ajuda e repatriamento dos cidadãos da União Europeia em dificuldades.

As representações diplomáticas dos Estados-Membros num país terceiro também podem prestar auxílio aos cidadãos da UE que o solicitem noutros casos.

2.3 O cidadão que solicite o auxílio da representação diplomática de um Estado-Membro deve provar que é nacional de um dos Estados-Membros da UE apresentando passaporte ou outra prova de identidade. Em caso de extravio ou furto dos documentos, a sua nacionalidade poderá, se necessário, ser verificada junto das autoridades do Estado-Membro cuja nacionalidade invoque. As modalidades de concessão de ajudas financeiras aos cidadãos da UE foram igualmente definidas. Não poderá ser concedida qualquer ajuda sem autorização do Ministério dos Negócios Estrangeiros ou de uma missão diplomática do Estado de que seja nacional o requerente. Esta decisão deverá ser revista quinquenalmente após a sua entrada em vigor, que só se deu em 2002.

<sup>(1)</sup> JO C 325 de 24.12.2002.

<sup>(2)</sup> Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, Nice, 7.12.2000.

<sup>(3)</sup> JOL 314 de 28.12.1995, pp. 73-76.

2.4 Os Estados-Membros instituíram um grupo de trabalho para a cooperação consular, COCON, encarregado de promover o intercâmbio de experiências. Este grupo de trabalho elaborou uma série de orientações, não vinculativas, sobre a protecção consular dos cidadãos da UE nos países terceiros<sup>(4)</sup>.

2.5 Na sua comunicação sobre a aplicação do Programa da Haia, a Comissão apresentou várias propostas no domínio da protecção diplomática e consular<sup>(5)</sup>. O ex-ministro francês dos Negócios Estrangeiros Michel Barnier apresentou ao Conselho um relatório detalhado com uma série de medidas destinadas a instaurar um sistema de protecção civil na União Europeia e para lá das suas fronteiras, o qual abrangeria também a protecção diplomática e consular<sup>(6)</sup>. Durante a Presidência Austríaca, o Conselho reproduziu no seu relatório de 15.6.2006 as medidas adoptadas com vista a melhorar a protecção dos cidadãos da UE nos países terceiros<sup>(7)</sup>. A Comissão apresentará em 2007 um quinto relatório sobre a cidadania da União, o qual deverá incluir propostas no sentido de melhorar a protecção diplomática e consular.

2.6 A protecção dos cidadãos da União Europeia adquire importância crescente devido quer ao grande aumento de cidadãos comunitários que viajam para países terceiros (180 milhões por ano), quer à ausência de representação diplomática de vários Estados-Membros em muitos países terceiros. Um inquérito do Eurobarómetro de Julho de 2006 revelou que cerca de metade dos inquiridos contava viajar para um país terceiro nos três anos seguintes<sup>(8)</sup>.

2.7 A Comissão tenciona, por conseguinte, consultar todos os interessados sobre a lista de medidas propostas no Livro Verde e destinadas a reforçar o princípio da protecção dos cidadãos europeus nos países terceiros, na medida em que se trata de um direito fundamental conferido aos nacionais de cada Estado-Membro pela cidadania da União. Essas medidas reflectem nomeadamente as experiências na sequência de catástrofes naturais, como o maremoto do sudeste asiático ou o furacão Katrina, de conflitos armados nos Balcãs e no Líbano e dos atentados terroristas em Bali e em Sharm-el-Sheikh.

2.8 As medidas propostas incluem:

- A melhoria da informação dos cidadãos europeus sobre o seu direito à protecção diplomática e consular nos países terceiros e sobre a representação dos Estados-Membros nos países terceiros;
- A reprodução do artigo 20.º do Tratado CE nos passaportes dos cidadãos comunitários;
- A prestação coordenada de aconselhamento aos viajantes;
- A análise do âmbito das condições de protecção e da sua base jurídica, que diferem de um Estado-Membro para outro, e sua eventual harmonização;

<sup>(4)</sup> Orientações sobre a protecção consular dos cidadãos europeus nos países terceiros, documento n.º 10109/06, de , do Conselho da UE.

<sup>(5)</sup> Comunicação da Comissão COM(2006) 331 final, de 28.6.2006.

<sup>(6)</sup> Relatório de Michel Barnier, *Para uma «Força Europeia de Protecção Civil: Europe aid»*, 9.5.2006.

<sup>(7)</sup> Relatório da Presidência do Conselho da UE, documento n.º 10551/06 de 15.6.2006.

<sup>(8)</sup> Eurobarómetro flash 188, Julho de 2006.

- A integração da protecção dos cidadãos da UE nos acordos bilaterais concluídos pelos Estados-Membros e pela UE com países terceiros, e em particular a possibilidade de confiar às delegações da Comissão nos países terceiros o seguimento a dar aos pedidos de protecção diplomática;
- A extensão da protecção consular do cidadão europeu aos membros da sua família que tenham a nacionalidade de um país terceiro;
- A extensão da protecção conferida pelos textos comunitários à identificação e ao repatriamento dos restos mortais;
- A simplificação dos procedimentos para a concessão de ajudas financeiras;
- A criação de gabinetes consulares conjuntos numa primeira fase nas Caraíbas, nos Balcãs, no Oceano Índico e na África Ocidental e a organização de campanhas de informação destinadas a encorajar os cidadãos a registar-se nesses gabinetes conjuntos;
- A formação dos agentes consulares dos Estados-Membros e dos funcionários da UE.

### 3. Observações na especialidade

3.1 O Comité faz notar que o direito dos cidadãos da UE à protecção num país terceiro pela representação de um Estado-Membro que não o seu é um exemplo concreto das vantagens da UE, reforçando o sentimento de pertença e dando expressão concreta à cidadania da União.

3.2 Nessa ordem de ideias, o Comité propugna que os cidadãos sejam mais bem informados sobre o direito à protecção consular nos países terceiros. Os dados actualmente disponíveis revelam que o nível de informação é mínimo. De acordo com uma sondagem do Eurobarómetro, apenas 23 % dos cidadãos europeus que tencionam viajar para um país terceiro conhecem a existência deste direito. Não basta afixar cartazes nos aeroportos, portos e estações ferroviárias e distribuir prospectos e folhetos através das agências de viagem; há que associar igualmente às campanhas de informação as organizações de empresários, as organizações de empregadores e as organizações não governamentais, visto que um grande número dos viajantes para países terceiros são não turistas mas empresários, negociantes, funcionários ou pessoas que trabalham para organizações humanitárias. As páginas na Internet das organizações cujos membros viajam para países terceiros deveriam conter ligações para as informações sobre protecção consular constantes no sítio da UE.

3.3 Para exercer o direito à protecção nos países terceiros é essencial saber quais os Estados-Membros representados em cada país e conhecer as coordenadas dessa representação. Essas informações são difíceis de obter, e a opção do sítio [www.travel-voyage.consilium.europa.eu](http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu), que deveria incluí-las, nem sempre funciona. O Comité recomenda que essas e outras informações sejam recolhidas num sítio da Internet ao mesmo tempo acessível e com um endereço simples, facilmente consultável em caso de emergência mesmo nos países terceiros.

3.4 As informações sobre o direito à protecção nos países terceiros previsto no artigo 20.º devem ser obrigatoriamente impressas nos passaportes emitidos pelos Estados-Membros. Os

passaportes deveriam igualmente indicar o endereço de contacto onde possam ser obtidas as informações concretas referidas no ponto 3.2, ou essas mesmas informações em forma impressa no momento da emissão.

3.5 Os conselhos e recomendações aos viajantes competem às autoridades nacionais; pode mesmo suceder que as recomendações de diferentes Estados-Membros sobre os mesmos países terceiros sejam diametralmente opostas. Embora essas divergências se devam a motivos objectivos, como a postura diferente de um país terceiro face a diferentes Estados-Membros, conviria coordenar melhor as recomendações aos viajantes entre os diversos Estados-Membros através da sua representação diplomática e consular nos países terceiros e publicar as recomendações a fim de as tornar acessíveis ao maior número possível de cidadãos. As recomendações poderiam inclusivamente ser publicadas num portal central na Internet, como o referido no ponto 3.2.

3.6 A Comissão propõe que qualquer medida de aplicação do artigo 20.º seja publicada no Jornal Oficial, para que os cidadãos sejam mais bem informados dos seus direitos. O CESE endossa esta proposta, mas considera-a insuficiente e recomenda que todas essas medidas sejam publicadas não só no Jornal Oficial mas também nos meios de comunicação de todos os Estados-Membros e integradas na estratégia de comunicação da Comissão.

3.7 O Comité concorda com a Comissão em que é necessário uniformizar o âmbito e a base jurídica da protecção consular concedida nos países terceiros pelos diferentes Estados-Membros e apela a que essa uniformização se faça o mais rapidamente possível, se necessário através da harmonização das regulamentações nacionais. Tal permitiria suprimir as limitações que certos Estados-Membros impõem ao exercício desse direito; com efeito, determinados Estados-Membros não autorizam, por exemplo, as acções introduzidas por um cidadão por não assistência a pessoa em perigo, ou retêm o passaporte em caso de ajuda financeira. Até que a harmonização esteja concluída, o âmbito e as condições de protecção oferecidas pelos diferentes Estados-Membros devem ser divulgados junto de todos os cidadãos da UE no sítio Internet acima referido.

3.8 O Comité aplaude a proposta de alargar a protecção aos membros da família dos cidadãos da UE que tenham a nacionalidade de países terceiros e recomenda que seja utilizado o procedimento previsto no artigo 22.º do Tratado CE, que permite alargar os direitos consagrados no Tratado. Trata-se de uma questão humanitária que requer uma solução rápida, como evidenciado na sequência do maremoto do sudeste asiática, da guerra no Líbano e de outros casos.

3.9 O Comité apoia a proposta de extensão da protecção à identificação e ao repatriamento dos restos mortais dos cidadãos europeus falecidos e dos membros da sua família que não possuam a cidadania da UE. Para tal, insta os Estados-Membros que ainda não ratificaram a Convenção do Conselho da Europa de 26 de Outubro de 1973 relativa à transferência dos corpos das pessoas falecidas a fazê-lo sem demora (apenas 15 Estados-Membros ratificaram a Convenção).

3.10 Uma das necessidades mais comuns dos cidadãos da UE nos países terceiros diz respeito à ajuda financeira em situações de emergência, que podem surgir na sequência de catástrofes naturais, de roubo, de doença ou de acidente. O Comité defende uma simplificação do sistema actual, que requer o consentimento das autoridades do Estado-Membro de que é nacional o requerente e prevê o reembolso posterior dos montantes por intermédio das autoridades desse Estado-Membro. O CESE preconiza igualmente que seja possível reembolsar os montantes em causa directamente ao organismo que preste as ajudas, que o reembolso seja cancelado caso o montante seja muito baixo e que seja instaurado um sistema simples de pagamento das dívidas entre Estados-Membros.

3.11 A criação de gabinetes conjuntos nas regiões em que há poucas representações dos Estados-Membros é uma medida positiva que permite reforçar a cooperação entre os Estados-Membros no domínio da representação diplomática e consular. O Comité espera que sejam resolvidas todas as questões jurídicas e de direito internacional, em particular no que respeita ao estatuto desses gabinetes, à jurisdição de que dependerão, à sua relação com a delegação da Comissão no país em causa, ao financiamento, ao acordo do país em que o gabinete será estabelecido, às suas competências e à conformidade com a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas e com a Convenção de Viena sobre as relações consulares.

3.12 O Comité defende o recurso activo a outras formas de cooperação e, nomeadamente, à possibilidade de um posto consular de um Estado-Membro exercer funções consulares por conta de um outro Estado-Membro da UE, ou que vários Estados-Membros da UE designem a mesma pessoa como funcionário consular e recomenda ainda o CESE a utilização do programa de formação do pessoal consular dos Estados-Membros.

3.13 O Comité apoia a proposta da Comissão de utilizar os gabinetes conjuntos igualmente para aprofundar a cooperação entre os Estados-Membros no domínio da política de vistos, sobretudo no que toca à possibilidade de criar um centro de atendimento conjunto para os pedidos de visto e sua emissão;

contudo, entende que essa questão não se prende directamente com o direito à protecção consular dos cidadãos da UE e os dois temas não devem ser necessariamente tratados em conjunto.

#### 4. Outras propostas do Comité

4.1 O Comité considera que as orientações do grupo de trabalho COCON devem ser juridicamente vinculativas, o que permitiria gerar maior segurança jurídica para os cidadãos da UE que necessitam de protecção em países terceiros.

4.2 As missões diplomáticas e os serviços consulares dos Estados-Membros representados num país terceiro deveriam dispor de uma lista regularmente actualizada dos ministérios dos Negócios Estrangeiros, das missões diplomáticas e dos serviços consulares dos Estados-Membros que não estejam representados nesse país, a fim de porem os cidadãos desses Estados-Membros mais facilmente em contacto com tais organismos em caso de necessidade.

4.3 Conforme revelou uma sondagem do Eurobarómetro, os cidadãos da UE consideram particularmente importante a possibilidade de comunicarem na sua língua materna em caso de dificuldade. Para tal, importa que as representações dos Estados-Membros disponham de listas de intérpretes das línguas dos Estados-Membros não representados num dado país.

4.4 Deve contemplar-se a possibilidade de recorrer mais frequentemente às delegações da Comissão Europeia nos países terceiros para assegurar a protecção consular dos cidadãos da UE com base na experiência e nas competências dessas delegações em matéria de protecção das embarcações e dos pescadores de Estados-Membros da UE. O Comité recomenda a abertura de negociações com os países terceiros em questão sobre o reconhecimento dos direitos da delegação da Comissão de conceder protecção aos cidadãos da UE nos casos acordados.

4.5 O Comité apoia o reforço do papel da Comissão na coordenação das acções dos Estados-Membros destinadas a garantir a protecção diplomática e consular dos cidadãos da UE nos países terceiros, para consolidar os direitos dos cidadãos da UE.

Bruxelas, 14 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão Realizar o programa comunitário de Lisboa: Os serviços sociais de interesse geral na União Europeia»**

COM(2006) 177 final

(2007/C 161/22)

Em 26 de Abril de 2006, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

A Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 21 de Fevereiro de 2007, sendo relator R. HENCKS.

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 143 votos a favor, 61 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Recomendações e avaliação

1.1 O objectivo dos serviços sociais de interesse geral (SSIG) é a coesão social, territorial e económica, pondo em prática solidariedades colectivas e coesão social para responder a todas as situações de fragilização social, susceptíveis de pôr em risco a integridade física ou moral das pessoas: doença, velhice, incapacidade de trabalho, invalidez, precariedade, pobreza, exclusão social, toxicod dependência, dificuldades familiares e de alojamento, dificuldades ligadas à integração dos estrangeiros.

OS SSIG têm uma dimensão de integração que vai além da simples assistência e acção a favor dos mais desfavorecidos. O seu objectivo é igualmente responder a todas as necessidades que permitem o acesso de todos aos serviços sociais fundamentais; participam no exercício efectivo da cidadania e dos direitos fundamentais.

1.2 Significa isto que não se deve contrapor o aspecto económico à vertente social, mas sim promover uma sinergia construtiva entre ambos.

1.3 Nesta ordem de ideias, o CESE entende que mais do que lançar-se numa distinção arriscada e mais evolutiva sobre o carácter económico ou não económico de um serviço de interesse geral é necessário considerar a própria natureza do serviço, suas missões, objectivos e determinar que serviços se inserem no âmbito de aplicação das regras de concorrência e do mercado interno e que serviços, por razões de interesse geral e de coesão social, territorial e económica, em harmonia com o princípio de subsidiariedade, as autoridades públicas comunitárias, nacionais, regionais ou locais decidem excluir daquele âmbito.

1.4 Importa, pois, definir à escala comunitária referências comuns em matéria de serviços de interesse geral, as normas comuns aplicáveis que serão aplicáveis a todos os serviços de interesse geral (económicos e não económicos), inclusive os serviços sociais de interesse geral, as quais deverão integrar uma directiva-quadro, adoptada em co-decisão, que sirva de moldura comunitária adaptada às suas especificidades.

1.5 Para que a missão de interesse geral seja levada a cabo de forma não abusiva, não discriminatória e transparente, os Estados-Membros deveriam indicar num acto jurídico oficial de delegação («mandatament»), ou equivalente, as razões de interesse geral e de coesão social, territorial e económica assim como regras de autorização, indicando a missão que a autoridade pública competente de um Estado-Membro confia aos prestadores de um SIG, definindo os seus direitos e deveres, sem prejuízo da capacidade de iniciativa reconhecida aos operadores para a regulamentação.

1.6 No que se refere à avaliação dos serviços sociais de interesse geral, o CESE relembra, a este propósito, a sua proposta de criação de um observatório independente para avaliar os serviços de interesse geral económicos e não económicos, composto por representantes do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões e da sociedade civil organizada do Comité Económico e Social Europeu. A nível nacional, regional e local, as autoridades públicas devem associar à regulamentação dos serviços sociais de interesse geral todos os actores, prestadores e beneficiários de serviços sociais, parceiros sociais, organismos de economia social e de luta contra a exclusão, etc..

## 2. Introdução

2.1 Os serviços sociais de interesse geral, tal como os SIG, dos quais fazem parte, são a base da dignidade humana e asseguram o direito de todos à justiça social e o pleno respeito dos seus direitos fundamentais, como definidos pela Carta dos Direitos Fundamentais e pelos compromissos internacionais, por exemplo, a Carta Social Europeia e a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Participam no exercício efectivo da cidadania. O seu objectivo é a coesão social, territorial e económica, pondo em prática solidariedades colectivas e a coesão social para responder a todas as situações de fragilização social, susceptíveis de pôr em risco a integridade física ou moral das pessoas: doença, velhice, incapacidade de trabalho, invalidez, precariedade, pobreza, exclusão social, toxicod dependência, dificuldades familiares e de alojamento, dificuldades ligadas à integração dos estrangeiros.

Contudo, os SSIG têm uma dimensão de integração que vai além da simples assistência e da acção a favor dos mais desfavorecidos. O seu objectivo é também responder a todas as necessidades que permitem o acesso de todos aos serviços sociais fundamentais.

2.2 O contributo específico dos serviços sociais de interesse geral assenta, pois, no vínculo especial aos direitos fundamentais, cujo exercício efectivo cabe às autoridades públicas locais, regionais, nacionais e europeias, de harmonia com os princípios de subsidiariedade e proporcionalidade, em virtude dos quais a acção da Comissão não excede o necessário para atingir os objectivos do Tratado.

2.3 Uma vez que a tarifação nem sempre reflecte directamente o custo destes serviços nem a lei da oferta e da procura, não é possível prestar estes serviços a preços acessíveis sem uma parte de financiamento colectivo.

2.4 Além da sua missão de assegurar o financiamento dos SSIG, a autoridade pública assume a responsabilidade geral de garantir o funcionamento dos serviços sociais e manter elevados níveis de qualidade, respeitando as competências dos actores.

2.5 Os serviços sociais de interesse geral, como aliás todos os serviços de interesse geral, não são apenas um elemento importante de coesão económica e social, contribuem também de forma significativa para a competitividade da economia europeia e são uma fonte importante de emprego de proximidade.

2.6 O espectro dos serviços sociais é extremamente vasto, agrupando lares de terceira idade, estabelecimentos para pessoas com deficiência, centros de acolhimento de pessoas em situação de emergência social, lares para crianças, casas de apoio a mulheres vítimas de violência, centros de abrigo para imigrantes e refugiados, centros de convalescência, organismos de habitação social ou de protecção da juventude, de acção social e educativa, internatos escolares, lares de dia, creches e infantários, centros medico-sociais, centros de saúde, de readaptação, de formação profissional, serviços de apoio domiciliário, serviços de apoio à família.

2.7 Em todos os Estados-Membros estes serviços são prestados por operadores que têm os mais diversos estatutos, dos quais um número considerável é constituído por organismos de solidariedade de economia social e cooperativa, sem fins lucrativos (associações, mútuas, cooperativas, fundações), de origem variada (pública, caritativa, filantrópica, religiosa, privada, etc.). A actividade destes serviços rege-se por quadros de regulação e financiamento determinados por autoridades públicas.

### 3. Proposta da Comissão

3.1 No âmbito da execução do programa comunitário de Lisboa, a Comissão apresentou, em 26 de Abril de 2006, uma comunicação sobre os serviços sociais de interesse geral, que dá continuidade ao Livro Branco sobre os serviços sociais de interesse geral (COM2004)374 final) e à votação no Parlamento Europeu, em 16 de Fevereiro de 2004, da directiva «serviços no mercado interno».

3.2 Esta comunicação, de «natureza interpretativa» e de explicitação de aspectos jurídicos, abrange unicamente os serviços

sociais, com a exclusão dos serviços de saúde (que serão objecto de iniciativa específica em 2007) e não prevê de imediato uma iniciativa legislativa na matéria. A comunicação analisará e decidirá sobre a necessidade e possibilidade de uma proposta jurídica à luz do processo aberto e contínuo de consulta a todos os actores envolvidos, dos relatórios bienais sobre os serviços sociais e de um estudo em curso para elaborar um primeiro relatório em 2007.

3.3 Esta comunicação insere-se no contexto da responsabilidade partilhada da Comunidade e dos Estados-Membros relativamente aos serviços de interesse económico geral, consagrada no artigo 16.º do Tratado CE.

3.4 A comunicação define os SSIG em dois grupos: por um lado, os regimes legais e os regimes complementares de protecção social e, por outro lado, outros serviços essenciais prestados directamente às pessoas, como sejam o apoio às pessoas em situação de crise, a inserção completa na sociedade, a inclusão de pessoas com deficiência ou com problemas de saúde, a habitação social.

3.5 Todos estes serviços sociais baseiam-se em determinadas características — solidariedade, polivalência, personalização (adaptação às necessidades de cada destinatário), fins não lucrativos, voluntariado, sensibilidade cultural e relação assimétrica fornecedor-utilizador.

3.6 Segundo a Comissão, a modernização dos serviços sociais é um aspecto central dos grandes desafios europeus da actualidade: reconhece que os serviços sociais fazem parte integrante do modelo social europeu e, apesar de não serem uma categoria jurídica distinta dentro dos serviços sociais de interesse geral, ocupam um lugar específico como pilares da sociedade e da economia europeias, uma vez que contribuem para o respeito efectivo dos direitos sociais fundamentais.

3.7 A Comissão verifica que o sector, em plena expansão, está sujeito a um processo de modernização a fim de dar resposta às tensões entre universalidade, qualidade e sustentabilidade financeira. Uma parte crescente dos serviços sociais, até então administrados directamente pelas autoridades públicas, passou a estar sujeita às regras comunitárias que regem o mercado interno e a concorrência.

3.8 A Comissão reconhece que tanto os operadores públicos como os privados do sector social consideram que a situação jurídica dos serviços sociais de interesse geral em relação às regras de concorrência é uma fonte de incerteza e afirma que procura reduzir esta incerteza ou clarificar o seu impacto, sem, contudo, poder eliminá-la.

### 4. Observações na generalidade

4.1 No seu Livro Branco sobre os serviços sociais de interesse geral, a Comissão havia anunciado a publicação para 2005 de uma comunicação sobre estes serviços, que, segundo o referido Livro, incluem os serviços de saúde, os cuidados de longa duração, a segurança social, os serviços de emprego e a habitação social.

4.2 Nestes tempos de crescimento e emprego incertos, em que aumenta o fosso entre as camadas mais desfavorecidas e as mais privilegiadas e entre as regiões mais ricas da União e as mais pobres, apesar dos programas comunitários ou nacionais de combate à exclusão e à pobreza, é cada vez maior a necessidade de serviços sociais de interesse geral sobretudo pelo facto de as evoluções demográficas gerarem novas necessidades.

4.3 O CESE não pode deixar de aplaudir a publicação da comunicação da Comissão que reflecte a importância dos serviços sociais para os cidadãos, a função especial que estes serviços desempenham como parte integrante do modelo social europeu e a utilidade de seguir uma via sistemática a fim de identificar e reconhecer as características específicas destes serviços e clarificar o quadro em que eles funcionam e podem, de acordo com a terminologia da Comissão, «modernizar-se». Contudo, em vez de falar de «modernização», o CESE prefere falar de melhoria da qualidade e da eficácia.

4.4 De facto, não se trata de estar na moda com esta ou aquela tendência nem, como faz a Comissão <sup>(1)</sup>, de associar a modernização à externalização de tarefas do sector público para o sector privado, mas sim de adaptar regularmente as prestações em função das necessidades sociais dos cidadãos e das colectividades territoriais, bem como do progresso técnico e económico e dos novos imperativos de interesse geral.

4.5 O CESE lamenta que na comunicação em apreço, a Comissão, ao contrário do que havia anunciado, tenha excluído os serviços de saúde, precisamente quando são numerosas as interações e sinergias entre serviços sociais e serviços de saúde. A questão de saber «qual é a relação entre os serviços de saúde e outros serviços relacionados, tais como os serviços sociais e os cuidados prolongados?» que a Comissão coloca na sua consulta de 26 de Setembro de 2006 sobre a acção comunitária no domínio dos serviços de saúde, e para a qual solicitava uma resposta até 31 de Janeiro de 2007, deveria ter sido colocada antes da decisão de elaborar uma comunicação exclusivamente sobre os serviços sociais.

4.6 Na falta de nota explicativa, esta atitude é incompreensível, tanto mais que ao enumerar o que entende por serviços sociais, a Comissão menciona explicitamente as pessoas que necessitam de cuidados prolongados devido a um problema de saúde.

4.7 Até agora, os serviços de saúde que fornecem à população acesso universal a cuidados de qualidade e que funcionam na base do princípio da solidariedade sempre foram considerados instrumentos da política social, à semelhança dos serviços de assistência social personalizada.

## 5. Observações na especialidade

### 5.1 Descrição dos serviços sociais de interesse geral

5.1.1 Sob reserva das observações supra (4.5.), o CESE concorda com a descrição das especificidades dos serviços sociais de interesse geral inserta na comunicação em apreço. Esta descrição é feita de forma extensível, deixando assim uma margem suficiente para ter em conta desenvolvimentos futuros no sector.

5.1.2 O CESE aprova a referência da Comunicação ao papel particular dos serviços personalizados no exercício dos direitos fundamentais, o que sublinha a importância e a justificação dos serviços sociais.

5.1.3 A descrição da Comissão das condições de aplicação do quadro comum limita-se aos casos mais frequentes. O CESE assinala que os sistemas diferem entre Estados-Membros e que a enumeração de categorias (delegação parcial ou total de uma missão social, parceria público/privado) nem sempre reflecte estas diferenças e esta diversidade. O CESE aprova a consulta pública, que considera um elemento importante para dispor de mais informação sobre a actividade dos serviços sociais e o seu modo de actuação.

### 5.2 Mercado interno CE e regras de concorrência

5.2.1 O Tratado CE reconhece aos Estados-Membros liberdade de definir as missões de interesse geral e estabelecer os princípios de organização para os prestadores incumbidos de as executar.

5.2.2 Todavia, no exercício desta liberdade (que deve fazer-se de forma transparente e sem abusar da noção de interesse geral), os Estados-Membros devem ter em conta o direito comunitário e respeitar o princípio de não discriminação e o direito comunitário dos contratos públicos e das concessões quando organizam um serviço público e, inclusivamente, um serviço social.

5.2.3 Além disso, quando se trata de serviços considerados de natureza económica, deve igualmente garantir-se a compatibilidade dos seus modelos de organização com outros domínios do direito comunitário (designadamente a livre prestação de serviços, a liberdade de estabelecimento e o direito da concorrência).

5.2.4 De acordo com a jurisprudência comunitária, praticamente todos os serviços prestados no domínio social, ressalvados os regimes de segurança social baseados na solidariedade, podem ser considerados actividades económicas.

5.2.5 A definição extensiva do TJCE das actividades económicas, aceite pelas instituições europeias <sup>(2)</sup>, tem como consequência que as regras comunitárias que regem a concorrência e o mercado interno (ajudas de Estado, livre prestação de serviços, direito de estabelecimento, directiva sobre «contratos públicos»),

<sup>(2)</sup> Neste sentido, na sua Comunicação de 2000, a Comissão Europeia afirmava que «de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, inúmeras actividades exercidas por organismos cujas funções são essencialmente sociais, que não têm lucros e cujo objectivo não é a prática de uma actividade industrial ou comercial, serão normalmente excluídas da aplicação de regras comunitárias relativas à concorrência e ao mercado interno» (ponto 30). A Comunicação de 26 de Abril de 2006 asseverava, por outro lado, que «a quase totalidade dos serviços prestados no domínio social deve ser considerada como «actividade económica» na acepção dos artigos 43.º e 49.º do Tratado CE».

Ver igualmente o parecer do CESE sobre «os serviços sociais privados sem fins lucrativos no contexto dos serviços de interesse geral na Europa» — JO C 311 de 7.11.2001 p. 33.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 177 final; ponto 2.1, 3.º travessão.

bem como o direito derivado, se aplicam cada vez mais a estes serviços, o que é fonte de incertezas para as autoridades públicas, os fornecedores de serviços e os destinatários. Caso perdurasse, esta situação poderia induzir uma modificação dos objectivos dos SSIG, os quais estão no cerne do modelo social europeu.

5.2.6 Os objectivos e princípios subjacentes ao quadro comunitário dos serviços sociais de interesse económico geral reflectem uma lógica baseada essencialmente em parâmetros de desempenhos económicos. Esta lógica não é a dos serviços sociais de interesse geral e, por isso, não é pertinente nem se aplica sob esta forma à realidade dos serviços sociais na União Europeia.

5.2.7 O CESE já teve ocasião de referir no seu parecer sobre «O futuro dos serviços sociais de interesse geral» (CESE 976/2006), que a distinção entre carácter económico e não económico é imprecisa e incerta. Quase todos os serviços de interesse geral, mesmo os prestados a título não lucrativo ou benévolo, têm um determinado valor económico, embora isto não implique que devam ser abrangidos pelo direito da concorrência. Além disso, um mesmo serviço pode ser simultaneamente económico e não económico, e também pode ter carácter económico e o mercado não estar em condições de o garantir de acordo com a lógica e os princípios que regem os serviços de interesse geral.

5.2.8 Assim, a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu dá da actividade económica uma interpretação muito ampla, pois considera «actividade económica qualquer actividade consistente na oferta de bens ou serviços num determinado mercado» por uma empresa, independentemente do seu estatuto jurídico ou modo de funcionamento (acórdão Höfner e Else de 1991, acórdão Pavlov de 2000), e de o operador ter fins lucrativos ou não (acórdão Ambulanz Glöckner, 2001).

5.2.9 O TJCE e a Comissão Europeia vincam cada vez mais o carácter económico dos serviços de interesse geral, mas este aspecto não é contrabalançado com o reconhecimento e segurança das missões de interesse geral levadas a cabo por estes serviços, o que provoca uma grande incerteza jurídica para os operadores e os beneficiários. Passa-se, assim, do interesse geral para o interesse lucrativo. Ora, a distinção a fazer não é entre «económico ou não», mas sim entre lucrativo ou não.

## 6. Um quadro jurídico estável e transparente

6.1 O CESE duvida que a flexibilidade que a Comissão afirma encontrar na aplicação do Tratado quando se trata de reconhecer, nomeadamente na acepção do n.º 2 do art. 86.º, as especificidades inerentes às missões de interesse geral, seja suficiente para acabar com a incerteza jurídica e garantir serviços sociais para todos. O mesmo se aplica ao método aberto de coordenação.

6.2 Todos os serviços de interesse geral, incluindo os SSIG, contribuem para a realização dos objectivos da União Europeia definidos nos artigos 2.º e 3.º do Tratado, em especial um nível de protecção social elevado, a melhoria da qualidade de vida, a realização de um nível elevado de protecção da saúde e o reforço da coesão económica, social e territorial.

6.3 Por conseguinte, a União, que tem responsabilidades na realização destes objectivos, também tem responsabilidades em relação aos instrumentos de aplicação que, no que se refere aos direitos fundamentais e à coesão social, são os SIG económicos ou não económicos. Portanto, a União deve, sem prejuízo dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade e no quadro de uma competência partilhada com os Estados-Membros, garantir e contribuir para que haja SIG eficazes e acessíveis, abordáveis e de qualidade para todos.

6.4 Tendo em conta, por um lado, a dificuldade em definir exaustivamente este conceito e, por outro lado, o risco que comporta uma abordagem restritiva, conviria abandonar a distinção entre carácter económico e não económico e concentrar-se na missão específica dos serviços em questão e nas exigências (obrigações de serviço público) que lhes são impostas para o cumprimento das suas funções, e que deverão ser claramente estabelecidas.

6.5 Devido à grande diversidade de situações, regras e práticas nacionais ou locais, obrigações dos organismos de gestão e das autoridades públicas, as regras a aplicar devem contemplar plenamente estas particularidades próprias de cada Estado-Membro.

6.6 A questão não é saber o que é económico, mas sim saber que serviços são abrangidos pelas regras de concorrência e do mercado interno e que serviços as autoridades públicas comunitárias (para os SIG europeus), nacionais, regionais ou locais, por razões de interesse geral, de coesão social, territorial e económica, e de acordo com o princípio da subsidiariedade, excluem desse âmbito.

6.7 É necessário, pois, como o CESE solicita<sup>(3)</sup> há vários anos, definir à escala comunitária referências comuns em matéria de serviços de interesse geral, normas comuns (nomeadamente em matéria de modos de gestão e de financiamento, princípios e limites da acção da Comunidade, avaliação dos seus desempenhos, direitos dos consumidores e dos utilizadores, um conjunto mínimo de missões e de obrigações de serviço público) que deverão aplicar-se a todos os serviços de interesse geral, inclusive os serviços sociais de interesse geral, e que deverão integrar uma directiva-quadro, adoptada em co-decisão, que sirva de moldura comunitária adaptada às suas especificidades, por forma a completar a directiva sobre serviços.

(3) Parecer do CESE sobre «Os serviços de interesse geral» — JO C 241 de 7.10.2002 p. 119.

Parecer do CESE sobre «Livro Verde sobre os serviços de interesse geral» — JO C 80 de 30.03.04 p. 66.

Parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Livro Branco da Comissão sobre os serviços de interesse geral» — JO C 221 de 8.9.2005 p. 17.

Parecer do CESE sobre «O futuro dos serviços de interesse geral» — JO C 309 de 16.12.2006 p. 135.

6.8 Para que a missão de interesse geral seja levada a cabo de forma não abusiva, não discriminatória e transparente, os Estados-Membros deveriam indicar num acto jurídico oficial de delegação («mandatement»), ou equivalente, as razões de interesse geral e de coesão social, territorial e económica, assim como regras de autorização, indicando a missão que a autoridade pública competente de um Estado-Membro confia aos prestadores de um SIG, definindo os seus direitos e deveres, sem prejuízo da capacidade de iniciativa reconhecida aos operadores para a regulamentação.

6.9 Este acto (sob a forma de legislação, contrato, convenção, decisão, etc.) poderia precisar, entre outros:

- A natureza da missão particular de interesse geral, as exigências subjacentes e as obrigações de serviço público que dela resultam, incluindo as exigências tarifárias, as disposições para garantir a continuidade do serviço e as medidas para evitar eventuais rupturas nas prestações;
- As regras referentes à realização e, se for caso disso, à modificação do acto oficial;
- O regime de autorização e qualificação profissional necessária;
- Os modos de funcionamento e os parâmetros com base nos quais as compensações relacionadas com a realização da missão particular devem ser calculadas;
- As modalidades de avaliação da execução dos SIG.

6.10 O CESE preconiza a adopção de um regime jurídico específico comum aos serviços sociais e de saúde de interesse geral, dentro de uma abordagem global de uma directiva-quadro aplicável a todos os serviços de interesse geral. Isto deveria permitir garantir a nível comunitário a estabilidade jurídica e a transparência apropriadas aos SSIG, no estrito respeito do princípio de subsidiariedade e, designadamente, das competências das autarquias locais e regionais no atinente à definição dos objectivos, à gestão e ao seu financiamento. Os princípios contidos neste quadro jurídico deveriam ser a base das posições da UE nas negociações comerciais internacionais.

Bruxelas, 15 de Março de 2007.

## 7. Avaliação

7.1 O Livro Branco sobre os Serviços de Interesse Geral deu especial destaque à necessidade de avaliar os serviços sociais de interesse geral através de um mecanismo a explicitar numa próxima comunicação.

7.2 Para aprofundar a informação mútua e a troca entre operadores e instituições europeias, a Comissão propõe um processo de acompanhamento e de diálogo sob a forma de relatórios bianuais.

7.3 O CESE relembra, a este propósito, a sua proposta de criar um observatório independente para avaliar os serviços de interesse geral económicos e não económicos, composto por representantes do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões e por representantes da sociedade civil organizada do Comité Económico e Social Europeu.

7.4 Quando regulamentam os serviços de interesse geral, as autoridades públicas devem associar todos os actores, autoridades públicas, prestadores, beneficiários de serviços sociais, parceiros sociais, organismos de economia social e de luta contra a exclusão, etc, a nível nacional, regional e local, em todas as fases, ou seja, na organização e na fixação, na vigilância, na análise custo/eficácia e na aplicação de normas de qualidade.

7.5 O observatório deveria ter um comité de direcção que definisse os objectivos e cadernos de encargos das avaliações, que designasse as entidades incumbidas dos estudos, examinasse e emitisse parecer sobre os relatórios. Ser-lhe-ia associado um conselho científico para examinar a metodologia adoptada e fazer recomendações. Aquele comité velaria por que os relatórios de avaliação fossem apresentados e debatidos publicamente nos Estados-Membros, em conjunto com as partes interessadas, o que implica que os relatórios estejam disponíveis nas línguas de trabalho da União.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

## ANEXO

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

As seguintes propostas de alteração foram rejeitadas, tendo recolhido, porém, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (n.º 3 do artigo 54.º do Regimento):

**Ponto 1.3**

Alterar como segue:

«Nesta ordem de ideias, o CESE entende que mais do que lançar se numa distinção arriscada e mais evolutiva sobre o carácter económico ou não económico de um serviço de interesse geral é necessário considerar a própria natureza do serviço, suas missões, objectivos e determinar que serviços se inserem no âmbito de aplicação das regras de concorrência e do mercado interno e que serviços, por razões de interesse geral e de coesão social, territorial e económica, em harmonia com o princípio de subsidiariedade, devem ser isentos pelas autoridades públicas comunitárias, nacionais, regionais ou locais. Os serviços não podem ser simplesmente isentos das regras da concorrência e do mercado interno por questões de princípio. A concorrência, que se destina a facilitar a realização do mercado interno com base nas regras da economia do mercado, e que é regido por regras antitrust, é um direito democrático importante; limita não só o poder do Estado, mas sobretudo o abuso de posições dominantes no mercado e protege os direitos dos consumidores. Além disso, as regras da concorrência e do mercado interno da UE permitem que se tenha em conta a natureza não comercial dos SSIG. É essencial garantir o direito universal aos serviços sociais».

**Justificação**

Conforme se sublinha em muitas partes do parecer, nomeadamente no ponto 6.5, os serviços sociais de interesse geral são caracterizados por diferentes tradições históricas e por uma grande variedade de situações, de regras e de práticas locais, regionais ou nacionais. O Grupo dos Empregadores, de acordo com o ponto de vista expresso pelo Parlamento Europeu, considera por conseguinte que a intervenção comunitária mais apropriada consiste na adopção de recomendações ou orientações que respeitem plenamente os princípios fundamentais da subsidiariedade e proporcionalidade: um quadro jurídico comunitário vinculativo para os serviços sociais de interesse geral impor uma «abordagem de tamanho único» que é simplesmente incompatível com os SSIG. Uma directiva, que seria certamente baseada no mais baixo denominador comum, não daria qualquer garantia em termos de qualidade e de acesso dos utentes aos serviços, nem constituiria qualquer progresso para o mercado interno. Em contrapartida, a adopção de uma recomendação permitiria clarificar as obrigações relacionadas com os serviços de interesse geral que precisam de ser tidos em conta na aplicação da Directiva «Serviços» 2006/123/CE adoptada pelo Parlamento e pelo Conselho em 12 de Dezembro de 2006.

**Resultado da votação**

A favor: 82

Contra: 91

Abstenções: 12

**Ponto 1.4**

Alterar como segue:

«Importa, pois, definir à escala comunitária referências comuns princípios e valores comuns em matéria de serviços de interesse geral, as normas comuns que deverão subjazer a todos os serviços de interesse geral (económicos e não económicos), inclusive os serviços sociais de interesse geral, as quais deverão integrar uma directiva quadro, recomendações ou orientações comunitárias adoptadas em co-decisão, que sirvam de moldura comunitária adaptada às suas especificidades.»

**Justificação**

Conforme se sublinha em muitas partes do projecto de parecer, nomeadamente no ponto 6.5, os serviços sociais de interesse geral são caracterizados por diferentes tradições históricas e por uma grande variedade de situações, de regras e de práticas locais, regionais ou nacionais. O Grupo dos Empregadores, de acordo com o ponto de vista expresso pelo Parlamento Europeu, considera por conseguinte que a intervenção comunitária mais apropriada consiste na adopção de recomendações ou orientações que respeitem plenamente os princípios fundamentais da subsidiariedade e proporcionalidade: um quadro jurídico comunitário vinculativo para os serviços sociais de interesse geral impor uma «abordagem de tamanho único» que é simplesmente incompatível com os SSIG. Uma directiva, que seria certamente baseada no mais baixo denominador comum, não daria qualquer garantia em termos de qualidade e de acesso dos utentes aos serviços, nem constituiria qualquer progresso para o mercado interno. Em contrapartida, a adopção de uma recomendação permitiria clarificar as obrigações relacionadas com os serviços de interesse geral que precisam de ser tidos em conta na aplicação da Directiva «Serviços» 2006/123/CE adoptada pelo Parlamento e pelo Conselho em 12 de Dezembro de 2006.

**Resultado da votação**

A favor: 81

Contra: 94

Abstenções: 10

**Ponto 1.6**

Alterar:

«No que se refere à avaliação dos serviços sociais de interesse geral, o CESE relembra, a este propósito, ~~a sua proposta de criação de um observatório independente para avaliar os serviços de interesse geral económicos e não económicos, o seu empenho no princípio da avaliação e propõe apoiar o procedimento proposto pela Comissão através da criação de uma rede informal composta por representantes do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões e da sociedade civil organizada do Comité Económico e Social Europeu. A nível nacional, regional e local, as autoridades públicas devem associar todos os actores, prestadores e beneficiários de serviços sociais, parceiros sociais, organismos de economia social e de luta contra a exclusão, etc. à regulamentação dos serviços sociais de interesse geral.~~»

**Justificação**

Conforme se sublinha em muitas partes do projecto de parecer, nomeadamente no ponto 6.5, os serviços sociais de interesse geral são caracterizados por diferentes tradições históricas e por uma grande variedade de situações, de regras e de práticas locais, regionais ou nacionais. O Grupo dos Empregadores, de acordo com o ponto de vista expresso pelo Parlamento Europeu, considera por conseguinte que a intervenção comunitária mais apropriada consiste na adopção de recomendações ou orientações que respeitem plenamente os princípios fundamentais da subsidiariedade e proporcionalidade: um quadro jurídico comunitário vinculativo para os serviços sociais de interesse geral imporá uma «abordagem de tamanho único» que é simplesmente incompatível com os SSIG. Uma directiva, que seria certamente baseada no mais baixo denominador comum, não daria qualquer garantia em termos de qualidade e de acesso dos utentes aos serviços, nem constituiria qualquer progresso para o mercado interno. Em contrapartida, a adopção de uma recomendação permitiria clarificar as obrigações relacionadas com os serviços de interesse geral que precisam de ser tidos em conta na aplicação da Directiva «Serviços» 2006/123/CE adoptada pelo Parlamento e pelo Conselho em 12 de Dezembro de 2006.

**Resultado da votação**

A favor: 85

Contra: 93

Abstenções: 11

**Ponto 6.7**

Alterar como segue:

«Importa, pois, tal como o CESE solicita já há anos, definir à escala comunitária referências comuns em matéria de serviços de interesse geral, as normas comuns (nomeadamente em matéria de modos de gestão e de financiamento, princípios e limites da acção da Comunidade, avaliação dos seus desempenhos, direitos dos consumidores e dos utilizadores, um conjunto mínimo de missões e de obrigações de serviço público) que deverão subjazer a todos os serviços de interesse geral, inclusive os serviços sociais de interesse geral, as quais deverão integrar ~~uma directiva quadro~~ ~~recomendações ou orientações comunitárias, adoptada em co-decisão, que sirva de moldura comunitária adaptada às suas especificidades, por forma a completar a directiva Serviços.~~»

**Justificação**

Conforme se sublinha em muitas partes do projecto de parecer, nomeadamente no ponto 6.5, os serviços sociais de interesse geral são caracterizados por diferentes tradições históricas e por uma grande variedade de situações, de regras e de práticas locais, regionais ou nacionais. O Grupo dos Empregadores, de acordo com o ponto de vista expresso pelo Parlamento Europeu, considera por conseguinte que a intervenção comunitária mais apropriada consiste na adopção de recomendações ou orientações que respeitem plenamente os princípios fundamentais da subsidiariedade e proporcionalidade: um quadro jurídico comunitário vinculativo para os serviços sociais de interesse geral imporá uma «abordagem de tamanho único» que é simplesmente incompatível com os SSIG. Uma directiva, que seria certamente baseada no mais baixo denominador comum, não daria qualquer garantia em termos de qualidade e de acesso dos utentes aos serviços, nem constituiria qualquer progresso para o mercado interno. Em contrapartida, a adopção de uma recomendação permitiria clarificar as obrigações relacionadas com os serviços de interesse geral que precisam de ser tidos em conta na aplicação da Directiva «Serviços» 2006/123/CE adoptada pelo Parlamento e pelo Conselho em 12 de Dezembro de 2006.

**Resultado da votação**

A favor: 84

Contra: 99

Abstenções: 7

**Ponto 6.10**

Alterar:

«O CESE preconiza a adopção de ~~um regime jurídico específico comum aos serviços sociais e de saúde de interesse geral em uma directiva quadro para todos os serviços de interesse geral,~~ recomendações ou orientações comunitárias, o que deveria permitir desta forma garantir a nível comunitário a estabilidade jurídica e a transparência apropriadas aos SSIG, no estrito respeito do princípio de subsidiariedade e, designadamente, das competências das autarquias locais e regionais no atinente à definição dos objectivos, à gestão e ao seu financiamento. Os princípios contidos ~~neste quadro jurídico~~ nestas recomendações ou orientações deveriam ser a base das posições da UE nas negociações comerciais internacionais.»

**Justificação**

Conforme se sublinha em muitas partes do parecer, nomeadamente no ponto 6.5, os serviços sociais de interesse geral são caracterizados por diferentes tradições históricas e por uma grande variedade de situações, de regras e de práticas locais, regionais ou nacionais. O Grupo dos Empregadores, de acordo com o ponto de vista expresso pelo Parlamento Europeu, considera por conseguinte que a intervenção comunitária mais apropriada consiste na adopção de recomendações ou orientações que respeitem plenamente os princípios fundamentais da subsidiariedade e proporcionalidade: um quadro jurídico comunitário vinculativo para os serviços sociais de interesse geral imporia uma «abordagem de tamanho único» que é simplesmente incompatível com os SSIG. Uma directiva, que seria certamente baseada no mais baixo denominador comum, não daria qualquer garantia em termos de qualidade e de acesso dos utentes aos serviços, nem constituiria qualquer progresso para o mercado interno. Em contrapartida, a adopção de uma recomendação permitiria clarificar as obrigações relacionadas com os serviços de interesse geral que precisam de ser tidos em conta na aplicação da Directiva «Serviços» 2006/123/CE adoptada pelo Parlamento e pelo Conselho em 12 de Dezembro de 2006

**Resultado da votação**

A favor: 78

Contra: 97

Abstenções: 10

**Pontos 7.3, 7.4 e 7.5**

Substituir estes pontos por:

«O CESE relembra, a este propósito, a sua proposta de criação de um observatório independente para avaliar os serviços de interesse geral económicos e não económicos, composto por representantes do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões e por representantes da sociedade civil organizada do Comité Económico e Social Europeu.

Quando se regulamentam os serviços de interesse geral, as autoridades públicas devem associar todos os actores, autoridades públicas, prestadores, beneficiários de serviços sociais, parceiros sociais, organismos de economia social e de luta contra a exclusão, etc, a nível nacional, regional e local, em todas as fases, ou seja, na organização e na fixação, na vigilância, na análise custo/eficácia e na aplicação de normas de qualidade.

O observatório deveria ter um comité de direcção que definisse os objectivos e cadernos de encargos das avaliações e que designasse as entidades incumbidas dos estudos, que examinassem e emitissem parecer sobre os relatórios. Ser-lhe-ia associado um conselho científico para examinar a metodologia adoptada e fazer recomendações. Aquela comissão velaria por que os relatórios de avaliação fossem apresentados e debatidos publicamente nos Estados Membros, em conjunto com as partes interessadas, que implica que os relatórios estejam disponíveis nas línguas de trabalho da União.

O CESE propõe apoiar o procedimento proposto pela Comissão através da criação de uma rede informal. O CESE participaria activamente nesta rede, que é composta por parceiros sociais e por outras organizações da sociedade civil. A rede promoveria intercâmbios de experiências e informações sobre boas práticas, nomeadamente através de um foro na internet.»

**Justificação**

O Grupos dos Empregadores concorda em que se deva promover o intercâmbio de informação e avaliar os serviços de interesse geral, mas discorda do estabelecimento de novos procedimentos, pesados e burocráticos, sob a forma de um observatório independente.

**Resultado da votação**

A favor: 88

Contra: 99

Abstenções: 5

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Manter a Europa em movimento — Mobilidade Sustentável para o nosso Continente — Revisão intercalar do Livro Branco da Comissão de 2001 sobre os Transportes»**

COM(2006) 314 final

(2007/C 161/23)

Em 22 de Junho de 2006, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

A Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 21 de Fevereiro de 2007. Relator: **R. BARBADILLO LÓPEZ**

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o presente parecer por 144 votos a favor, 3 votos contra e 24 abstenções.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O contexto geral em que foi elaborado o Livro Branco sobre Transportes de 2001 evoluiu de uma forma muito diversa do previsto, o crescimento económico foi inferior ao esperado o preço do petróleo aumentou consideravelmente, o alargamento conferiu uma dimensão continental à UE, os novos desenvolvimentos tecnológicos estão a transformar os transportes num sector de tecnologia de ponta e a constante ameaça terrorista e a evolução da distribuição modal exigem a reorientação da política de transportes.

1.2 No entanto, os objectivos globais desta política continuam os mesmos: uma circulação competitiva e sustentável de pessoas e bens, segura, garantindo a protecção dos utentes, respeitadora do ambiente e oferecendo empregos de mais qualidade. Estes objectivos estão plenamente em consonância com a Agenda de Lisboa revista para o crescimento e o emprego, mas não correspondem ainda inteiramente aos objectivos a longo prazo da estratégia revista para um desenvolvimento sustentável nem ao desafio colocado pelas alterações climáticas. Particularmente, esta revisão ainda não estabelece uma estratégia coerente a mais longo prazo para alcançar o primeiro objectivo de transportes sustentáveis incluído na estratégia revista do desenvolvimento sustentável, nomeadamente dissociar o desenvolvimento económico da procura de transportes.

1.2(a) Embora apoie as medidas propostas pela Comissão para tornar os diferentes meios de transporte mais eficientes no consumo de energia e produzirem menos monóxido de carbono, o Comité duvida se estas serão, em última instância, suficientes para a redução de emissões que a Europa terá de conseguir até meados do nosso século. O Comité insta, por isso, a Comissão a começar já com estudos para apurar as medidas necessárias para atingir a redução a longo prazo da procura global de transportes. Estes estudos devem incluir orientações adequadas para a fixação de preços e considerar a reformulação das políticas de ordenamento e de planeamento urbano para fomentar o aumento da oferta local e o acesso a todos os bens e

serviços, bem como limitar a utilização de transportes de passageiros e mercadorias em distâncias cada vez maiores. O seu objectivo deverá ser igualmente encontrar uma via para abrir o debate sobre estes temas a um público mais vasto e explorar de que forma os cidadãos e as empresas responsáveis poderão contribuir para a sustentabilidade a longo prazo através das suas decisões e da sua atitude em termos de viagens e de transportes.

1.3 O território da UE é heterogéneo, apresentando características orográficas, territoriais e demográficas muito diversas, e nele coexistem países com eixos de grande congestionamento e trânsito intenso e zonas periféricas muito extensas cujas infra-estruturas não estão sujeitas a esta pressão constante. O Comité defende, portanto, para a política de transportes uma abordagem diferenciada geograficamente.

1.4 O CESE dá o seu aval aos objectivos do Livro Branco revisto, designadamente, à optimização de todos os modos de transporte em separado e em combinação, adequando as possibilidades específicas de cada um deles, a fim de obter sistemas de transporte menos poluentes e mais eficazes que garantam a mobilidade sustentável de pessoas e bens.

1.5 O CESE considera necessário melhorar a interoperabilidade entre os modos de transporte e elevar o nível da competitividade dos transportes ferroviário, marítimo e fluvial, como meio de intensificar a sua eficácia, para aumentar a sua participação na distribuição modal e garantir a sua viabilidade a longo prazo. O CESE considera que a necessária coordenação entre os diferentes modos cabe aos poderes públicos responsáveis.

1.6 Recomenda ainda que se tenha em conta o serviço público colectivo interurbano de passageiros por estrada, como instrumento para alcançar os objectivos perseguidos pela Comissão, como, por exemplo, reduzir os congestionamentos, a poluição e o consumo de combustível e aumentar a segurança rodoviária, graças à sua capacidade de transporte, e para desenvolver resolutamente o papel do transporte público em relação ao uso de veículos particulares.

1.7 O transporte aéreo teve um grande crescimento nos últimos dez anos em consequência da abertura do mercado, mas a aplicação heterogénea do terceiro pacote nos vários Estados-Membros e as restrições no mercado interno estão a causar distorções na concorrência. Urge, pois, melhorar o seu funcionamento.

1.8 A inexistência de um mercado interno de transporte marítimo impede a UE de melhorar a regulamentação do tráfego interno e de simplificar assim o comércio interno, o que tem repercussões negativas para a sua integração nas cadeias modais internas.

1.9 O sector de transportes é um dos empregadores mais importantes da UE, mas a falta de pessoal fez aumentar a contratação de trabalhadores de países terceiros. Isto significa que é necessário redobrar esforços para promover a formação, melhorar a qualidade dos empregos e a imagem que os jovens têm das profissões do sector, tarefa em que os parceiros sociais poderão desempenhar um papel relevante.

1.10 A Política Comum de Transportes deve continuar a incidir na harmonização técnica, fiscal e social em cada modo, individualmente e no seu conjunto, para propiciar um enquadramento em que sejam possíveis condições de concorrência verdadeiramente equitativas.

1.11 É essencial melhorar a qualidade dos serviços prestados para tornar os modos de transporte atraentes para os utentes. O Comité aplaude a atenção dedicada na revisão intercalar do Livro Branco aos direitos dos utentes de todos os modos de transporte, com ênfase especial nas pessoas de mobilidade reduzida, mas sem esquecer as particularidades de cada uma delas.

1.12 Para transformar a protecção dos modos de transporte em objectivo prioritário, haveria que estender as medidas de segurança a todos eles e às suas infra-estruturas, mas evitando controlos desnecessários e salvaguardando os direitos humanos e de privacidade dos utentes.

1.13 Sendo o sector de transportes um grande consumidor da energia proveniente de combustíveis fósseis, é preciso estabelecer como prioridade a redução da sua dependência e a diminuição das emissões de CO<sub>2</sub>. Isso exige a elaboração de um programa específico I+D+i aplicável aos transportes, dotado dos meios financeiros necessários, capaz de potenciar a utilização das energias alternativas, principalmente nas cidades, e de accionar uma política diferenciadora, especialmente em termos fiscais, que favoreça a incorporação e a utilização de novas tecnologias respeitadoras do ambiente.

1.14 As infra-estruturas formam a rede física indispensável para o desenvolvimento do mercado interno de transportes, tendo a sua optimização de responder a dois desafios: reduzir os congestionamentos e aumentar a acessibilidade, graças à mobilização de todas as fontes de financiamento disponíveis.

1.15 As infra-estruturas de transporte, sobretudo nas zonas urbanas, deveriam servir o desenvolvimento do transporte colectivo. A política de investimento, por seu turno, deveria limitar gradualmente a importância atribuída ao transporte em veículos particulares.

## 2. Introdução e proposta da Comissão

2.1 O Livro Branco sobre os Transportes publicado pela Comissão em 1992 com o título «Futura evolução da política comum dos transportes» <sup>(1)</sup> tinha por objectivo principal a criação do mercado único de transportes, facilitando a mobilidade em geral, através da abertura do mercado. Em dez anos, os objectivos foram alcançados globalmente, à excepção dos fixados para o sector ferroviário.

2.2 Em Setembro de 2001, a Comissão Europeia publicou um novo Livro Branco denominado «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções» <sup>(2)</sup>, que propunha 60 medidas para restabelecer o equilíbrio dos modos de transporte, eliminar os estrangulamentos, colocar os utentes no centro da política de transportes e gerir os efeitos da globalização.

2.3 Para acelerar o ritmo de decisão e verificar os resultados alcançados, o Livro Branco de 2001 criava um mecanismo de revisão que previa a apresentação pela Comissão de um calendário com objectivos precisos, um balanço geral em 2005 sobre a aplicação das medidas defendidas no Livro Branco e a introdução das alterações necessárias. O resultado é a comunicação em análise.

2.4 A abordagem escolhida na revisão intercalar do Livro Branco baseia-se, designadamente, na reorientação da procura de transportes para modos mais respeitadores do ambiente, especialmente os de longa distância, em zonas urbanas e em corredores congestionados. Preconiza simultaneamente que todos os modos devem ser mais ecológicos, seguros e eficientes em termos energéticos.

2.5 A comunicação «Manter a Europa em movimento — mobilidade sustentável para o nosso continente» foi elaborada no âmbito do processo de consultas realizado ao longo de 2005. Este tornou evidente a função crucial desempenhada pelos transportes no crescimento económico e a necessidade de reajustar as medidas políticas.

2.6 Os objectivos globais desta política continuam, todavia, os mesmos: uma mobilidade competitiva e sustentável de pessoas e bens, segura, oferecendo protecção aos utentes e empregos de maior qualidade e compatível com o ambiente. Estes objectivos estão em plena consonância com a Agenda de Lisboa revista para o crescimento e o emprego e com a estratégia revista para um desenvolvimento sustentável.

<sup>(1)</sup> COM(92) 494 de 2 de Dezembro de 1992: «Futura evolução da política comum dos transportes».

<sup>(2)</sup> COM(2001) 370 de 12 de Setembro de 2001: «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções».

2.7 A inovação apresenta-se como um dos instrumentos mais eficazes para alcançá-los, por exemplo, através da implantação de sistemas de transportes inteligentes baseados nas comunicações, de motores tecnologicamente mais avançados e mais racionais no consumo de energia e da promoção e utilização de combustíveis alternativos.

2.8 Mas a chave da revisão intercalar do Livro Branco é a co-modalidade, ou seja, a utilização eficaz de diferentes modos de transporte em separado ou em combinação, que resultará numa utilização óptima e sustentável dos recursos. Esta opção oferece as melhores garantias para conseguir, simultaneamente, um bom nível de mobilidade e de protecção do ambiente.

### 3. Observações na generalidade

3.1 As suas afirmações no parecer sobre o Livro Branco, de 19 de Junho de 2002, e as considerações tecidas no presente parecer, evidenciam claramente que, para além da necessidade de desenvolver o sector dos transportes e o ambiente económico, político e social da União, importa adaptar imediatamente e com eficácia a política comum às mudanças ocorridas neste período e à evolução que se prevê para o futuro.

3.2 Apoiar igualmente as políticas destinadas a incrementar as possibilidades tecnológicas, com o fito de encontrar soluções inovadoras que contribuam directamente para o cumprimento das prioridades europeias em matéria de competitividade, segurança, ambiente e questões sociais.

3.3 O cenário é muito diferente do prenunciado aquando da elaboração do Livro Branco sobre transportes de 2001: um crescimento económico inferior ao esperado, as tensões geopolíticas, o encarecimento do petróleo, os efeitos do alargamento da UE, a globalização, os novos desenvolvimentos tecnológicos, a ameaça terrorista constante e a evolução da distribuição modal. A comunicação da comissão prevê a adaptação da política de transportes da UE à situação que há-de marcar as fases de crescimento e as políticas do futuro.

3.4 A revisão intercalar do Livro Branco de 2001 não é apenas consequência do cenário acima descrito, é também uma resposta à indispensável recondução das políticas de transportes da UE nele prevista. Esta revisão incidirá com a mesma intensidade numa política de transportes concebida para otimizar todos os modos de transporte, com processos que os tornem mais competitivos, sustentáveis, socialmente rentáveis, ecológicos e seguros. A sua sustentabilidade deverá assentar numa relação estreita com o progresso e o crescimento económico e na necessária coordenação entre os diferentes modos a promover pelos poderes públicos.

3.5 É, além disso, conveniente submeter os transportes a considerações ambientais, à luz do conceito «transportes sustentáveis», com intensidade análoga nos vários modos de transporte. Cabe, no entanto, assinalar que as análises realizadas pela Comissão no número 3 do Anexo II da comunicação, sobre transportes e ambiente, não discriminam os modos de trans-

porte rodoviários, entre os que correspondem à utilização do transporte público e do privado, como paradigma das consequências negativas que a utilização intensiva e irrestrita do automóvel tem para os congestionamentos, a segurança, a poluição, o consumo de energia, etc.

3.6 Face à persistência desta política de transportes, o CESE entende que é preciso defender uma posição mais realista no sentido de

- a) acelerar os processos regulamentares de implantação de sistemas de navegação marítima e de transporte ferroviário baseados na concorrência regulada, como meio de aumentar a sua eficácia;
- b) admitir os efeitos do transporte rodoviário, traduzidos em congestionamentos de trânsito e na poluição e causados principalmente pelos veículos particulares, associados ao crescimento imparável que a própria Comissão prevê para o período de 2000-2020, que terão de ser objecto de medidas específicas capazes de remediar estes problemas, para reduzir o impacto negativo desse crescimento (novas infra-estruturas, tecnologias, etc.);
- c) dar a devida importância ao transporte público colectivo de passageiros para obter os resultados pretendidos por estas políticas;
- d) determinar com exactidão o impacto dos veículos comerciais de menos de 3,5 toneladas na segurança, no ambiente, nas condições de trabalho e na economia.

3.7 Torna-se, pois, indispensável aumentar a eficácia não só do transporte marítimo e fluvial como do ferroviário, melhorando as condições de competitividade destes sectores, com o fito de reforçar a coordenação e a intermodalidade e incluí-las nas medidas indispensáveis para continuarem a prestar serviços com rapidez e a preços adequados.

3.8 Na opinião do Comité, os estudos realizados são insatisfatórios pelo facto de não focarem directamente o objectivo fundamental da estratégia revista de desenvolvimento sustentável que consiste em dissociar o crescimento económico da procura de transportes. Acresce também que não analisam a fundo o desafio das repercussões das alterações climáticas nem as reduções nos níveis de CO<sub>2</sub> necessárias nos próximos 50 anos. Dado o rápido aumento da procura de mobilidade nos últimos 50 anos, procura esta que aparentemente continuará a aumentar (na Europa e sobretudo no mundo em desenvolvimento), o Comité tem sérias dúvidas quanto à viabilidade dessas reduções, imprescindíveis no sector dos transportes para evitar uma evolução climática catastrófica, simplesmente através da promoção de uma maior eficiência energética nos diferentes modos de transporte e da optimização do equilíbrio entre os mesmos, por mais desejáveis que estes objectivos sejam. O Comité pensa que a Comissão terá de realizar urgentemente estudos sobre o tipo de medidas que poderão num futuro próximo vir a ser necessárias para desencorajar o aumento da

procura de uma mobilidade crescente. Estes estudos devem incluir orientações adequadas para a fixação de preços e políticas de ordenamento urbano e territorial que incrementem a oferta local de bens e serviços de todos os tipos para responder às expectativas dos cidadãos sem ser necessário percorrerem longas distâncias. Seria também oportuno encontrar formas para lançar um debate público mais amplo sobre estes temas e analisar de que modo os indivíduos e as empresas poderão contribuir para a sustentabilidade a longo prazo através das próprias decisões e da sua atitude em relação às viagens e aos transportes.

3.9 A política de transportes deve apostar na qualidade, na segurança, no ambiente, na eficácia dos transportes e garantir ao utente a liberdade de escolher o modo de transporte que julgar mais adequado às suas necessidades. Os transportes terão de alcançar níveis de cobertura económica e ser socialmente sustentáveis, mas sem esquecer, neste caso específico, as obrigações de serviço público e o direito à mobilidade, consagrado nos tratados.

3.10 A população da UE está distribuída de forma desigual pelo seu território. Com uma média de 116 habitantes por quilómetro quadrado, a densidade populacional varia de 374 habitantes por quilómetro quadrado nos Países Baixos até 15 e 21 nos países nórdicos. A percentagem da população urbana em relação à população total também é variável, sendo a média europeia de 80 % e oscilando entre os 97,2 % dos núcleos populacionais da Bélgica e os 59,9 % da Grécia. Convém lembrar aqui os problemas das zonas rurais onde a população depende totalmente dos transportes.

3.11 O CESE reputa necessário introduzir na política de transportes uma abordagem geograficamente diferenciada, dada a heterogeneidade do território da UE, com características orográficas, territoriais, demográficas, etc. muito diversas e onde coexistem países centrais com eixos de grande congestionamento e de trânsito intenso e zonas periféricas muito extensas cujas infra-estruturas não estão sujeitas a uma pressão tão forte. Ambos os modelos requerem um tratamento diferente e individual, no âmbito da política comum de transportes.

3.12 É também problemática a situação dos países periféricos, afastados dos grandes núcleos de população e de produção, que se vêem a braços com custos mais elevados de transporte e, conseqüentemente, de produção e de comercialização dos seus produtos, decorrentes do efeito negativo do seu carácter periférico. Face ao exposto, o CESE é de opinião que a melhoria da acessibilidade deve ser um instrumento prioritário para incrementar a capacidade competitiva de um país ou de uma região e melhorar a coesão territorial.

3.13 Tanto a comunicação da Comissão como o Livro Branco sobre transportes de 2001 são documentos que carecem de maior detalhe, uma vez que: a) não é muito clara a análise de ordem económica e financeira e orçamental em relação aos problemas que pretendem resolver; b) a política de transportes não confere à concorrência regulada o protagonismo que ela própria lhe reconhece e c) seria preciso discriminar mais detalhadamente os modos e as especialidades nos estudos ambientais e de outra ordem, para analisar os efeitos e encontrar as medidas possíveis para corrigi-los.

O CESE defende o início da concertação no sentido de definir as acções a empreender, após analisados os problemas, para dotar futuramente a UE de transportes coesos e sustentáveis.

3.14 A comunicação da Comissão destaca que a maioria das medidas do Livro Branco foi adoptada ou proposta e que a sua descrição e impacto são descritos e avaliados no Anexo III, que não faz dela parte. O CESE solicita a inclusão de uma lista detalhada das medidas adoptadas, por ordem cronológica, e do seu impacto ou a indicação explícita do sítio da Internet onde foram publicadas.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 Procurando analisar sistematicamente a comunicação sobre a revisão intercalar do Livro Branco de 2001, referimos a seguir os aspectos de carácter geral em relação aos quais o Comité considera pertinente fazer observações construtivas, seguindo a estrutura da comunicação.

##### 4.2 Mobilidade sustentável no mercado interno — Pôr os Europeus em contacto

4.2.1 A Comissão afirma que «o mercado interno da UE é o principal instrumento para viabilizar uma indústria de transportes dinâmica que proporcione crescimento e emprego. Tal como demonstrado pelo sector da aviação e por outros sectores como as telecomunicações, o processo de liberalização do mercado interno incentiva a inovação e o investimento, a fim de permitir melhores serviços a um menor custo. O mesmo sucesso pode ser conseguido em todo o sector dos transportes». Os resultados para o transporte aéreo são a existência de mais possibilidades de escolha para o utente e de tarifas mais baratas.

4.2.2 Transporte rodoviário: para analisar com objectividade o problema deste modo de transporte, haverá que dissociar os seus modos e especialidades. Convém frisar, com efeito, que o transporte rodoviário é o modo mais utilizado na UE, representando 44 % do total do transporte de mercadorias e 85 % do transporte de passageiros. A motorização <sup>(3)</sup> na UE a 25 está distribuída do seguinte modo: 212 000 000 automóveis particulares, 30 702 000 veículos pesados, 25 025 000 veículos a motor de duas rodas, 719 400 autocarros. Estes números não deixam dúvidas sobre quem é o principal causador dos grandes problemas de congestionamento e ambientais.

4.2.2.1 A comunicação omite o transporte colectivo interurbano de passageiros por estrada, o que dificulta grandemente uma possível solução para a transferência dos passageiros dos veículos particulares para este modo de transporte, a qual poderia gerar benefícios e economias de todo o tipo, em termos de segurança, ambiente, utilização do solo, flexibilidade, etc. O CESE pensa que é essencial ter em conta este modo de transporte para alcançar os fins almejados. Ora, para tal, é indispensável legislação que permita o desenvolvimento da «concorrência regulada», de molde a implantar serviços de transporte regular interurbano de passageiros por estrada, cuja criação terá de ficar sujeita às regras de publicidade e de concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia.

<sup>(3)</sup> Energy and transport in figures 2005. Direcção-Geral de Energia e Transportes da Comissão Europeia.

4.2.2.2 A Comissão está a estudar a hipótese de reduzir as diferenças excessivas nos níveis de tributação dos combustíveis para o transporte rodoviário, em vez de abordar este problema numa perspectiva global, com a adopção de uma política fiscal comum para todos os modos de transporte que não penalize nem favoreça nenhum deles, assegurando assim a igualdade de tratamento.

4.2.3 Transporte ferroviário: de 1970 aos dias de hoje a quota de mercado dos caminhos-de-ferro desceu de 10 % para 6 % no transporte de passageiros e de 21 % para 8 % no transporte de mercadorias. Os comboios de transporte internacional de mercadorias atravessam a Europa a uma velocidade média de 18 quilómetros por hora. Os principais desafios colocados ao transporte ferroviário são a competitividade com os outros modos, a interoperabilidade dos vários sistemas e a sua especialização em determinados tipos de transporte.

4.2.3.1 O CESE considera que reforçar a competitividade do transporte ferroviário é a única via para alcançar os níveis de eficácia desejados e aumentar, por arrastamento, a procura e recuperar a sua viabilidade a longo prazo, o que implica uma profunda revisão do acervo que regula este modo e a sua aplicação nos vários Estados-Membros.

4.2.3.2 No entanto, e como já referiu no seu parecer sobre o Livro Branco de 2001 <sup>(4)</sup>, o CESE defende a aplicação do princípio da «concorrência regulada» aos serviços de interesse económico geral, que é o caso dos transportes colectivos de passageiros por caminho-de-ferro e estrada que, nos termos do artigo 16.º do Tratado, são essenciais para promover a coesão social e territorial.

4.2.4 Transporte aéreo: o quadro de liberalização criado pelos regulamentos (CEE) n.º 2407/92, 2408/92 e 2409/92 — «terceiro pacote» do mercado interno da aviação — favoreceu a transformação dos serviços de transporte aéreo, tornando-os mais eficientes e acessíveis. No entanto, a aplicação heterogénea do terceiro pacote nos vários Estados-Membros e as restrições que subsistem nos serviços aéreos intracomunitários provocam distorções da concorrência (por exemplo, requisitos diferentes para a concessão de licenças de exploração, tratamento discriminatório das rotas para países terceiros, discriminação das companhias aéreas por nacionalidade, etc.). Importa, por conseguinte, rever o funcionamento do mercado interno e proceder às adaptações necessárias para eliminar eventuais distorções, bem assim completar o quadro regulamentar do «céu único» para uma maior eficácia do transporte aéreo na UE.

4.2.5 Transporte marítimo: mais de 90 % do transporte entre a Europa e o resto do mundo é efectuado através de portos marítimos e 40 % do transporte dentro da Europa é realizado por mar. O transporte marítimo, em especial o de curta distância, tem crescido ao longo dos anos na mesma proporção do transporte rodoviário de mercadorias e possui claramente um grande potencial de desenvolvimento dada a maior extensão do litoral europeu após o alargamento. O CESE exorta a

Comissão a seguir os fluxos marítimos e a adoptar as medidas necessárias para acompanhar esta evolução <sup>(5)</sup>.

4.2.5.1 A inexistência de um mercado interno de transporte marítimo, pelo facto de as viagens marítimas de um Estado-Membro para outro serem consideradas externas pela regulamentação internacional, impede a UE de melhorar a regulamentação do tráfego interno e de simplificar o comércio interno, o que dificulta a sua integração nas cadeias modais internas.

4.2.5.2 O CESE reputa imprescindível a maior integração dos serviços portuários, como premissa para a elaboração e a implantação de uma política de transporte marítimo propícia ao desenvolvimento das «auto-estradas do mar» e ao fomento da navegação marítima de curta distância. Tal aumentará a eficiência e a competitividade do transporte marítimo dentro da cadeia logística, o que contribuirá, por sua vez, para melhorar a mobilidade sustentável.

#### 4.3 Mobilidade sustentável para os cidadãos — fiabilidade e segurança intrínseca e extrínseca dos transportes

4.3.1 Condições de emprego: o sector dos transportes é um dos principais empregadores da UE, sendo responsável por 5 % dos postos de trabalho existentes, mas o coeficiente de emprego está a estabilizar-se. Em alguns sectores, como o transporte ferroviário ou rodoviário, há falta de pessoal qualificado, o que leva ao aumento de mão-de-obra proveniente dos países terceiros. O CESE concorda com a Comissão que é necessário redobrar esforços para melhorar a formação e a qualidade do emprego dos trabalhadores, tornando as profissões do sector mais atraentes para os jovens.

4.3.1.1 Para alcançar esses objectivos, são indispensáveis programas de formação, sob a direcção dos parceiros sociais, adequados às características e às necessidades de cada modo de transporte (qualificação inicial e contínua) e dotados com os recursos financeiros necessários.

4.3.1.2 É fundamental que a regulamentação social do transporte rodoviário salvguarde a igualdade de tratamento entre trabalhadores, quer trabalhem por conta própria quer por conta de outrem. A aplicação da Directiva 15/2002 de 11 de Março, relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário, deverá ser, portanto, imediata no caso dos trabalhadores independentes, sem esperar o período transitório previsto, sobretudo considerando que o seu objectivo principal é garantir a segurança rodoviária, evitar distorções da concorrência e melhorar as condições de trabalho.

Pelos motivos apontados, haveria que incluir os veículos comerciais de menos de 3,5 toneladas que efectuam transportes profissionais na variada regulamentação do transporte rodoviário de mercadorias.

<sup>(4)</sup> JO C 241 de 7.10.2002.

<sup>(5)</sup> Parecer de iniciativa do CESE sobre «O acesso à Europa por mar — Evolução e soluções» in JO C 151, de 28/06/2005.

4.3.2 Direitos dos passageiros: é essencial reforçar os direitos dos utentes para melhorar a qualidade dos serviços prestados pelos modos de transporte (por exemplo, a frequência, a pontualidade, o conforto de todas as categorias de utentes, a segurança, um sistema de venda de bilhetes sem riscos de sobre-lotação, a política tarifária, as indemnizações, etc.). O Comité exorta a uma aplicação rápida, mas atentando nas características de cada um deles, especialmente daqueles que partilham infra-estruturas.

4.3.2.1 O Comité louva a atenção especial dedicada na revisão do Livro Branco às pessoas de mobilidade reduzida, no atinente à acessibilidade e às condições de transporte. Deseja, contudo, salientar que as condições de acesso não dizem apenas respeito aos modos de transporte, devem ter também em conta as infra-estruturas, sejam elas do transporte aéreo, marítimo, fluvial, ferroviário ou rodoviário, bem como a especial penalização que os transbordos representam para estes utentes.

4.3.3 Segurança: a introdução de um extenso conjunto de normas teve como resultado uma maior segurança em todos os modos de transporte, especialmente no transporte aéreo e marítimo. Para ilustrá-lo, refira-se a criação de uma lista negra de companhias aéreas de risco e de agências europeias em todos os modos (Agência Europeia da Segurança Marítima (AESM), Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA) e Agência Ferroviária Europeia (AFE)). O transporte rodoviário continua, porém, a ser uma excepção. Por este motivo e para alcançar o objectivo de reduzir a sinistralidade a metade, é necessário conceber uma política comum de segurança rodoviária estabelecendo um regime comum de tipificação de infracções e sanções, a par da introdução de uma «carta de condução europeia por pontos» que torne possível descontar pontos por qualquer infracção em qualquer um dos Estados-Membros.

4.3.3.1 Mas não se deve esquecer que os progressos tecnológicos, a nova concepção dos veículos, a cooperação em matéria de veículos/infra-estruturas no âmbito da «Segurança electrónica» (e-Safety) e a melhoria das infra-estruturas graças à eliminação dos pontos negros, todos eles são elementos que contribuem para aumentar a segurança rodoviária.

4.3.3.2 O CESE insiste que é necessário discriminar por modos as estatísticas de sinistralidade, em especial as que dizem respeito aos veículos particulares, que são os que mais contribuem para o aumento dos índices de sinistralidade.

4.3.4 Protecção: após os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, foi reforçada a segurança do transporte aéreo. O Comité considera que, depois dos atentados de Madrid e Londres e face à ameaça terrorista permanente, a protecção de todos os meios de transporte e infra-estruturas deve ser um objectivo prioritário da União. É, portanto, imperioso ampliar as normas de segurança a todos os modos de transporte e às cadeias intermodais. Mas, em todos os controlos e normas de segurança daí resultantes, convém evitar controlos desnecessários e onerosos e não esquecer a salvaguarda dos direitos humanos e da privacidade dos utentes.

4.3.5 Transporte urbano: a Comissão propõe a publicação de um Livro Verde sobre o transporte urbano, tendo como estratégia prioritária o fomento dos transportes colectivos e incluindo uma lista de boas práticas. Ao mesmo tempo e como

já assinalou no seu parecer sobre o «Livro Branco sobre transportes de 2001», o Comité considera necessário efectuar investimentos e elaborar planos de transporte que melhorem a qualidade do transporte público nas grandes aglomerações urbanas congestionadas, dentro da concepção desenvolvida pela iniciativa CIVITAS ou pelo projecto TransUrban<sup>(6)</sup> e pela estratégia temática sobre ambiente urbano<sup>(7)</sup>. É imprescindível, para esse efeito, prever recursos económicos mais substanciais ao abrigo dos fundos europeus, mas sempre no respeito do princípio da subsidiariedade, já que o transporte urbano é uma competência natural das autarquias locais e regionais. Estas medidas ficarão, contudo, incompletas, se não houver uma política de transporte urbano que permita e facilite a incorporação da iniciativa privada na prestação de serviços urbanos de transporte colectivo de passageiros, e contribuirá para liberar e otimizar os recursos públicos.

#### 4.4 Transportes e energia

4.4.1 O sector dos transportes é um dos principais consumidores de energia, sendo responsável por cerca de 70 % do total do consumo de petróleo da UE. O transporte rodoviário, com uma percentagem de 60 %, é o sector que mais consome, sobretudo, o parque de automóveis particulares com mais de 465 veículos por 1 000 habitantes. O transporte aéreo representa cerca de 9 % do consumo global de petróleo e o transporte ferroviário consome aproximadamente 1 %. Uma concorrência leal entre os diferentes modos de transporte requer uma tributação equivalente do consumo do petróleo. Por esse motivo, há que examinar a possibilidade de suprimir a isenção fiscal dos carburantes para aviões.

4.4.2 Face ao exposto, é prioritário reduzir não só a dependência dos combustíveis fósseis como as emissões de CO<sub>2</sub>. Para alcançar estes objectivos — a Comissão calcula que o transporte tem um potencial de poupança de energia de 26 % até 2020<sup>(8)</sup> — haverá que elaborar um programa I+D+i financiado cabalmente e capaz de promover a utilização de energias alternativas<sup>(9)</sup>, especialmente no âmbito do transporte urbano de superfície.

4.4.3 Para consolidar a implantação dos novos avanços tecnológicos, que permitirão reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> e a dependência do petróleo, é preciso adoptar para os transportes uma política diferenciadora, especialmente em matéria fiscal, que favoreça a aquisição e a utilização de novas tecnologias aptas a diminuir a poluição e a aumentar a poupança de energia. Outra medida importante seria a criação de um gasóleo específico para o transporte de serviço público, com base numa tributação inferior exclusivamente para esta categoria de veículos menos poluidores (Euro IV e, futuramente, Euro V), como é já corrente noutros modos de transporte. O tratamento das questões relacionadas com o ambiente não deverá ter por base penalizações de ordem fiscal, mas ao contrário, ou seja, premiar o transporte realizado mediante incorporação de novas tecnologias que contribuam para reduzir a poluição e poupar energia.

<sup>(6)</sup> TransURban (Desenvolvimento de sistemas de transporte urbano), projecto apoiado pela UE no âmbito do INTERREG III (programa de cooperação inter-regional).

<sup>(7)</sup> Ver a comunicação da Comissão sobre a Estratégia Temática sobre Ambiente Urbano — COM(2005) 718 de 11 de Janeiro de 2006

<sup>(8)</sup> Comunicação da Comissão: «Plano de acção para a eficiência energética: concretizar o potencial» (COM (2006) 545).

<sup>(9)</sup> Parecer de iniciativa do CESE sobre «Desenvolvimento e promoção dos combustíveis alternativos para os transportes rodoviários na União Europeia» in JO C 195, 18.8.2006, p. 75.

#### 4.5 *Optimização das infra-estruturas*

4.5.1 As redes transeuropeias de transportes (RTE) fornecem a infra-estrutura física para o mercado interno de transporte, mas o seu desenvolvimento não é homogêneo em toda a UE e nem em todas elas há problemas de congestionamento.

4.5.2 O Comité aplaude a ideia de cadeias logísticas co-modais como a solução mais eficaz para os corredores congestionados, por forma a otimizar a utilização da infra-estrutura de transportes em cada modo e entre os diferentes modos de transporte. Por exemplo, a utilização de túneis transalpinos, os corredores ferroviários e os nós intermodais de transporte.

4.5.3 É preciso insistir no problema do isolamento das regiões e países periféricos ou ultraperiféricos. Para que estas zonas afastadas do centro da UE possam desfrutar plenamente do mercado interno, é imprescindível a conclusão das RTE dentro dos prazos previstos. Isso exige o aumento das dotações orçamentais da UE destinadas à construção das redes anteriores, especialmente as que dizem respeito às ligações transfronteiriças de maior congestionamento (permeabilidade dos Pirinéus/ligações Espanha-França e Alpes). A maior acessibilidade, em suma, gera maior competitividade para além de mais perspectivas de desenvolvimento regional.

4.5.4 Paralelamente aos aumentos das dotações orçamentais antes referidos, a União Europeia deverá apostar decididamente no fomento do sistema de financiamento misto no fornecimento de infra-estruturas, oferecendo estabilidade e garantias jurídicas à participação de capitais privados na construção e exploração de infra-estruturas de transporte.

#### 4.6 *Mobilidade inteligente*

4.6.1 Conforme se disse antes, os sistemas de transportes inteligentes contribuem para a utilização mais eficaz e racional das infra-estruturas e, por arrastamento, para reduzir a sinistralidade, os congestionamentos e proteger o ambiente.

4.6.2 O sistema europeu de navegação por satélite Galileo, que estará operacional a partir de 2010, irá proporcionar novas aplicações para todos os modos de transporte, tal como o «veículo inteligente»<sup>(10)</sup>, promover novas tecnologias em veículos, o programa SESAR, que contribuirá para melhorar a

gestão do tráfego aéreo no céu único europeu ou o sistema de gestão do tráfego ERTMS, pensado para incrementar a interoperabilidade entre redes nacionais de caminhos-de-ferro.

4.6.3 O CESE concorda plenamente com a ideia da co-modalidade em resposta ao fenómeno da globalização e da abertura dos mercados mundiais. Para desenvolvê-la, será preciso adequar as infra-estruturas e incentivar as interligações que permitirão a continuidade do transporte e evitarão atrasos e rupturas na cadeia logística. Graças à promoção da co-modalidade, será possível melhorar todos os modos de transporte, especialmente os que ainda não estão devidamente aproveitados.

#### 4.7 *A dimensão global*

4.7.1 O CESE reitera o que afirmou no seu parecer sobre o Livro Branco de 2001<sup>(11)</sup>, ou seja, que encara a política de transportes a nível internacional como mais um elemento da política comercial e mesmo, em alguns aspectos, da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Entende, por isso, que a Comissão deve usufruir, neste domínio, das competências que os Tratados lhe conferem para a negociação de acordos comerciais internacionais e, agindo sob mandato e orientação do Conselho, representar sempre que possível o conjunto da União em todos os organismos internacionais competentes em matéria de política de transportes. Esta competência deverá ser extensível à negociação, em nome dos Estados-Membros, de acordos de transporte com países terceiros.

4.7.2 Em complemento, o Comité considera primordial simplificar as formalidades aduaneiras de tal modo que, mantendo a qualidade do serviço<sup>(12)</sup>, não tenham repercussões negativas nos seus custos, bem como garantir os princípios inerentes à definição de fronteiras internas da UE através dos acordos previstos para tal, como o Acordo de Schengen ou outros posteriores.

Bruxelas, 15 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(10)</sup> Comunicação sobre a iniciativa «Veículo Inteligente» — «Sensibilização para a utilização das TIC com vista a veículos mais inteligentes, seguros e ecológicos» — COM(2006) 59 final.

<sup>(11)</sup> JO C 241 de 7.10.2002

<sup>(12)</sup> Ver parecer do CESE sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um programa de acção no domínio aduaneiro na Comunidade (Alfândega 2013)» — in JO C 324 de 30.12.2006, p.78.

## ANEXO

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

O seguinte ponto do projecto de parecer revisto, que obteve pelo menos um quarto dos votos expressos, foi rejeitado a favor de uma alteração aprovada em plenário.

**4.6.4**

No atinente à logística do transporte de mercadorias, o CESE propõe a substituição das restrições temporárias à circulação estabelecidas pelas autoridades nacionais pelas que a União poderá coordenar. Para tal, é necessária a aprovação de regulamentação comunitária nesta matéria. Esta medida deve ser acompanhada do estabelecimento de uma rede transeuropeia mínima de estradas que, não estando sujeita a essas restrições, assegurará um transporte rodoviário sem interrupções.

**Resultado da votação:**

82 votos a favor da alteração do ponto, 72 contra e 9 abstenções.

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um programa comunitário de rotulagem em matéria de eficiência energética para equipamento de escritório»**

COM(2006) 576 final — 2006/0187 (COD)

(2007/C 161/24)

Em 19 de Outubro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 1 do artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supra-mencionada:

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 21 de Fevereiro de 2007, tendo sido relator Ivan Voleš.

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2007 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 83 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente o novo acordo com os Estados Unidos da América, que prolonga por um segundo período de cinco anos a coordenação do programa *Energy Star* de rotulagem em matéria de eficiência energética, bem como a pretensão da Comissão de introduzir especificações técnicas mais exigentes para o equipamento de escritório, a compasso com o progresso tecnológico e com maior flexibilidade. O CESE subscreve a proposta de reformulação do Regulamento (CE) n.º 2422/2001, que adapta a execução do programa comunitário *Energy Star* ao novo acordo, com as observações que se seguem.

1.2 Enquanto que o registo na base de dados *Energy Star* é condição prévia para a participação em concursos públicos nos EUA, a proposta em análise limita-se a incentivar a sua aplicação aos concursos públicos para aquisição de produtos de equipamento de escritório de especificações de eficiência energética pelo menos tão rigorosas como as estabelecidas no programa *Energy Star*. O CESE propõe que seja imposta a todos os concursos públicos para aquisição de produtos de equipamento de escritório a condição de que o produto é qualificado como *Energy Star*.

1.3 Há vários sistemas de rotulagem da eficiência energética na UE, como o rótulo ecológico, a concepção ecológica e muitos outros rótulos nacionais. A Comissão tentou, em vão, coordenar os vários programas de rotulagem comunitários. O CESE insta a Comissão a coordenar mais eficazmente estes sistemas de rotulagem para evitar que se gere confusão entre os consumidores.

1.4 De modo a melhorar a sensibilização do público em relação ao logótipo *Energy Star*, o CESE insta a Comissão e os Estados-Membros a manterem a obrigatoriedade quer de publicar o logótipo, quer de financiar a sua promoção através de fundos provenientes dos programas em matéria de eficiência energética, como o programa «Energia Inteligente — Europa» e a campanha «Energia Sustentável — Europa».

1.5 O CESE apela à revisão da composição da Administração *Energy Star* para a Comunidade Europeia (AESCE), como órgão consultivo constituído pelos representantes nacionais e pelas organizações de empregadores e de trabalhadores interessadas.

1.6 O CESE insta a Comissão a reforçar o apoio ao desenvolvimento tecnológico para promover uma maior eficiência energética dos produtos de equipamento de escritório, sobretudo através do 7.º Programa-Quadro e de outros programas de apoio à ciência, à investigação e à inovação.

1.7 A Comissão e os Estados-Membros deveriam supervisionar os critérios de elegibilidade dos produtos para efeitos de registo, efectuando os controlos e os testes necessários, cujos resultados, positivos ou negativos, seriam publicados para aumentar a credibilidade do logótipo *Energy Star*.

## 2. Introdução

2.1 A proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um Programa Comunitário de Rotulagem em Matéria de Eficiência Energética para Equipamento de Escritório reformula o Regulamento (CE) n.º 2422/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Novembro de 2001, relativo a um Programa Comunitário de Rotulagem em Matéria de Eficiência Energética para Equipamento de Escritório <sup>(1)</sup>, que estabelece as regras de execução do programa de eficiência energética para produtos de equipamento de escritório (incluindo computadores, monitores de computador, impressoras, fotocopiadoras e telecopiadoras) que ostentem o logótipo *Energy Star*. Através de um acordo celebrado com os EUA em 19 de Dezembro de 2000, a União Europeia aderiu ao programa *Energy Star*, iniciado nos EUA em 1992 e entretanto aplicado por outros países. Em 2000, o CESE adoptou um parecer <sup>(2)</sup> sobre o referido regulamento.

2.2 A Comissão foi designada como a entidade gestora responsável pela aplicação do programa *Energy Star*. O Regulamento (CE) n.º 2422/2001 criou a Administração *Energy Star* para a Comunidade Europeia (AESCE), como órgão consultivo constituído por representantes de fabricantes, peritos, comerciantes, organizações de consumidores e grupos de protecção do ambiente dos Estados-Membros, incumbido de avaliar a execução do programa e propor novas especificações técnicas para reduzir o consumo de energia dos produtos de equipamento de escritório.

<sup>(1)</sup> JO L 332 de 15.12.2001.

<sup>(2)</sup> JO C 204 de 18.07.2000, pp. 18-20.

2.3 Na Comunicação relativa à execução do programa *Energy Star* na Comunidade Europeia no período de 2001 a 2005, de 27 de Março de 2006, a Comissão propôs a renovação por mais cinco anos do acordo sobre o programa *Energy Star* celebrado com os EUA, cuja vigência terminou em Junho de 2006, fundamentando-se nos seguintes argumentos:

- A eficiência energética é um dos principais pilares da energia sustentável, como definida no Livro Verde sobre eficiência energética apresentado pela Comissão;
- Os produtos de equipamento de escritório são responsáveis por grande parte do consumo de energia no sector dos serviços e no sector doméstico, em constante aumento;
- O programa *Energy Star* é um meio de coordenar os esforços da União e dos Estados-Membros no sentido de promover a eficiência energética;
- O programa *Energy Star* estabelece um quadro para a coordenação com os EUA, o Japão, a Coreia e outros mercados importantes;
- Partindo-se da suposição de que a maior parte dos fabricantes observará as especificações técnicas estabelecidas pelo programa *Energy Star*, seria possível obter uma redução substancial do consumo de energia em todo o sector;
- A participação voluntária no programa *Energy Star* complementa as medidas de rotulagem obrigatória dos produtos eficientes do ponto de vista energético, adoptadas no âmbito das Directivas 92/75/CE e 2005/32/CE que definem os requisitos de concepção ecológica dos produtos que consomem energia, além de tornar os mercados mais transparentes.

2.4 O novo acordo foi aprovado pelo Conselho em 18 de Dezembro de 2006 e assinado em Washington em 20 de Dezembro de 2006. O novo acordo estabelece especificações técnicas mais rigorosas e introduz uma alteração importante: especificações para a redução do consumo de energia não apenas em modo de espera, mas também noutros modos relevantes, em particular no modo «ligado». O Anexo C do novo acordo contém especificações técnicas exigentes e inovadoras para computadores, monitores e outro equipamento de representação gráfica (fotocopiadoras, impressoras, digitalizadores e telecopiadoras), que, segundo as estimativas da AESCE, permitirão poupar até 30 TWh na UE-27 nos próximos três anos.

2.5 A AESCE gostaria que a execução do programa *Energy Star* no próximo período fosse mais eficiente a fim de permitir uma adaptação mais rápida das especificações técnicas ao progresso tecnológico e às alterações no mercado. A simplificação do programa *Energy Star* resultaria em economias para a administração da Comunidade e para os Estados-Membros.

2.6 A proposta de regulamento altera os seguintes artigos do Regulamento (CE) n.º 2422/2001:

- Artigo 6.º: Promoção do logótipo. A Comissão propõe a abolição das obrigações de promoção do logótipo impostas aos Estados-Membros e à Comissão, uma vez que o programa é um sistema voluntário de rotulagem dirigido aos fabricantes.

- Artigo 8.º: A AESCE será eximida da obrigatoriedade de apresentação de um relatório sobre a penetração dos produtos *Energy Star* no mercado. Em vez disso, será lançado um concurso. A Comissão será dispensada da obrigatoriedade de manter o Conselho e o Parlamento Europeu ao corrente das actividades da AESCE, já que o portal Internet da Comissão dedicado ao programa *Energy Star* contém todas as informações relevantes.

- Artigo 10.º: Programa de trabalho. A Comissão elaborará, em consulta com a AESCE, um programa de trabalho trienal, assegurando o respectivo acompanhamento e publicação com uma periodicidade mínima anual.

- Artigo 11.º: Procedimentos preparatórios para a revisão dos critérios técnicos. A AESCE e a Comissão podem tomar a iniciativa de alterar o acordo e, em particular, as especificações técnicas comuns. As obrigações da AESCE em matéria de revisão das especificações técnicas foram reduzidas.

- Artigo 13.º: Aplicação. Este artigo é revogado dado que os Estados-Membros estão isentos de qualquer obrigação de comunicação à Comissão.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE congratula-se pela decisão do Conselho de continuar o programa *Energy Star* e renovar o acordo com os EUA. Uma vez que são utilizados cada vez mais produtos de equipamento de escritório, aumentar a sua eficiência energética é uma estratégia correcta para reduzir o consumo de electricidade. Por conseguinte, o CESE apoia a intenção da Comissão de introduzir no novo acordo especificações técnicas mais rigorosas para as várias categorias de equipamento de escritório, à luz do progresso tecnológico.

3.2 No seu parecer sobre o Regulamento (CE) n.º 2422/2001, o Comité já salientara a necessidade de submeter periodicamente as especificações de eficiência energética a ajustamentos a compasso com o progresso tecnológico, e este requisito mantém-se válido para o novo programa *Energy Star*.

3.3 Ao contrário da UE, os EUA prevêm o registo na base de dados *Energy Star* como condição prévia de participação em concursos públicos. O Comité acolhe favoravelmente o facto de o regulamento dar à Comissão e às instituições públicas nacionais a incumbência de aplicação aos concursos públicos para aquisição de produtos de equipamento de escritório de especificações de eficiência energética pelo menos tão rigorosas como as estabelecidas no programa *Energy Star*. O Comité espera que a Comissão dê o exemplo e aplique estas especificações aos concursos públicos que lançar, incluindo os que estão relacionados com a ajuda ao desenvolvimento da União.

3.4 O programa comunitário *Energy Star* faz parte de um conjunto de programas de rotulagem em matéria de eficiência energética para produtos, muitos dos quais dizem respeito também a produtos de equipamento de escritório. Entre estes contam-se os rótulos ecológicos europeus, a concepção ecológica e outros rótulos nacionais, como o escandinavo (Cisne Nórdico), o sueco (TCO), o alemão (Anjo Azul), etc.. A Comissão tentou coordenar o programa *Energy Star* com outros sistemas de rotulagem comunitários, aparentemente em vão. Por

consequente, o CESE insta a Comissão a envidar esforços para coordenar estas actividades mais eficientemente tendo em vista comparar, coordenar e utilizar especificações técnicas comuns, que permitirão ao consumidor e utilizador ter uma ideia clara das normas energéticas e ecológicas dos produtos existentes no mercado, evitando-se, assim, a confusão criada pela diversidade de rótulos. Insta as respectivas autoridades nacionais a examinarem as especificações do programa *Energy Star*, se necessário.

3.5 O acordo pressupõe a realização de medidas abrangentes e dinâmicas para sensibilizar os consumidores e os utilizadores para o logótipo. O CESE considera que os resultados obtidos pela Comissão e pelos Estados-Membros são insuficientes. A sensibilização do público para o logótipo é muito reduzida e, de facto, o logótipo não influencia a compra de equipamento de escritório, o que, por sua vez, faz com que os fabricantes estejam menos interessados em promovê-lo. Nem o consumidor, nem as empresas e nem as organizações patronais estão envolvidos na sua promoção. Por conseguinte, o Comité apela para a manutenção da obrigação imposta à Comissão e aos Estados-Membros, quer de publicar o logótipo, quer de desenvolver a sua promoção. Recomenda que estas actividades se estendam aos projectos financiados com fundos do programa «Energia Inteligente — Europa», da campanha «Energia Sustentável — Europa» e de outros programas.

3.6 O sítio Internet [www.eu-energystar.org](http://www.eu-energystar.org) tem um calculador de consumo de energia que pode ser consultado por todos, mas os fabricantes deveriam publicar os dados sobre as especificações *Energy Star* nos manuais, incluindo instruções sobre como utilizar o equipamento da forma mais eficiente possível em termos de consumo de energia.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 Na sua actual composição, a AESCE não representa adequadamente as organizações dos trabalhadores e dos empregadores, as ONG interessadas e todos os Estados-Membros. O Comité insta, portanto, a Comissão a proceder à sua reconstituição para torná-la mais transparente e o mais representativa possível.

4.2 A Comissão deveria reforçar o apoio ao desenvolvimento tecnológico de especificações de eficiência energética mais exigentes, inclusivamente através de programas científicos, de investigação e de inovação — sobretudo através do 7.º Programa-Quadro.

4.3 Neste contexto, é necessário fazer uma distinção clara entre o logótipo *Energy Star* apostado em equipamento antigo e o do equipamento que respeita os critérios mais rigorosos constantes do Anexo C do novo acordo. Alguns sistemas de rotulagem costumam indicar a data da aprovação das especificações. O Comité recomenda que este ponto seja objecto de debate com os parceiros dos EUA.

4.4 A Comissão deveria publicar regularmente informação sobre as economias decorrentes da aplicação no âmbito do programa *Energy Star* de especificações de eficiência energética mais rigorosas para produtos de equipamento de escritório, e dar exemplos específicos das economias de energia no sector público, nas empresas e nos particulares.

4.5 O acordo *Energy Star* prevê o acompanhamento, por parte dos parceiros, da elegibilidade do produto para efeitos de registo. Daí que o regulamento deva definir as tarefas a cumprir pelos Estados-Membros neste domínio e dar orientações para a sua execução. Não há documentos da Comissão que forneçam informações sobre controlos ou medidas de monitorização dos produtos registados na base de dados. Caso existam, recomenda-se a sua colocação no sítio Internet dedicado ao programa. Caso contrário, seria conveniente testar os produtos de equipamento e publicar os resultados. A omissão destes procedimentos é susceptível de afectar a credibilidade do logótipo.

4.6 O CESE recomenda que se mantenha a obrigação original imposta à Comissão de elaborar e apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório de monitorização da eficiência energética dos produtos de equipamento de escritório, que proponha medidas complementares ao programa antes de decorridos os cinco anos de vigência do acordo.

Bruxelas, 15 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação de regras de concorrência nos sectores dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável»**

COM(2006) 722 final — 2006/0241(COD)

(2007/C 161/25)

Em 12 de Dezembro de 2006, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 171.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 21 de Fevereiro de 2007, tendo sido relator Jan SIMONS.

Na 434.ª reunião plenária de 14 e 15 Março de 2007 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 81 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer:

## 1. Introdução

1.1 A simplificação e a clarificação da legislação comunitária assumem grande importância no contexto da Europa dos cidadãos, pois ao tornarem a legislação mais acessível e compreensível para o cidadão comum, proporcionam-lhe novas oportunidades e permitem-lhe beneficiar de direitos específicos que lhe são reconhecidos pelo Direito comunitário. Este objectivo não pode ser alcançado enquanto o grande número de disposições existentes, já por várias vezes alteradas — e frequentemente de forma substancial —, obrigar a ler tanto o acto original como os actos que o alteram. Para identificar as regras vigentes, é necessário um considerável trabalho de pesquisa, que inclui a comparação de uma multiplicidade de actos diferentes. Por esta razão, e a fim de garantir a clareza e a transparência da legislação comunitária, é necessária uma codificação das regras que tenham sido objecto de alterações frequentes.

1.2 O objectivo da presente proposta consiste em proceder a uma codificação do Regulamento (CEE) n.º1017/68 do Conselho, de 19 de Julho de 1968, relativo à aplicação de regras de concorrência nos sectores dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável. O novo regulamento substituirá os diversos actos nele integrados, pelo que a presente proposta preserva integralmente o conteúdo dos actos codificados, limitando-se a reuni-los e apenas com as alterações formais exigidas pelo próprio processo de codificação.

## 2. Observações

2.1 Apesar de a proposta cumprir literalmente com o disposto no parágrafo 2, o CESE pergunta-se com uma certa preocupação se, tal como está redigido, o n.º 2 do artigo 5.º não será obsoleto. O prazo aí referido de «seis meses a contar da

data da adesão» para os países em causa (Áustria, Finlândia e Suécia e Estados-Membros que mais tarde aderiram «em bloco») já expirou há que tempo. O n.º 2 do artigo 5.º só faria ainda algum sentido se os acordos, as decisões ou as práticas previstos estivessem ainda a ser examinados ou tratados por uma instituição europeia, o que cumpriria primeiro averiguar.

2.2 O texto literal do n.º 1 do artigo 81.º do Tratado deve, aliás, ser integrado, pois nem todos os acordos, mas só aqueles «entre empresas», nem tão-pouco todas as decisões, mas só as «de associações de empresas» são abrangidos por ele.

2.3 O CESE aproveita a oportunidade para lembrar uma vez mais às instituições europeias que a assimilação da navegação marítima à navegação interior sob a designação «transporte por vias navegáveis», seja na «Avaliação Intercalar do Livro Branco para os Transportes 2001-2010», seja no programa legislativo e de trabalho da Comissão Europeia para 2007, seja ainda no programa da presidência alemã do Conselho — incluindo o programa plurianual das presidências alemã, portuguesa e eslovena —, ou na discussão actualmente em curso no Parlamento Europeu sobre a proposta da Comissão relativa à responsabilidade em caso de acidente no transporte de passageiros, pode levar a grandes malentendidos nesta política. As vias de navegação interior e as embarcações nela utilizadas inserem-se num quadro jurídico completamente diferente do da navegação marítima, seja ela de curta ou de longa distância. A proposta em apreço fornece um quadro jurídico adequado, de utilidade confirmada no passado para a política em causa, isto é, a política dos transportes terrestres, que compreende o transporte ferroviário e rodoviário e por vias navegáveis e as suas modalidades.

Bruxelas, 15 de Março de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITIRADIS