

# Jornal Oficial

## da União Europeia

C 175

50.º ano

Edição em língua  
portuguesa

### Comunicações e Informações

27 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>436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007</b>	
2007/C 175/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Conselho que altera a Directiva 92/84/CEE do Conselho relativa à aproximação das taxas do imposto especial sobre o consumo de álcool e bebidas alcoólicas» COM(2006) 486 <i>final</i> .....	1
2007/C 175/02	Parecer da Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Programa Estatístico Comunitário de 2008 a 2012» (COM(2006) 687 <i>final</i> — 2006/0229 (COD)) .....	8
2007/C 175/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas trimestrais de ofertas de emprego na Comunidade» COM(2007) 76 <i>final</i> .....	11
2007/C 175/04	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 1059/2003 relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS) devido à adesão da Bulgária e da Roménia à União Europeia» COM(2007) 95 <i>final</i> — 2007/0038 (COD) .....	13
2007/C 175/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Mercado interno dos serviços — Exigências do mercado de trabalho e da protecção dos consumidores» .....	14
2007/C 175/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Normas de qualidade a respeitar, da perspectiva dos parceiros sociais e outros actores da sociedade civil quanto ao conteúdo, procedimentos e métodos dos estudos de impacto social» .....	21
2007/C 175/07	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 aplicação da Directiva 1997/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 1997, relativa à protecção dos consumidores em matéria de contratos à distância» COM(2006) 514 <i>final</i> .....	28

PT

Preço:  
18 EUR

(continua no verso da capa)

2007/C 175/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 78/855/CEE do Conselho relativa à fusão das sociedades anónimas e a Directiva 82/891/CEE do Conselho relativa às cisões de sociedades anónimas no que respeita à exigência de um relatório de peritos independentes aquando de uma fusão ou de uma cisão» COM(2007) 91 <i>final</i> — 2007/0035 (COD) .....	33
2007/C 175/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento n.º 11 sobre supressão das discriminações em matéria de preços e de condições de transporte, tomada em execução do n.º 3 do artigo 79.º do Tratado CE e do Regulamento (CE) n.º 852/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à higiene dos géneros alimentícios» (COM(2007) 90 <i>final</i> — 2007/0037 (COD)) .....	37
2007/C 175/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instalação dos dispositivos de iluminação e de sinalização luminosa dos tractores agrícolas ou florestais de rodas» COM(2007) 192 <i>final</i> — 2007/0066 (COD) .....	40
2007/C 175/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho — Exportação e importação de produtos químicos perigosos» COM(2006) 745 <i>final</i> — 2006/0246 (COD) .....	40
2007/C 175/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado» COM(2006) 388 <i>final</i> — 2006/0136 (COD) .....	44
2007/C 175/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2003/87/CE de modo a incluir as actividades da aviação no regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade» COM(2006) 818 <i>final</i> — 2006/0304 (COD) .....	47
2007/C 175/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece regras específicas aplicáveis ao sector das frutas e produtos hortícolas e altera determinados regulamentos» COM(2007) 17 <i>final</i> — 2007/0012 (CNS) .....	53
2007/C 175/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Directiva 2006/66/CE relativa a pilhas e acumuladores e respectivos resíduos, no que diz respeito às competências de execução atribuídas à Comissão» COM(2007) 93 <i>final</i> — 2007/0036 (COD) .....	57
2007/C 175/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Desafios e oportunidades da União Europeia no contexto da globalização» .....	57
2007/C 175/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI» COM(2006) 708 <i>final</i> .....	65
2007/C 175/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instituição do quadro europeu de qualificações para a aprendizagem ao longo da vida» COM(2006) 479 <i>final</i> — 2006/0163 (COD) .....	74
2007/C 175/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre uma estratégia comunitária para apoiar os Estados-Membros na minimização dos efeitos nocivos do álcool» COM(2006) 625 <i>final</i> .....	78

2007/C 175/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa regras comuns de exploração dos serviços de transporte aéreo na Comunidade (reformulação)» COM(2006) 396 final — 2006/0130 (COD) .....	85
2007/C 175/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A política europeia de segurança rodoviária e os condutores profissionais — Locais de estacionamento seguros» .....	88
2007/C 175/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A futura legislação sobre info-acessibilidade»	91

## III

(Actos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

### 436.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 30 E 31 DE MAIO DE 2007

#### **Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Conselho que altera a Directiva 92/84/CEE do Conselho relativa à aproximação das taxas do imposto especial sobre o consumo de álcool e bebidas alcoólicas»**

COM(2006) 486 final

(2007/C 175/01)

Em 26 de Setembro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 93.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 19 de Abril de 2007, sendo relator Edgardo Maria IOZIA.

Na 436.<sup>a</sup> reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 78 votos a favor, 10 votos contra e 0 abstenções, o seguinte parecer.

#### 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité considera que não é correcto efectuar uma adaptação automática da taxa de inflação registada a partir de 1992 na UE 12, tendo em conta que entretanto aderiram à União mais 3 países em 1995, 10 países em 1 de Maio de 2004 e outros 2 em 1 de Janeiro de 2007.

1.2 O Comité considera que, para realizar a almejada harmonização no contexto da UE 27, há que considerar igualmente a adopção de uma taxa máxima de imposto, certamente uma medida que permitirá combater com eficácia o contrabando e a fraude e aproximar os níveis de tributação, contribuindo para o verdadeiro desenvolvimento do mercado interno. A defesa dos direitos dos consumidores (que não devem ser considerados traficantes por comprarem bebidas alcoólicas onde os preços são mais baixos) realiza-se com uma harmonização progressiva.

1.3 O Comité recomenda que os Estados-Membros sejam explicitamente proibidos de adicionar outras formas de tributação do consumo ao regime normal de impostos e de IVA, por exemplo, designando-as pelo seu nome original «imposto comunitário», como foi estabelecido pelo Tribunal de Justiça Europeu <sup>(1)</sup>.

1.4 O Comité considera que a proposta não reúne as condições de coerência que justifiquem o recurso ao artigo 93.º do Tratado enquanto base jurídica, artigo que autoriza o Conselho a adoptar por unanimidade disposições sobre a harmonização das legislações nacionais em matéria fiscal. De facto, ao permitir aos Estados-Membros definir as suas taxas a partir das mínimas, a proposta não harmoniza nada.

1.5 O Comité considera incorrecta a subvalorização que a Comissão faz da proposta, justificando assim a inexistência de uma avaliação de impacto e uma consulta das partes interessadas. Durante uma audição realizada no Comité, além de se manifestarem contra a proposta da Comissão, todos os participantes instaram a Comissão a, no futuro, efectuar uma avaliação de impacto profunda.

1.6 O Comité recomenda a retirada da proposta e solicita novamente que nas suas actividades futuras, a Comissão actualize as referências aos códigos da nomenclatura combinada referidos na Directiva 92/83 e reveja os métodos de classificação.

#### 2. Proposta da Comissão

2.1 «A proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 92/84/CEE do Conselho relativa à aproximação das taxas do imposto especial sobre o consumo de álcool e bebidas alcoólicas» estabelece as

<sup>(1)</sup> C-437/1997 Evangelischer Krankeshausverein Wien (EKW).

taxas mínimas do imposto especial sobre o consumo do álcool e das várias categorias de bebidas alcoólicas. O artigo 8.º da directiva prevê que a Comissão deve proceder a análises periódicas e apresentar um relatório, bem como, eventualmente, uma proposta de alteração.

2.2 O debate que se seguiu ao relatório apresentado pela Comissão em 26 de Maio de 2004, no qual concluía pela oportunidade de uma maior convergência das taxas mínimas para um melhor funcionamento do mercado interno e para evitar as fraudes e o contrabando favorecidos pelos vários regimes existentes nos Estados-Membros, esteve na origem da iniciativa que resultou no convite do Conselho para «apresentar uma proposta destinada a adaptar as taxas mínimas dos impostos especiais de consumo com a finalidade de evitar uma diminuição do valor real das taxas comunitárias mínimas sobre os impostos especiais de consumo comunitários, prevendo períodos transitórios e derrogações para os Estados-Membros que possam ter dificuldades em aumentar as suas taxas sobre os impostos especiais de consumo. A Comissão deveria ainda ter devidamente em consideração a sensibilidade política geral desta questão específica».

2.3 A Comissão propõe, contudo, que a directiva seja alterada como segue:

- revalorizando as taxas mínimas do imposto especial sobre o consumo de álcool, de produtos intermédios e de cerveja, para ter em conta a inflação registada entre 1993 e 2005, que foi da ordem de 31 %, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2008;
- prevendo uma moratória na entrada em vigor das novas taxas, para os Estados-Membros que devem aumentar mais de 10 % ao ano as suas taxas efectivas, e para os Estados-Membros que, por seu lado, devem aumentar as suas taxas mais de 20 % em dois anos;
- prolongando os prazos previstos no artigo 8.º da directiva sobre o procedimento de revisão, de dois a quatro anos.

2.4 O objectivo principal da proposta, como solicitado pelo Conselho, é repor o valor real das taxas de acordo com as de 1992, que, segundo a Comissão, seja capaz de «assegurar o funcionamento do mercado interno sem fronteiras fiscais».

### 3. Observações

3.1 Na ausência de uma avaliação de impacto, o Comité considerou oportuno ouvir directamente o parecer da associação de produtores, dos consumidores e das organizações sindicais. Durante a audição, todos os participantes manifestaram unanimemente a sua perplexidade em relação à proposta de directiva. Algumas organizações referiram igualmente que, com esta proposta, aumentariam as disparidades de tratamento entre as várias bebidas alcoólicas, com uma desvantagem evidente para as que estão sujeitas a impostos. Por outro lado, os produtores de bebidas isentas de impostos pedem que não se altere a situação actual, definida nos acordos da política agrícola comum.

3.2 Os participantes na audição <sup>(2)</sup> concordaram igualmente com a necessidade de considerar os aspectos sócio-sanitários, não devendo contudo ser o ponto de referência para a tributação. Solicitaram que, com o apoio do Comité, seja lançada uma campanha de «consumo responsável», para reduzir os riscos de abusos. Assinalou-se ainda o facto de a indústria europeia ser a primeira no sector a nível mundial, contribuindo consideravelmente para o PIB europeu, bem como para o emprego directo e indirecto.

3.3 A proposta de directiva é, aparentemente, uma intervenção de rotina, de simples adaptação dos valores numéricos à inflação registada entre 1993 e o momento actual. Aborda, porém, um tema extremamente complexo e delicado que demonstra até que ponto as políticas e os interesses nacionais estão bem longe de ceder o passo a uma convergência fiscal comunitária importante. O Comité exprimiu-se várias vezes a favor de um processo de harmonização fiscal, um instrumento indispensável para que os consumidores apreciem as vantagens do mercado único.

3.4 As reuniões ECOFIN de 7 e 28 de Novembro de 2006, dedicadas à análise da presente proposta, reabriram os debates sem fim entre os Estados-Membros, e foi de novo representado, em substância, o quadro que, em 1992, tinha dado origem à directiva, que conseguiu fixar exclusivamente as taxas mínimas, sem qualquer possibilidade de definir um percurso comum de harmonização e de aproximação das taxas dos impostos especiais de consumo.

3.5 Se observarmos atentamente as taxas praticadas pelos vários Estados-Membros, as diferenças são realmente significativas. O relatório de 26 de Maio de 2004 referia as medidas aplicadas para os vários tipos pelos 25 Estados-Membros e pelos Estados que eram candidatos nessa altura, e que passaram a fazer parte da União a partir de 1 de Janeiro de 2007, a Roménia e a Bulgária <sup>(3)</sup>. A diferença entre as mínimas e as máximas é da ordem de 1 100 %!

3.6 A título de exemplo, para o vinho, passa-se de 0 a 273 €; para o espumante de 0 a 546 € por hl; para a cerveja de 0,748 por grau Plato <sup>(4)</sup>, o que equivale a 1,87, a 19,87 € por hl/grau de álcool, para os produtos intermédios tranquilos e espumantes de 45 a 497 € por hl, para o álcool puro de 550 a 5 519 € por hl, o que significa, para as bebidas alcoólicas a 40.º, de 220 a 2 210 € por hl.

<sup>(2)</sup> CESPS — The European Spirits Organisation; AICV — The Association of Cider and Fruit Wine; The Brewers of Europe; Comité Européen des Entreprises Vins.

<sup>(3)</sup> Cf. Em anexo a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 92/84/CEE relativa à aproximação das taxas do imposto especial sobre o consumo de álcool e bebidas alcoólicas».

<sup>(4)</sup> Segundo a enciclopédia livre Wikipedia: «Os graus Plato são uma das unidades de medida usadas para avaliar a densidade de uma solução. A escala Plato é particularmente utilizada na indústria da cerveja devido à sua facilidade de utilização. Por definição, diz-se que a densidade de uma solução medida em graus Plato é equivalente à densidade medida em percentagem de peso de uma solução de sacarose diluída em água. Por outras palavras, afirmar por exemplo que um litro de mosto de cerveja tem um conteúdo correspondente a 12 graus Plato equivale a dizer que a densidade de extracto (ou açúcares diluídos no mosto) em questão é igual à densidade de um litro de solução aquosa com 12 % de peso em sacarose, aproximando o peso específico da água a 1 quilo/l e supondo-se que esteja acima do nível do mar e a temperatura ambiente. Podemos afirmar que a nossa amostra de mosto contém cerca de 120 gramas de extracto.».

3.7 A adaptação do valor das taxas mínimas proposta pela Comissão faria descer a diferença entre as taxas praticadas nos vários países de 1.100 % para uma medida que oscila entre 800 e 1.000 %. Parece, pois, verdadeiramente temerária a afirmação da Comissão, segundo a qual esta medida é capaz de assegurar o funcionamento do mercado interno! Para obter um resultado eficaz, o Comité sugere a introdução de uma taxa mínima, além da máxima, medida que permitirá a perspectiva de combater o contrabando e a fraude.

3.8 Parece ser igualmente inconclusivo o facto de sublinhar que a adaptação do valor das taxas mínimas à taxa de inflação não provoca um aumento do valor real. Para completar a sua informação, a Comissão deveria ter apresentado de modo dinâmico a evolução dos impostos especiais de consumo praticados nos Estados-Membros a partir do ano de apresentação da proposta de harmonização, isto é, a partir do Livro Branco de 1985. Em contrapartida, o efeito concreto conseguido foi ter determinado com algumas excepções, findo o regime de derrogação de alguns países, o aumento do valor real dos impostos especiais de consumo nos Estados-Membros. O Comité avalia negativamente todas as práticas nacionais que juntam aos impostos especiais sobre o consumo outras formas de tributação, por vezes sob a designação de «imposto comunitário».

3.9 Esta tendência foi confirmada por um estudo encomendado pela própria Comissão (<sup>5</sup>), no qual se evidencia que, com a excepção de três Estados-Membros, todos os outros aumentaram o valor dos impostos especiais de consumo anualmente ou periodicamente.

3.10 No mesmo estudo, que tinha em conta a elasticidade da procura relativamente aos preços, sublinhava-se que, na hipótese de um realinhamento dos impostos especiais de consumo com a inflação:

- as bebidas espirituosas teriam beneficiado substancialmente de uma alteração dos impostos, em particular nos países nórdicos mas também no Reino Unido e na Irlanda.
- no caso de uma elasticidade relativamente elevada dos preços, o consumo de bebidas espirituosas é maior, considerando a elasticidade cruzada (relação entre a procura de um determinado tipo de produto e os preços de outras categorias de produtos) no caso deste tipo de bebidas de elevado conteúdo alcoólico (<sup>6</sup>).
- no caso de elevada elasticidade dos preços, os maiores perdedores deverão ser a cerveja e o vinho, os países nórdicos deverão ver perdas significativas no consumo de vinho, enquanto que a Alemanha, a Bélgica, a França e o Luxemburgo deverão perder no consumo de cerveja.

3.11 Seria interessante comparar os efeitos da variação das taxas mínimas com base na nova dimensão europeia a 27 no que se refere ao estudo, que se limitava à UE dos 15.

(<sup>5</sup>) Customs Associates Ltd, «Estudo sobre a concorrência entre as bebidas alcoólicas» — Relatório final — Fevereiro de 2001.

(<sup>6</sup>) A elasticidade cruzada relativa ao preço dá uma indicação do grau de concorrência existente entre os diferentes tipos de bebidas.

3.12 O Comité interroga-se se, em tema que foi declarado como extremamente sensível, a Comissão deverá continuar a assumir um papel notarial ou, por outro lado, mesmo em dialéctica com os Estados-Membros, apresentar propostas que possam efectivamente atenuar as fortes distorções da concorrência causadas pela manutenção de um regime de tributação tão diferenciado.

3.13 Outro elemento que a Comissão não teve minimamente em consideração na formulação da proposta de alteração da directiva é o facto de que, em 1993, na Comunidade Europeia a 15, a diferença do rendimento *per capita* interno não era significativa ao ponto de tornar efectivamente onerosas as taxas de imposto especial definidas. Na Europa dos 27, em que os níveis de salários e pensões são sensivelmente diferentes, continuar a falar da mesma escala de tributação entre os novos e os velhos Estados-Membros é uma medida iníqua que afecta exclusivamente os rendimentos mais modestos. Para os trabalhadores e os reformados, cujos salários e pensões não ultrapassam 100-150 € mensais, que já tiveram de suportar um aumento entre 50 % e 400 % das taxas dos impostos especiais de consumo sobre as bebidas alcoólicas, um ulterior aumento de 31 % terá certamente um efeito negativo sobre os consumos dessas famílias. Tendo em conta as novas adesões, com mais 12 países, o Comité considera incorrecto aplicar uma adaptação automática da taxa de inflação registada da UE15 a partir de 1992.

3.14 Salvo raríssimas excepções, todavia, o automatismo proposto contradiz todas as políticas anti-inflacionistas adoptadas pelos Estados-Membros que no passado aboliram, onde existiam, os mecanismos de adaptação automática dos salários e pensões à taxa de inflação. A Comissão não explica bem por que é que se deve manter em vigor este mecanismo unicamente para as taxas e os impostos especiais de consumo!

3.15 Em contrapartida, o Comité considera que o regime actual é absolutamente inadequado e entende que a adaptação à taxa de inflação (da UE a 12, a 25 ou a 27?) é uma medida inutilmente punitiva, em particular dos rendimentos mais baixos, do mesmo modo que o são todas as tributações indirectas que não têm em conta o rendimento efectivo do contribuinte.

3.16 Como com o vinho em alguns Estados-Membros, o consumo de outros tipos de álcool, no contexto de um consumo moderado, faz parte da cultura e da história de outros povos europeus. Por conseguinte o problema, com todas as suas implicações, deve ser analisado numa perspectiva global.

3.17 O Comité respeita as escolhas dos países que adoptaram uma política fiscal severa para o álcool e o tabaco, provavelmente devido a epifenómenos de abuso, em particular nas gerações jovens. Alguns Estados-Membros declararam que as suas políticas fiscais devem ter em conta a saúde pública, mas estas decisões livres não podem influir nas escolhas e motivações de outros Estados-Membros.

3.18 A este propósito o Comité já se exprimiu num parecer bem estruturado <sup>(7)</sup> em que sublinhava que «o abuso deve ser combatido primeiramente através de programas de educação, informação e formação destinados principalmente aos que abusam do álcool».

3.19 O Comité não considera que estejam reunidas as previsões do art. 93.º do Tratado, que autoriza o Conselho a deliberar por unanimidade sobre disposições referentes à harmonização do regime fiscal para instaurar ou melhorar o funcionamento do mercado interno, em conformidade com o disposto no art. 14.º. De facto, o aumento das taxas mínimas não favorece a harmonização, limita-se a definir a base mínima que cada Estado-Membro pode decidir aumentar de forma ilimitada. Desde a adopção da Directiva 92/84 CEE até à data, as taxas efectivas foram distanciando-se, comprovando que a referida directiva não permitiu a harmonização.

#### 4. Luta contra a fraude e o contrabando

4.1 Um dos aspectos negativos causados por níveis elevados de diferença de tributação, além de obstar ao bom funcionamento do mercado interno, é a forte propensão para a fuga parcial aos impostos especiais de consumo quando são cobrados num Estado-Membro que não é o Estado-Membro do consumo final, ou total, quando são importados produtos de países terceiros ou são desviados da rota bens que circulam em regime de isenção de impostos.

4.2 O desenvolvimento do comércio electrónico criou um domínio ulterior de potencial fraude fiscal, dada a impossibilidade de controlar as vendas à distância e a inexistência de uma política coordenada de combate às fraudes nos impostos especiais de consumo sobre as bebidas alcoólicas, tendo em conta o facto de alguns Estados-Membros não as considerarem um problema e de o fenómeno interessar quase exclusivamente as regiões em que a tributação é mais elevada.

4.3 Com o alargamento, as fronteiras externas da União atingiram países em que os níveis de tributação são muito mais baixos do que os praticados em média na UE e o potencial de fraude aumentou exponencialmente. Em alguns Estados que hoje confinam com a UE, a corrupção é muito elevada e envolve também as autoridades aduaneiras. As medidas para lutar contra o contrabando deverão ser posteriormente reforçadas e, se o aumento das taxas tivesse de ser aceite tal como proposto, as margens de lucro para os traficantes internacionais seriam ainda maiores.

4.4 Colocava-se na União o problema do combate às fraudes nos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo, tendo sido publicada a Directiva do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, relativa ao regime geral, à detenção, à circulação e aos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo. Na sequência dos escassos resultados, foi alterada em 2004 com a Directiva 2004/106/CE do Conselho, de 16 de Novembro de 2004, que também altera a Directiva 77/799/CEE do Conselho relativa à assistência mútua das

autoridades competentes dos Estados-Membros no domínio dos impostos directos, de certos impostos especiais de consumo e dos impostos sobre os prémios de seguro.

4.5 A este propósito, o Comité sustentava num dos seus pareceres <sup>(8)</sup> que para combater de modo eficaz as fraudes «parece evidente a necessidade de modernizar, reforçar, simplificar e tornar mais eficientes os instrumentos de cooperação administrativa e de intercâmbio de informações entre os Estados-Membros em matéria de impostos especiais de consumo».

4.6 No mesmo referido parecer, salientava-se o facto de que «mais uma vez, as vantagens que decorreriam de um funcionamento mais eficaz do mercado único e, neste caso concreto, dos procedimentos destinados a identificar e a combater as fraudes e a evasão fiscal, são limitadas pela vontade de preservar os interesses nacionais.» E ainda: «Com efeito, não restam dúvidas de que muitas fraudes estão directamente relacionadas com as diferenças, por vezes importantes, entre as taxas dos impostos especiais de consumo aplicadas pelos Estados-Membros.»

«O CESE aproveita a ocasião para denunciar os limites que impõe o princípio da unanimidade que rege actualmente a maior parte das decisões comunitárias em matéria de legislação fiscal, e reafirma a necessidade de que tal seja superado em favor do princípio da maioria, mesmo qualificada, no caso de impostos que influem no funcionamento do mercado interno ou que provocam distorções da concorrência.»

4.7 O Comité exprimiu e reiterou ao longo do tempo estes conceitos fundamentais:

- reforçar a cooperação administrativa, o diálogo permanente entre as administrações fiscais, a assistência mútua, a formação contínua e comum das pessoas encarregadas da repressão das fraudes, através da ligação em rede, com base em plataformas compatíveis, das forças policiais e dos serviços fiscais, bem como da partilha de bases de dados.
- favorecer os processos de harmonização fiscal, quer no campo da tributação directa, quer no campo mais complexo dos impostos sobre os consumos especiais.
- lançar um processo de renúncia à unanimidade sobre alguns temas fiscais, partindo dos temas de mais fácil realização.
- ultrapassar o modelo de tributação do IVA, que favorece a prática da fraude.
- Não aumentar a pressão fiscal.

4.8 Na Suécia, por exemplo, em 2004, apenas no sector da cerveja foram importados por viajantes ou por contrabando, cerca de 164 milhões de litros, que equivalem às vendas do monopólio do Estado (Systembolaget), que vendeu 173 milhões de litros, perdendo cerca de 190 milhões de euros em impostos e IVA. Estes impostos aumentaram 40 % em 2002, na sequência do abandono do regime especial de restrições de compras no

<sup>(7)</sup> JO C 69 de 21.3.2006, pág. 10 (Relator: Wilkinson).

<sup>(8)</sup> JO C 112, de 30.4.2004, pág. 64 (Relator: PEZZINI).

estrangeiro. Estima-se que o contrabando duplicou nos últimos dois anos. A Dinamarca estima em 95 milhões os litros de cerveja adquiridos na Alemanha e posteriormente importados, aos quais acrescem cerca de 10 % de bens de contrabando. Calcula-se que 10 % da cerveja consumida na Dinamarca não esteja sujeita à tributação dinamarquesa. Em 2005, na Finlândia, os viajantes importaram 42 milhões de litros, 10 % do total, causando uma perda de lucros de 50 milhões de euros. Na Áustria, na Grécia e na República Checa os viajantes importam 30 milhões de litros e no Reino Unido 100 milhões, além do contrabando em grande escala <sup>(9)</sup>.

## 5. Estrutura dos impostos sobre consumos especiais aplicados às bebidas alcoólicas

5.1 No seu relatório de 2004, a Comissão destacava alguns dos problemas que tinham sido identificados ao longo do tempo no contexto da aplicação da Directiva 92/84, três em particular:

- a opção que permite aos Estados-Membros tributar de maneira diferente as bebidas alcoólicas tranquilas e espumantes;
- a necessidade de actualizar as referências aos códigos da nomenclatura combinada indicados na Directiva 92/83/CEE para a definição das categorias de bebidas alcoólicas para fins tributários, com o objectivo de ter em conta as eventuais alterações dos códigos NC introduzidas entre 1992 e o momento actual;
- a classificação das bebidas alcoólicas nas categorias previstas pela Directiva 92/83/CEE determinou a existência de classificações divergentes e, por conseguinte, de uma tributação diferente do mesmo produto em vários Estados-Membros.

5.2 Relativamente ao primeiro ponto, a Comissão justifica a proposta de deixar de lado a possibilidade de dar tratamento

diferente aos espumantes e aos vinhos tranquilos, dado que deixaram de fazer sentido as razões que tinham originado esta opção, ou seja, considerar ainda os espumantes produtos de luxo (quando para alguns vinhos tranquilos é verdadeiro o contrário!).

5.3 Quanto ao segundo ponto, a Directiva 92/83 (relativa à estrutura dos impostos especiais sobre o consumo) no art.º 26.º, prevê que os códigos da Nomenclatura Combinada por ela indicados são os que estejam em vigor no dia da adopção da Directiva (19 de Outubro de 1992); a Comissão propõe que se faça antes referência aos códigos da NC aplicáveis na data mais recente possível, adoptando para o futuro as decisões de alteração em conformidade com o art.º 24.º da Directiva 92/12/CEE (envolvendo o Comité dos Impostos Especiais de Consumo, como estabelecido para os produtos energéticos).

5.4 Para o terceiro ponto, para obviar ao problema assinalado por muitos operadores que é o carácter genérico da redacção da directiva, que não especifica a quantidade de álcool destilado que é possível juntar às outras bebidas fermentadas, a Comissão propõe tornar a classificação das bebidas alcoólicas menos dependente, para fins do imposto especial, da classificação da NC.

5.5 O Comité considera fundadas e coerentes as alterações solicitadas pelos operadores no sentido de uma maior simplificação e protecção da concorrência. Concorde com a substância das propostas formuladas a seu tempo pela Comissão e pergunta-se por que é que essas alterações não foram introduzidas, alterando nesse sentido a Directiva 92/83.

5.6 O Comité defende que se retire a proposta de directiva e, ao mesmo tempo, recomenda que se adoptem as alterações à Directiva 92/83 propostas pela Comissão.

Bruxelas, 30 de Maio de 2007.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(9)</sup> Oxford economics «The consequences of the proposed increase in the minimum excise duty rates for beer», February 2007.

## ANEXO

## ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Alterações rejeitadas no decurso do debate, foram rejeitadas as seguintes propostas, que recolheram um quarto dos votos:

**Ponto 4.6**

Elidir:

*«No mesmo referido parecer, salientava-se o facto de que “mais uma vez, as vantagens que decorreriam de um funcionamento mais eficaz do mercado único e, neste caso concreto, dos procedimentos destinados a identificar e a combater as fraudes e a evasão fiscal, são limitadas pela vontade de preservar os interesses nacionais.” E ainda: “Com efeito, não restam dúvidas de que muitas fraudes estão directamente relacionadas com as diferenças, por vezes importantes, entre as taxas dos impostos especiais de consumo aplicadas pelos Estados Membros.”»*

~~«O CESE aproveita a ocasião para denunciar os limites que impõe o princípio da unanimidade que rege actualmente a maior parte das decisões comunitárias em matéria de legislação fiscal, e reafirma a necessidade de que tal seja superado em favor do princípio da maioria, mesmo qualificada, no caso de impostos que influem no funcionamento do mercado interno ou que provocam distorções da concorrência.»~~

Justificação

A qualificação necessária para a tomada de decisões é um tema de grande crivo político que terá de ser objecto de acordo no futuro Tratado: a política fiscal, uma vez aplicada a moeda única e com a subsequente supressão da possibilidade de elaborar políticas monetárias adaptadas à situação económica de cada país, é a única ferramenta de que os Estados-Membros dispõem para gerir a sua política económica. Enquanto não se reforçar mais a coesão económica e social, não se deve defender que uma maioria, ainda que qualificada, possa impor os seus critérios a todos os membros da UE.

Além disso, o abandono da regra da unanimidade levaria a que determinados países, que, graças a este critério, conseguem manter o seu apoio a sectores-chave na sua economia (tais como o sector vinícola e/ou da cerveja em alguns países), ver-se-iam obrigados a pactuar num enquadramento de tomada de decisões diferente, perdendo a possibilidade de manter o veto perante propostas contrárias aos seus interesses nacionais, algo a que podiam recorrer presentemente.

Resultado da votação

Votos a favor: 21

Votos contra: 54

Abstenções: 4

**Ponto 4.7**

Aditamentos:

*«O Comité exprimiu e reiterou ao longo do tempo estes conceitos fundamentais:*

- reforçar a cooperação administrativa, o diálogo permanente entre as administrações fiscais, a assistência mútua, a formação contínua e comum das pessoas encarregadas da repressão das fraudes, através da ligação em rede, com base em plataformas compatíveis, das forças policiais e dos serviços fiscais, bem como da partilha de bases de dados.*
- reforçar o exercício dos direitos dos consumidores na aquisição à distância de todos os produtos no mercado interno;*
- favorecer os processos de harmonização fiscal, quer no campo da tributação directa, quer no campo mais complexo dos impostos sobre os consumos especiais.*
- lançar um processo de renúncia à unanimidade sobre alguns temas fiscais, partindo dos temas de mais fácil realização, no quadro de uma política fiscal europeia coerente;*
- ultrapassar o modelo de tributação do IVA, que favorece a prática da fraude.*
- Não aumentar a pressão fiscal.»*

*Justificação*

Justificação 1: Convém distinguir, pelos menos formalmente, o conceito de taxa máxima e os conceitos de harmonização, aproximação dos níveis de tributação e harmonização progressiva. Se bem que uma das consequências da aplicação de uma taxa máxima seria, como se refere nos pontos 3.5, 3.6 e 3.7, reduzir a diferença que actualmente há entre as taxas, com o consequente aumento da harmonização efectiva, a redacção deste ponto pode levar a que se confunda taxa máxima e taxa objectivo. A alteração proposta permite evitar esta confusão.

Com efeito, o problema actual deriva do facto de que alguns países (Irlanda, Reino Unido, Finlândia e Suécia) aplicam taxas elevadas e, por isso, há enormes diferenças em relação aos países vizinhos.

Além disso, propomos substituir a expressão bebidas alcoólicas por «bebidas que contêm álcool». Há produtos alcoólicos à venda nas farmácias e que nada têm que ver com as bebidas a que este ponto se refere.

Por outro lado, a melhor maneira de desenvolver o mercado interno e de lutar contra a fraude é permitir que os cidadãos europeus exerçam os seus direitos e possam comprar estes produtos à distância como sucede com outros produtos alimentares. Isto permitiria criar canais legais de distribuição, que as autoridades fiscais ou sanitárias poderiam controlar, contribuindo assim para que os consumidores conheçam melhor estes produtos. Desta forma, respeitar-se-ia o princípio de livre circulação de mercadorias consagrado no Tratado, que não diz apenas respeito ao comércio profissional mas também às transacções efectuadas por particulares. A livre circulação implica que os consumidores residentes num Estado-Membro devem poder adquirir bens num território de outros Estados-Membros desde que respeitem um conjunto de normas equitativas que regulam a compra e venda de bens de consumo.

O Comité declarou recentemente que a promoção das vantagens do mercado único junto dos consumidores deve ser uma das prioridades para que este se realize verdadeiramente. (Parecer sobre a revisão do mercado único. JO C 93 de 27.4.2007 (parecer INT/332)).

Justificação 2: Clarificação necessária, já que como se refere no ponto seguinte, o modelo estabelecido no quadro do IVA deu lugar a jurisprudência abundante, devido às deficiências na legislação e na sua aplicação a nível europeu e nacional. Por isso, é importante a coordenação, se o processo mencionado no parecer for posto em marcha.

*Votação*

Votos a favor: 20

Votos contra: 55

Abstenções: 4

---

**Parecer da Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Programa Estatístico Comunitário de 2008 a 2012»**

(COM(2006) 687 final — 2006/0229 (COD))

(2007/C 175/02)

Em 19 de Janeiro de 2007, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida de preparar os trabalhos sobre esta matéria, emitiu o seu parecer em 19 de Abril de 2007 (relator: SANTILLÁN CABEZA).

Na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o presente parecer, por 159 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções.

## 1. Conclusões

1.1 O CESE considera positiva a proposta de um programa estatístico comunitário quinquenal 2008-2012 e concorda que são indispensáveis estatísticas harmonizadas e comparáveis para a compreensão da Europa pelo grande público, para a participação dos cidadãos no processo democrático e no debate sobre o futuro da Europa, bem como para a participação dos operadores económicos no mercado único.

1.2 O CESE realça a necessidade de dotar tanto o Eurostat como os institutos nacionais de estatística dos melhores meios humanos e materiais permitidos pelas disponibilidades orçamentais, para ser possível corresponder às exigências cada vez maiores colocadas à informação estatística e garantir o protagonismo da União Europeia como actor global.

1.3 Reputa fundamental dar mais ênfase aos aspectos relacionados com o bem-estar dos europeus e sugere, neste sentido, a ampliação do Programa Estatístico às seguintes áreas:

- políticas a favor da infância;
- envelhecimento da população e situação dos idosos;
- conciliação da vida familiar e profissional;
- a política social deverá ser tratada em capítulo separado dos restantes.

1.4 Dada a sua transcendência para o cumprimento dos objectivos de Lisboa, afigura-se insuficiente a atenção prestada pelo Programa Estatístico 2008-2012 à melhoria da informação estatística sobre a educação e a formação profissional.

1.5 Além disso, é conveniente produzir estatísticas sobre a economia social, dado o desenvolvimento considerável que tem tido na União Europeia.

1.6 Por outro lado, o programa quinquenal poderia dar mais ênfase à informação estatística disponível actualmente em certas áreas, que é ainda insuficiente, a saber:

- imigração e asilo, que é uma questão de impacto cada vez mais forte e sobre a qual não há estatísticas realmente fiáveis;

— delinquência e justiça penal;

— emprego; embora haja actualmente nesta área dados estatísticos sobre a população activa, o emprego, o desemprego e outras áreas, bem como a rápida evolução do mercado laboral — com o surgimento de novas actividades económicas, novas profissões e novas formas de contratação — impõem a actualização constante dos métodos de inquérito e de trabalho no terreno.

1.7 O CESE recorda que, nos termos do Tratado, a «*elaboração das estatísticas [...] (não deverão) acarretar encargos excessivos para os agentes económicos*»<sup>(1)</sup>. Isso exige que:

- a) por um lado, sejam envidados esforços para evitar sobrecarregar com custos desnecessários ou excessivos as empresas, e em especial as PME;
- b) por outro lado, não haja repetição do pedido de dados. O princípio básico deve ser que cada dado deve ser produzido uma única vez e ser, seguidamente, distribuído e partilhado pelos serviços de estatística, respeitando sempre os princípios que regem as estatísticas comunitárias (segredo estatístico, etc.).

1.8 Estatísticas do comércio externo. Foram constatadas discrepâncias, que urge corrigir, entre os números relativos às exportações de um dado país em relação a outro e os números relativos às importações do segundo provenientes do primeiro. Ou seja, o número atribuído a A de exportações para B diverge do número atribuído a B de importações provenientes de A.

1.9 Face à diversidade da UE, com os seus 27 Estados-Membros, o CESE considera essencial que se procure por todos os meios conseguir a maior coordenação possível na utilização da terminologia estatística.

1.10 Na opinião do CESE, para uma maior neutralidade dos dados estatísticos e o respeito dos demais princípios contidos no Código de Boas Práticas (designadamente, o segredo estatístico), é imprescindível controlar as actividades das agências privadas que, directa ou indirectamente, operam dentro do Sistema Estatístico Europeu.

<sup>(1)</sup> Tratado da União Europeia, artigo 285.º, n.º 2.

## 2. Conteúdo da proposta

2.1 Decorre do Regulamento n.º 322/97 <sup>(2)</sup> do Conselho a obrigação de elaboração de um Programa Estatístico Comunitário (PEC) <sup>(3)</sup> plurianual, onde se estabelece que o PEC definirá as orientações, os principais domínios e os objectivos das acções planeadas para um período não superior a cinco anos e constituirá o quadro de referência da produção de todas as estatísticas comunitárias. A execução do PEC far-se-á mediante programas de trabalho anuais, que especificam os objectivos de trabalho para cada ano, e legislação específica para as principais acções. O PEC será objecto de um relatório de progresso intercalar e de uma avaliação formal no final do período de execução do programa.

2.2 Neste contexto, o objectivo da presente proposta de decisão — que tem por base jurídica o artigo 285.º do Tratado da UE — é estabelecer um programa estratégico geral para as estatísticas comunitárias oficiais, incluindo a produção e o fornecimento de produtos e serviços aos utilizadores, a melhoria da qualidade das estatísticas e o desenvolvimento do Sistema Estatístico Europeu <sup>(4)</sup>.

2.3 O objectivo principal das estatísticas comunitárias oficiais é apoiar, numa base regular, o desenvolvimento, a monitorização e a avaliação das políticas comunitárias, através de uma informação factual fiável, objectiva, comparável e coerente. Em algumas áreas, a informação estatística também é utilizada directamente pelas instituições comunitárias na gestão de políticas fundamentais.

2.4 O PEC de 2008-2012 guia-se pelas seguintes prioridades políticas:

- prosperidade, competitividade e crescimento;
- solidariedade, coesão económica e social e desenvolvimento sustentável;
- segurança e
- o novo alargamento da União Europeia.

2.5 Para a elaboração da proposta de decisão, a Comissão consultou as partes interessadas, ou seja, os Estados-Membros, os países da EFTA e os países candidatos, bem como os grupos de trabalho técnicos do SEE. O Comité Consultivo Europeu da Informação Estatística nos domínios Económico e Social (CEIES) <sup>(5)</sup> e o Comité de Estatísticas Monetárias, Financeiras e de Balanças de Pagamentos (CMFB) <sup>(6)</sup> emitiram parecer sobre o projecto de programa.

<sup>(2)</sup> JO L 52 de 22.2.1997, p. 1.

<sup>(3)</sup> Artigo 3.º, n.º 1.

<sup>(4)</sup> Parceria que inclui o Eurostat, as autoridades estatísticas nacionais e outras autoridades nacionais responsáveis pela produção e divulgação das estatísticas europeias em cada Estado-Membro.

<sup>(5)</sup> Criado por Decisão 91/116/CEE do Conselho (alterada pela Decisão 97/255/CE).

<sup>(6)</sup> Criado por Decisão 91/115/CEE do Conselho (alterada pela Decisão 96/174/CE).

2.6 No atinente à abordagem adoptada na elaboração do programa, perante duas opções possíveis, a «restrita» e outra «exaustiva», a Comissão preferiu a segunda tendo em conta os três factores seguintes: a capacidade e a eficiência do SEE, os custos suportados pelos Estados-Membros e os encargos para as empresas e os agregados familiares.

## 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE pronunciou-se, nestes últimos anos, por várias vezes sobre os Programas Estatísticos <sup>(7)</sup> e sobre os vários aspectos específicos da política estatística da União. O Comité tem realçado constantemente a importância do sistema estatístico para cumprir os objectivos económicos, sociais e políticos da União e a necessidade de apoiar e reforçar o Eurostat — a peça fundamental para o funcionamento do sistema e, no âmbito de decisão dos Estados-Membros, dos institutos nacionais de estatística.

3.2 O CESE reafirma esses critérios e assinala, além disso, em relação à presente directiva três aspectos associados à necessidade de dispor de um aparelho estatístico o mais eficaz possível: o papel da UE como actor global, o cumprimento dos objectivos de Lisboa e o alargamento, dado o desafio sem precedentes na História que representa a coordenação das estatísticas de 27 países. Resumindo e concluindo, para o êxito da União é designadamente essencial o bom funcionamento do seu sistema estatístico.

3.3 Em matéria de recursos, o programa quinquenal de 2008 a 2012 conta com uma dotação orçamental de 274,2 milhões de euros (ou seja, um aumento de 24,3 % em relação aos recursos operacionais previstos para o programa de 2003 a 2007). Mas é preciso ter em conta outros aspectos não incluídas nesse montante <sup>(8)</sup>. Se forem incluídos os gastos administrativos e o co-financiamento pelos Estados-Membros ou outros organismos, o total das dotações de autorização será de 739,34 milhões de euros.

3.4 Governação estatística. Em conformidade com o código de boas práticas <sup>(9)</sup>, as autoridades nacionais e a autoridade estatística comunitária devem:

- a) criar um ambiente institucional e organizacional que promova a eficácia e a credibilidade das autoridades estatísticas nacionais e comunitárias que produzem e divulgam estatísticas oficiais;

<sup>(7)</sup> Pareceres do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa ao Programa Estatístico Comunitário de 1998 a 2002» in JO C 235 de 27.7.1998, p. 60 e sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Programa Estatístico Comunitário de 2003-2007» in JO C 125 de 27.5.2002, p. 17.

<sup>(8)</sup> Despesas de pessoal e administração; recursos operacionais inscritos noutras rubricas orçamentais estatísticas susceptíveis de serem disponibilizadas para cobrir novas necessidades regulamentares durante o período 2008-2012 (acções do tipo Edicom); recursos operacionais disponibilizados por outras direcções-gerais no quadro das respectivas rubricas orçamentais; recursos aos níveis nacional e regional. O Eurostat reafectará os seus próprios recursos operacionais e humanos para cumprir as prioridades globais do programa.

<sup>(9)</sup> Recomendação da Comissão de 25 de Maio de 2005 sobre a independência, a integridade e a responsabilidade das autoridades estatísticas nacionais e comunitárias — COM(2005) 217 final.

b) respeitar normas, orientações e boas práticas europeias nos processos utilizados pelas autoridades estatísticas nacionais e comunitárias para organizar, recolher, processar e divulgar estatísticas oficiais, e criar uma boa reputação em matéria de gestão e eficiência que reforce a credibilidade dessas estatísticas;

c) garantir que as estatísticas comunitárias cumprem as normas de qualidade europeias e satisfazem as necessidades dos utilizadores institucionais da UE, dos governos, das entidades ligadas à investigação, das organizações representativas da sociedade civil, das empresas e do público em geral.

3.5 O Programa Estatístico Comunitário de 2008 a 2012 propõe-se alcançar 32 objectivos transversais (discriminados no Anexo I) e prevê cerca de 90 objectivos e acções concretas (Anexo III) que dizem respeito tanto às políticas gerais como a dezoito áreas específicas de políticas concretas da União.

3.5.1 O programa define as acções previstas nos seguintes domínios:

- Livre circulação de mercadorias
- Agricultura
- Livre circulação de pessoas, serviços e capitais
- Vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas
- Transportes
- Regras comuns relativas à concorrência, à fiscalidade e à aproximação das legislações
- Política económica e monetária
- Emprego
- Política comercial comum
- Cooperação aduaneira
- Política social, educação, formação profissional e juventude
- Cultura
- Saúde pública
- Defesa dos consumidores
- Redes transeuropeias
- Indústria (incluindo estatísticas sobre a sociedade da informação)
- Coesão económica e social

- Investigação e desenvolvimento tecnológico
- Ambiente
- Cooperação para o desenvolvimento
- Cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 Perante os objectivos ambiciosos do Programa de 2008-2012, que abrange agora a coordenação estreita entre o Eurostat e os institutos de estatística de 27 Estados-Membros, é imperioso estabelecer prioridades para o trabalho de estatística e utilizar os limitados recursos existentes o mais racionalmente possível.

4.2 O artigo 4.º da proposta de decisão diz respeito à definição de prioridades com vista à melhor utilização possível dos recursos disponíveis, mas não indica critérios nem vias para esse efeito. De qualquer modo, é difícil defini-las quando se reconhece, ao mesmo tempo, a necessidade de reforçar ou criar novos domínios de acção.

4.3 O CESE concorda que «a rápida evolução da capacidade e da disponibilidade da Internet torná-la-ão a principal ferramenta de difusão de dados estatísticos no futuro. Este desenvolvimento ampliará significativamente o grupo de utilizadores potenciais, gerando, dessa forma, novas oportunidades de divulgação»<sup>(10)</sup>. Para alcançar este objectivo e tendo em mente que as páginas da Eurostat na Internet dão uma imagem da União Europeia, é necessário que a apresentação dos dados e a sua leitura sejam tão simples e atraentes quanto a tecnologia o permitir.

4.4 O CESE partilha da asserção de que é preciso intensificar a cooperação entre o Eurostat e os institutos nacionais de estatística<sup>(11)</sup>. Observa, no entanto, que a proposta de decisão nem concretiza nem aponta qualquer pista para o reforço desta cooperação.

4.5 Âmbito e prioridades das estatísticas europeias. O CESE constata — conforme ressalta da lista de acções previstas enunciadas no ponto 3.5.1 — que o sistema estatístico está centrado fundamentalmente nos aspectos económicos e não fornece informação suficiente sobre aspectos sociais com influência directa na vida dos cidadãos da União. Assinala igualmente que, ao invés do que acontece nas demais matérias, a política social foi englobada no grupo «educação, formação profissional e juventude».

Bruxelas, 30 de Maio de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(10)</sup> Anexo I. 3.6. Divulgação.

<sup>(11)</sup> Anexo I. 3.6. Divulgação.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas trimestrais de ofertas de emprego na Comunidade»**

COM(2007) 76 final

(2007/C 175/03)

Em 4 de Abril de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 24 de Abril de 2007, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 31 de Maio), designou relatora-geral S. FLORIO e adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer:

## 1. Contexto

1.1 A disponibilidade de dados estatísticos fiáveis e de qualidade é um instrumento imprescindível para os agentes institucionais, económicos e sociais poderem verificar e avaliar a eficácia de determinadas opções legislativas e tomar decisões para o futuro.

1.2 Com efeito, só tendo uma ideia o mais exacta possível e o mais fiel possível à realidade actual se estará à altura de adoptar políticas eficazes.

1.3 Esta asserção aplica-se sobretudo às estatísticas sobre o emprego na Europa, essenciais para analisar os progressos conseguidos pelos Estados-Membros na concretização dos objectivos que lhes foram colocados pela Estratégia de Lisboa.

1.4 Para entender a evolução do mercado de trabalho na União Europeia, é extremamente importante conhecer em que sectores e regiões há ofertas de emprego e em que quantidade. As ofertas de emprego não satisfeitas reflectem as variações conjunturais por actividade económica e poderão ser muito úteis na identificação das regiões europeias onde é maior a falta de mão-de-obra ou, ao invés, é considerável o crescimento económico e de emprego.

1.5 As ofertas de emprego estão incluídas no grupo dos Principais Indicadores Económicos Europeus (PIEE) e constituem também um indicador muito valioso, desde que rapidamente disponível, para o Banco Central Europeu e a Comissão que terão assim elementos para aferir os efeitos da evolução económica em determinados sectores e equilibrar as decisões no atinente à política monetária.

1.6 O relançamento da Estratégia de Lisboa, que tem as suas raízes no Conselho Europeu de Março de 2005, definiu como uma das prioridades principais a criação de mais e melhores empregos. Esta decisão tornou inevitavelmente mais ingente a

necessidade de melhorar a informação estatística sobre a procura de mão-de-obra.

1.7 As Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego (2005-2008) e as Orientações Gerais para as Políticas Económicas e as Orientações para o Emprego, no contexto da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), requerem dados estruturais agregados, à escala europeia, sobre as ofertas de emprego repartidas por actividade económica, para a análise do nível e da estrutura da procura de mão-de-obra.

1.8 Por outro lado, a disponibilidade de dados estatísticos fiáveis e actualizados regularmente permite a cada um dos Estados-Membros avaliar o mercado de trabalho e tomar, por conseguinte, decisões na política de emprego, também ao nível regional.

## 2. A proposta da Comissão

2.1 Nos termos de um acordo informal, têm sido recolhidos desde 2003 dados nacionais sobre as ofertas de emprego e os postos ocupados. Este acordo, embora tendo garantido aos Estados-Membros flexibilidade e independência, não satisfaz inteiramente as necessidades dos utilizadores dos dados.

2.2 Neste momento, quatro Estados-Membros não enviam ainda dados ao Eurostat e os dados que têm sido fornecidos nem sempre são perfeitamente comparáveis. No atinente à recolha dos dados trimestrais, esta está longe de corresponder às exigências do BCE e da Comissão em termos de cobertura, actualidade e harmonização.

2.3 Com a proposta de regulamento COM(2007) 76 final, que nasceu da iniciativa do Comité do Emprego, a Comissão pretende, portanto, conceber a regulamentação mais propícia à obtenção de estatísticas comparáveis sobre as ofertas de emprego dentro dos prazos estabelecidos.

2.4 Na fase preparatória da proposta, em que houve uma consulta aos peritos do Comité do Programa Estatístico (CPE), foram ventiladas várias opções. A considerada, por fim, na proposta de regulamento garante que a recolha de dados estruturais anuais, a curto prazo, continuará a ter por base um acordo informal.

2.5 A proposta em análise concentra-se, por conseguinte, na disciplina da recolha dos dados estatísticos trimestrais sobre as ofertas de emprego. Com base na experiência adquirida com a aplicação deste regulamento, aventa-se a hipótese de adoptar futuramente um novo regulamento para suprir a necessidade de dados anuais.

2.6 Para determinar o nível de detalhe requerido pela actividade económica, haverá que aplicar a versão do sistema comum de classificação das actividades económicas na Comunidade (NACE) em vigor.

2.7 Procurando manter dentro do possível determinados padrões de qualidade, os Estados-Membros são livres de recorrer a fontes administrativas ou de circunscrever o espectro de actividades económicas a considerar, com o propósito de reduzir os encargos para as empresas (artigo 5.º).

2.8 A Comissão (artigo 8.º) prevê a realização de uma série de estudos de viabilidade pelos Estados-Membros que tenham dificuldades em apresentar dados para:

- a) unidades com menos de 10 empregados e/ou
- b) as seguintes actividades:
  - i) actividades da agricultura, silvicultura e pescas,
  - ii) administração pública e de defesa, segurança social obrigatória,
  - iii) educação,
  - iv) saúde humana e acção social,
  - v) artes, recreação e lazer, e
  - vi) actividades de organizações associativas, reparação de computadores e de bens de uso pessoal e doméstico e outras actividades de serviços pessoais.

2.9 Na fase de arranque (os três primeiros anos), os Estados-Membros podem receber uma contribuição financeira da Comunidade. O financiamento será coberto pelo Programa Comunitário para o Emprego e a Solidariedade Social — PROGRESS<sup>(1)</sup> (artigo 9.º). Poderão ser lançadas igualmente iniciativas de inovação e de melhoria no sector da recolha de dados, para além da conclusão da fase de acordo informal.

<sup>(1)</sup> Adoptado pela Decisão 1672/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 2006. Na secção 1 «Emprego», é mencionado expressamente o financiamento das acções relevantes, incluindo acções estatísticas «[...] melhorando a compreensão da situação do emprego e das suas perspectivas, em especial através da realização de análises e estudos e do desenvolvimento de estatísticas e indicadores comuns no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego [...]».

### 3. Conclusões e recomendações

3.1 O CESE realça a importância de haver estatísticas sobre a situação do emprego na Europa o mais coerentes e fiáveis possível. Louva e apoia, portanto, os esforços da Comissão sentido de instaurar um quadro jurídico que permita a obtenção de estatísticas de ofertas de emprego, ao nível europeu, mais actualizadas, comparáveis e pertinentes.

3.2 Para realizar os objectivos da Estratégia de Lisboa, em termos económicos e especialmente de emprego, é imprescindível colocar um suporte estatístico constante e eficaz à disposição de todos os utilizadores de estatísticas e dos agentes económicos, sociais e institucionais, tanto ao nível europeu como nacional.

3.3 O CESE concorda com a escolha do instrumento de regulamento europeu, até porque o alcance desta proposta, tal como a maioria das iniciativas estatísticas, requer uma aplicação detalhada e homogénea em toda a União Europeia.

3.4 A decisão de incluir apenas a recolha de dados trimestrais na proposta de regulamento e de prosseguir com a apresentação de dados estruturais anuais com base no acordo informal é certamente ditada por uma transição progressiva, a mais aconselhável neste caso, de uma recolha de dados baseada num acordo informal para outra que tem os seus alicerces num regulamento europeu. Este período transitório deverá ser necessariamente acompanhado de um seguimento aturado dos resultados obtidos. O CESE espera que se consiga obter num futuro próximo um quadro mais completo e fiável das potencialidades do mercado de trabalho europeu, tanto através dos dados anuais como dos trimestrais.

O CESE lamenta não haver ainda neste momento uma avaliação de impacto, mas espera que a Comissão apresente uma ainda antes de ser adoptado um regulamento de execução secundário, tanto mais que se prevê um aumento dos custos e dos encargos para as empresas europeias sem uma redução compensatória noutros estudos.

3.5 No entanto, o CESE considera que, face ao imperativo de simplificar o levantamento estatístico e reduzir os custos que lhe são inerentes, se fez uma escolha pouco clara ao tornar facultativa a recolha de dados nos sectores definidos como «sazonais», em particular os associados à actividade agrícola, à pesca e à silvicultura.

3.6 O problema do «ajustamento sazonal» suscita, contudo, uma série de questões sobre a fiabilidade destas estatísticas, já que noutros sectores industriais e/ou da administração pública, o modelo de contrato sazonal é uma prática corrente já há anos (têxteis, indústria agro-alimentar, turismo, etc.).

3.7 Além disso, a estrutura dos contratos de trabalho de todos os Estados-Membros da UE contempla actualmente dezenas de formas diversas de relações laborais. Seria, portanto, conveniente saber que tipo de ofertas de emprego está em causa (por tempo indeterminado, por tempo determinado, a tempo parcial, à tarefa, colaboração, etc.).

3.8 Uma visão de conjunto mais fiel à realidade do potencial oferecido pelo mercado de trabalho, dos seus progressos ou das suas fraquezas em certos sectores ou regiões, permitiria concentrar a atenção nas estratégias a aplicar para concretizar os objectivos de Lisboa.

3.9 Também por este motivo, o CESE reputa necessárias, sobretudo nesta matéria, a consulta e a participação directa dos parceiros sociais europeus.

O CESE congratula-se com o facto de o Conselho deter competência de controlo sobre a proposta que será objecto de co-decisão com o Parlamento Europeu. Os regulamentos de execução serão sujeitos a um procedimento de comitologia ao abrigo do procedimento de regulamentação com controlo consagrado nas Decisões do Conselho n.º 1999/468/CE e 2006/512/CE.

Bruxelas, 31 de Maio 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 1059/2003 relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS) devido à adesão da Bulgária e da Roménia à União Europeia»**

COM(2007) 95 final — 2007/0038 (COD)

(2007/C 175/04)

Em 25 de Abril de 2007, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

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 decidiu, na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 30 de Maio), designar relator-geral U. BURANI <sup>(1)</sup> e adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1 O Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho instituiu uma nomenclatura comum das unidades territoriais estatísticas (NUTS) dos Estados-Membros.

1.2 Em 2005, foi efectuada uma primeira alteração, na sequência da adesão dos 10 novos Estados-Membros. Na sequência da adesão da Bulgária e da Roménia, tornou-se

necessário efectuar nova alteração, inserindo no anexo ao regulamento, as tabelas relativas aos ditos novos Estados-Membros.

## 2. Observações e conclusões

2.1 O CESE toma conhecimento da proposta da Comissão e, tendo em consideração que tal se tornou necessário, na sequência da adesão dos novos Estados-Membros, e é, além do mais, de carácter puramente técnico, não pode deixar de dar a sua aprovação.

Bruxelas, 30 de Maio de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(1)</sup> Sob reserva do acordo da assembleia plenária.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Mercado interno dos serviços — Exigências do mercado de trabalho e da protecção dos consumidores»**

(2007/C 175/05)

Em 29 de Setembro de 2005, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, emitir um parecer sobre «Mercado interno dos serviços — Exigências do mercado de trabalho e da protecção dos consumidores»

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 3 de Maio de 2007, tendo sido relatora K. ALLEWELDT.

Na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 110 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Objectivo

1.1 A directiva relativa aos serviços no mercado interno <sup>(1)</sup>, que visa promover, em linha com a Estratégia de Lisboa, a competitividade, o crescimento e o emprego, suscitou debates intensos sobre a estruturação da liberdade de prestação de serviços. Questões como as repercussões da directiva nos mercados de trabalho nacionais, as condições sociais e os requisitos da protecção dos consumidores têm sido, e continuam a ser, pontos de discórdia. O CESE já se pronunciou detalhadamente sobre esta proposta da Comissão num parecer emitido em Fevereiro de 2005 <sup>(2)</sup>, pelo que não se pretende fazer aqui uma análise do texto jurídico da directiva, mas sim do impacto que se espera que a pretendida concretização do mercado interno terá no emprego e nos interesses dos consumidores.

1.2 A liberdade de prestação de serviços, sendo uma das quatro liberdades do mercado interno consignadas no Tratado UE, desde há muito que tem vindo a ser posta em prática ao nível político. A estratégia da Comissão, que se concretiza na Directiva «Serviços», visa abolir todas as restrições impostas à prestação de serviços. Em parte, as questões nela abordadas não têm directamente a ver com o mercado de trabalho ou a protecção dos consumidores. Mas quanto mais se pretender pôr em prática a liberdade de prestação de serviços, tanto mais evidentes e sensíveis se tornam as diferenças entre os diversos sistemas nacionais. Paralelamente, constata-se que a legislação comunitária atinente à defesa dos interesses dos trabalhadores e dos consumidores é relativamente escassa. Esta matéria é essencialmente regulada pela legislação interna de cada Estado-Membro e, portanto, as condições jurídicas, sociais e laborais são frequentemente díspares. Acresce o facto de a Directiva «Serviços» prever a possibilidade de determinadas regulamentações nacionais do país de origem e do país onde é prestado o serviço vigorarem paralela ou complementarmente, e cujo impacto só se verificará na prática.

1.3 A estabilidade social e a confiança dos consumidores são uma componente essencial da integração europeia e, também, condição para o êxito do mercado interno dos serviços. O debate em torno da directiva comunitária sobre os serviços peca pela ausência de análises pertinentes sobre o seu impacto nas

condições sociais, no emprego e nos interesses dos consumidores em cada Estado-Membro. A inexistência de uma base estatística que permita quantificar a liberdade de prestação de serviços e de estabelecimento entre os Estados-Membros tem vindo a ser criticada pelo CESE <sup>(3)</sup>. Praticamente também não há dados fiáveis sobre as mudanças estruturais esperadas nos mercados de trabalho dos Estados-Membros. Tem-se, de um lado, algumas poucas avaliações estatísticas de impacto, muito genéricas, e, de outro, casos particulares, não raro de natureza ilegal ou semi-ilegal, o que não é suficiente para se realizar uma avaliação de impacto.

1.4 A concretização do mercado interno dos serviços é uma componente essencial da Estratégia de Lisboa. O potencial de crescimento neste sector é um estímulo importante para a criação de mais emprego. O aumento da concorrência, resultado da liberalização do mercado dos serviços, terá repercussões positivas, na medida em que haverá uma maior oferta dos serviços e os preços diminuirão. Deverá, contudo, ser acompanhado de uma melhoria contínua da protecção social dos trabalhadores e de um nível adequado de protecção dos consumidores. O mesmo é válido para as normas de qualidade e de segurança em vigor nos Estados-Membros, incluindo as de protecção do ambiente. O impacto no emprego difere segundo os sectores e os Estados-Membros. As repercussões nas pequenas e médias empresas são, neste contexto, um factor decisivo.

1.5 O presente parecer de iniciativa tem por objectivo evidenciar o impacto da actual estratégia para o mercado interno dos serviços nos mercados de trabalho, nas condições de trabalho e na protecção do consumidor, explicitando o seu interesse prático para os interessados e para as instituições da UE. Estes aspectos não constituíram o objecto principal das duas audições que o CESE realizou sobre o mercado interno dos serviços <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno.

<sup>(2)</sup> CESE 137/2005 (JO C 221 de 8.9.2005).

<sup>(3)</sup> Cf. CESE 137/2005, ponto 3.2., JO C 221 de 8.9.2005).

<sup>(4)</sup> O CESE realizou em 19 de Setembro de 2001 uma audição sobre a estratégia geral para o mercado interno e em 24 de Maio uma audição no âmbito do seu parecer sobre a Directiva «Serviços», em que foram abordadas seis questões centrais: seguros de responsabilidade profissional, «balcão único», métodos de recolha estatística, etc.

1.5.1 Partindo do conceito de «liberdade de prestação de serviços» do direito comunitário, que abrange todas as prestações de serviços entre dois operadores económicos de Estados-Membros diferentes <sup>(3)</sup>, a análise desenvolve-se em torno de três eixos temáticos:

- Dados quantitativos sobre o impacto no emprego, por sector e por país, bem como informações sobre as mudanças que se esperam na sequência da deslocalização, transferência ou importação de determinados serviços;
- Novos desafios na área das condições de trabalho que resultam do facto de o aumento da prestação de serviços entre os Estados-Membros ter também como consequência um aumento rápido da mobilidade dos trabalhadores destacados;
- Salvaguarda dos interesses dos consumidores na estratégia para o mercado interno dos serviços;
- As pequenas e médias empresas (PME), enquanto principais agentes da criação de emprego, assumem neste campo um papel preponderante.

1.6 O presente parecer deve ser entendido, por um lado, como uma primeira abordagem ao tema e, por outro, como contributo para o relatório final da Comissão Europeia sobre o mercado interno <sup>(4)</sup> e para os debates sobre o IMAC <sup>(5)</sup>. Servem-lhe de base os dados disponíveis, as experiências práticas acumuladas e as expectativas dos peritos e dos interessados. As informações foram obtidas numa audição realizada em Viena, em Abril de 2006, e através do inquérito enviado a cerca de 6000 peritos dos diversos sectores da economia, sindicatos e grupos de interesse, bem como do meio científico e dos ministérios, ao qual responderam mais de 150 pessoas no Outono de 2006. O presente parecer não tem a pretensão de ser, nem de substituir, um estudo científico, mas apenas de fornecer pontos de referência para problemas existentes e evoluções futuras — a ter em conta pelo Observatório do Mercado Único do CESE nas suas análises — que podem servir de impulso para as decisões políticas e as análises económicas não só das instituições da UE como também dos outros agentes.

## 2. Dinâmica do sector dos serviços na União Europeia

2.1 A Comissão Europeia apresenta como justificação para a sua estratégia para o mercado interno o facto de o sector da prestação de serviços transfronteiriços na UE ter vindo a registar um desenvolvimento fraco. Espera-se que uma maior dinamização do mercado interno dos serviços resulte num relançamento do emprego e tenha um impacto positivo nos consumidores e nas empresas. Concretamente, o que significa esta dinâmica?

2.2 O problema da caracterização estatística do sector dos serviços transfronteiriços continua por resolver. Até à data, o Eurostat e os institutos de estatística nacionais têm recorrido às chamadas estatísticas dos fluxos financeiros, o que significa que são consideradas apenas as importações ou as exportações de

serviços que envolvem operações de pagamento transfronteiras. O sector dos serviços caracteriza-se por cooperação intensa, transferência de conhecimentos e troca de prestações, mas é um facto que em cada país há um vasto sistema de pagamentos entre diversas partes de uma empresa, entre parceiros integrados numa rede ou simplesmente entre entidades económicas juridicamente independentes num sistema contínuo de actividades convergentes. Nestas estruturas em rede, o respectivo parceiro calcula a transferência de conhecimentos, de tempo e de serviços prestados no próprio país como se fosse uma prestação fornecida ao adquirente, sem que no entanto haja lugar a um pagamento transfronteiras.

2.3 Daqui resulta que o sector dos serviços, na opinião do Comité, representa um volume de trocas bastante maior e tem, portanto, um peso muito mais importante do que aquele que é demonstrado pelas actuais estatísticas oficiais. Por conseguinte, o CESE defende resolutamente que a União Europeia deverá providenciar para que seja feito um levantamento de base de nível científico, a fim de se conhecer de que modo estão os vários ramos do sector dos serviços nos Estados-Membros a organizar as suas formas de cooperação com empresas de outros países. Através deste processo, que permite o cálculo de estimativas, seria possível conhecer exactamente o verdadeiro volume do mercado de serviços da União Europeia. Esta ideia é corroborada pelos estatísticos europeus que se esforçam por criar e introduzir em todos os Estados-Membros índices de preços para a totalidade dos serviços.

2.4 Ora vejamos: à luz das informações actualmente disponíveis, a Comissão conclui que o sector dos serviços, responsável por 56 % do PIB da UE, representa 70 % do emprego, mas apenas 20 % do volume de trocas intracomunitárias. Comparando com os EUA, o desenvolvimento da produtividade do sector dos serviços na UE é nitidamente inferior <sup>(6)</sup>.

2.5 No mercado mundial, esta debilidade passa despercebida, pois a UE é líder no comércio de serviços e a tendência é para que veja a sua posição cada vez mais reforçada. Em 2003, a parte da UE foi de 26 %, ao passo que a dos EUA mal ultrapassou os 20 %. Mesmo os parceiros comerciais em franca expansão, como a Índia e a China, não têm conseguido, apesar do seu grande dinamismo, ultrapassar no conjunto os 5 %. Entre 1997 e 2003, a UE conseguiu manter uma posição líder de mercado nesta área, embora a sua quota-parte se tenha ficado por apenas 1,8 %.

2.6 Constata-se que esta fraqueza da UE se faz sentir sobretudo no comércio intracomunitário. Mas os números não a confirmam na totalidade. Entre 2000 e 2003, o comércio de serviços intracomunitários aumentou em 10,8 %, enquanto que essa percentagem para os parceiros extracomunitários foi apenas de 6,4 %. O facto é que, em termos comparativos, houve efectivamente um forte dinamismo no mercado interno, tanto mais que o ano de 2003 se caracterizou por um abrandamento económico. Por outro lado, há que ter em conta a queda dos preços dos serviços.

<sup>(3)</sup> «Serviço»: toda e qualquer actividade económica não assalariada referida no artigo 50.º do Tratado que consista no fornecimento de uma prestação que seja objecto de uma contrapartida económica.

<sup>(4)</sup> Este relatório será apresentado durante a Presidência portuguesa.

<sup>(5)</sup> Comité Consultivo do Mercado Interno.

<sup>(6)</sup> Fonte destes dados e dos dados apresentados nos pontos 3.5 e 3.6: Comissão Europeia 2004 e 2005.

2.7 O CESE insta a Comissão a efectuar um estudo mais aprofundado do impacto da realização do mercado interno dos serviços. Neste contexto, talvez fosse útil fazer a chamada análise SWOT (pontos fortes, pontos fracos, oportunidades, ameaças).

### 3. Efeitos no emprego de um mercado interno dos serviços mais eficiente

3.1 As estimativas do impacto na criação de emprego estão relacionadas com os prognósticos de crescimento. Uma das primeiras análises do impacto da Directiva «Serviços» foi realizada em Outubro de 2004 pelo Gabinete de Análise Económica dos Países Baixos <sup>(9)</sup>. Esta análise parte da premissa da OCDE de que qualquer desregulação resulta em crescimento e favorece, portanto, a criação de emprego. O interessante é que este estudo conclui que não são as regulamentações propriamente ditas que constituem um obstáculo, mas a heterogeneidade das mesmas. Nele se afirma ainda que a Directiva «Serviços» poderia proporcionar um aumento entre 15 e 30 % no sector do comércio de serviços e fazer progredir entre 20 a 35 % os investimentos estrangeiros directos no sector comercial.

3.2 Na Primavera de 2005, o Instituto *Copenhagen Economics* publicou um estudo encomendado pela Comissão <sup>(10)</sup>, que inclui passagens explícitas sobre o impacto no emprego. Se o esperado aumento do consumo em 0,6 % do PIB da UE se confirmar, serão criados cerca de 600 000 postos de trabalho líquidos adicionais no conjunto dos 25 Estados-Membros. Espera-se igualmente um aumento da produtividade e uma subida média dos salários de 0,4 %.

3.3 As conclusões do estudo de Copenhaga suscitaram controvérsia, sobretudo porque se trata de uma argumentação exclusivamente a favor da oferta e que incide unicamente no efeito do aumento da procura num contexto de reduções de preços na sequência de medidas de desregulação. Não são tidos em conta os factores que podem ser desfavoráveis ao aumento da procura, como a baixa do poder de compra ou mudanças no comportamento dos consumidores. A selecção dos sectores é também controversa. Não há outros estudos sobre o impacto no emprego e como todos os trabalhos se baseiam no estudo de Copenhaga as conclusões são sempre as mesmas <sup>(11)</sup>. É necessário ter mais em atenção que a investigação e a inovação, o aumento das qualificações e a utilização das tecnologias da comunicação influem na eficiência do mercado interno dos serviços.

3.4 A criação de 600 000 postos de trabalho é obviamente positiva, embora seja um resultado modesto face às elevadas

expectativas <sup>(12)</sup>. Muito mais importante é a possibilidade de haver uma repartição desigual destes empregos adicionais pelos sectores, pelos países e pelos diferentes grupos de assalariados. Mas neste momento não há dados que confirmem esta hipótese. Através do presente parecer, e com a ajuda do Observatório do Mercado Único, o CESE poderia tentar obter uma imagem mais clara das mudanças estruturais que se operam no mercado de trabalho.

3.5 O inquérito realizado pelo CESE mostra que há um grande interesse por esta temática. Noventa por cento dos inquiridos consideram que as informações sobre o impacto do mercado interno dos serviços na criação de emprego são insuficientes. As perguntas incidiam particularmente nos sectores mais afectados por cortes laborais ou em que haviam sido criados novos postos de trabalho. Dos inquiridos, 60 % dizem esperar efeitos positivos na economia em geral ou em sectores específicos. Os temas mais referidos são a assessoria empresarial e a assistência jurídica, embora o comércio, o artesanato/as PME, os transportes, os serviços de saúde, a agricultura e a silvicultura, a educação, o turismo, a prestação de serviços personalizados, a gestão da construção e a gestão de edifícios sejam também mencionados. À pergunta se previam que houvesse cortes nos postos de trabalho 44 % responderam afirmativamente. A indústria é na maior parte dos casos considerada a grande perdedora, mas são também referidos outros sectores susceptíveis de serem afectados: serviços públicos, gestão da construção e gestão de edifícios, agricultura e silvicultura, serviços às empresas, sector alimentar, serviços personalizados, comércio/comércio retalhista, turismo, indústria têxtil.

3.6 À pergunta sobre quem beneficia com este processo foram dadas respostas interessantes. Poder-se-á esperar que a adaptação ao mercado seja decisiva e que as empresas incapazes de se adaptar às novas condições de liberalização e ao mercado transfronteiras fiquem a perder. Terão mais hipóteses os trabalhadores qualificados em relação aos trabalhadores não qualificados e os trabalhadores jovens especializados geograficamente móveis em relação às pessoas mais idosas e menos flexíveis. São os postos de trabalho com elevados padrões sociais quem mais ficam a perder, em relação ao «emprego desprotegido» ou ao trabalho independente, cuja importância tem tendência para aumentar. Foram ainda referidos como ficando em pior posição a qualidade *versus* preço, os elevados requisitos de acesso à profissão e os países com elevados custos sociais. A opinião geral é de que os novos Estados-Membros são os que terão maiores benefícios, ao passo que os antigos são os que terão menos. Os prestadores de serviços locais e de menor dimensão terão de enfrentar a pressão exercida pelas empresas internacionais. Quanto aos consumidores não há opinião definida.

3.7 O tema do desenvolvimento das pequenas e médias empresas foi especialmente abordado: o aumento da prestação de serviços transfronteiras traduzir-se-á em mais emprego ou será que a pressão de preços e as pressões da concorrência provocarão o declínio das PME e, conseqüentemente, uma perda de postos de trabalho? Dois terços dos inquiridos (66 %) são de opinião que haverá um impacto positivo no emprego. Mas 55 % consideram que o resultado poderá ser a exclusão de concorrentes do mercado. Na opinião de uma clara maioria (69 %), a

<sup>(9)</sup> Kox, H. et al. — *The Free Movement of Services within the EU*, CPB Relatório N.º 69, Outubro de 2004 (<http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/document/69/>).

<sup>(10)</sup> *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, Copenhagen Economics, Janeiro de 2005.

<sup>(11)</sup> É o caso do estudo encomendado pelo Ministério da Economia e do Trabalho da Áustria, intitulado «*Deepening the Lisbon Agenda: Studies on Productivity, Services and Technologies*», Viena 2006.

<sup>(12)</sup> Algumas críticas, que devem ser levadas a sério, dizem que esta extrapolação não é realista.

liberalização do mercado interno dos serviços não tem, no entanto, grande influência no desenvolvimento das PME, que depende mais de outros factores. Resumindo, as expectativas são em geral positivas, embora relativamente reduzidas. No entanto, uma das expectativas é que a qualificação dos trabalhadores, a capacidade inovadora e a qualidade da prestação dos serviços venham a ser factores decisivos de sucesso e sobrevivência no mercado. Mas há também um outro aspecto: uma pressão ou exigências crescentes no sentido de uma maior harmonização (cartas de curso e diplomas profissionais, requisitos de gestão, preços e salários, encargos para a segurança social, impostos sobre as empresas, adaptação às normas comunitárias e internacionais em geral). Prevê-se um impacto negativo nos padrões sociais e na protecção do consumidor e do ambiente. Por outro lado, receia-se que também as especificidades culturais locais possam passar despercebidas às grandes multinacionais que vão conquistar o mercado.

3.8 À pergunta se os trabalhadores independentes terão mais oportunidades de prestar serviços transfronteiras, 84 % dos inquiridos respondem afirmativamente.

#### 4. Novos reptos na área das condições de trabalho e de emprego

4.1 A prestação de serviços entre Estados-Membros está quase sempre associada à mobilidade dos trabalhadores. Dado a insuficiente harmonização da legislação comunitária neste domínio, coexistem num mesmo mercado e numa mesma empresa diferentes sistemas de regras sociais. A Directiva «Destacamento» cria um conjunto mínimo de disposições que regulam as condições de igualdade de tratamento entre trabalhadores destacados e trabalhadores locais. Por outro lado, as questões relacionadas com o direito do trabalho e o direito social foram, em princípio, excluídas da Directiva «Serviços». Mas isso não significa que o mercado de serviços transfronteiras fique sem efeito. Continua a não haver harmonização na área da negociação colectiva, não obstante a Directiva «Destacamento». Devido à exclusão do direito do trabalho na Directiva «Serviços» não foi estabelecido o «princípio da tributação no local de trabalho» para os trabalhadores. A formulação jurídica, considerada imprecisa, foi objecto de acesos debates. Agora, resta aguardar a transposição para a ordem jurídica interna. Por fim — partindo do êxito da realização do mercado interno dos serviços — o aumento do número e, eventualmente também, da duração dos destacamentos criará uma nova qualidade.

4.2 Não cabe aqui, nem pode caber, discutir a aplicação da Directiva «Destacamento». A questão que importa colocar é esta: que problemas surgem ou se agravam devido ao facto de cada vez mais trabalhadores de diferentes Estados-Membros trabalharem eventualmente por períodos prolongados, no âmbito de contratos de serviços, num mesmo local em condições diferentes? Onde estão as oportunidades (se pensarmos, por exemplo, nos prognósticos do estudo de Copenhaga que apontam para um aumento dos salários)? Não se trata, definitivamente, de pressupor que os actores do mercado e os responsáveis políticos pretendem, de uma maneira geral, praticar o *dumping* social, mas sim de olhar a prática tal como ela é.

4.3 Dos inquiridos, 82 % respondem afirmativamente à pergunta se é de esperar que o aumento do comércio de

serviços entre os Estados-Membros e, conseqüentemente, o aumento do número de destacamentos de trabalhadores para outros países, dêem origem a alterações nas condições de emprego no próprio país. Vinte por cento estimam que haverá uma melhoria das condições de trabalho e 17 % contam com um agravamento da situação. Apenas 7 % acreditam que haverá mais segurança dos empregos. Por sua vez, 56 % partem do princípio de que haverá mais flexibilidade nas relações laborais e mais contratos de duração limitada.

4.4 Este aspecto da flexibilidade volta a ser referido nas respostas às perguntas abertas. Para muitos é provável que haja uma substituição dos trabalhadores fixos por trabalhadores a tempo parcial, bem como um aumento dos contratos de empreitada e do falso trabalho «por conta própria». As expectativas positivas são também precisadas: aprendizagem de línguas estrangeiras, novas visões e incentivos à qualificação, aumento dos salários e mais oferta de empregos. Mas predominam os receios: mais concorrência, piores condições de trabalho, horários de trabalho mais longos e mais flexíveis, agravamento dos conflitos sociais, aumento das práticas ilegais e reduções salariais. Os sistemas sociais vão confrontar-se com novas dificuldades. Para os trabalhadores com menos mobilidade, sobretudo as mulheres, a situação complica-se e a mobilidade profissional pode destabilizar as estruturas familiares. À pergunta se a liberalização do mercado interno dos serviços terá influência na evolução salarial, 50 % dos inquiridos prevêem reduções salariais, 43 % esperam que haja um aumento do nível salarial e 7 % consideram que a situação não se altera de modo significativo ou salientam que tudo depende do sector de actividade em causa.

4.5 À pergunta se a Directiva «Destacamento» é suficiente para a protecção social, 48 % dos inquiridos respondem afirmativamente, enquanto que 52 % são de opinião contrária. Na eventualidade de ser necessária nova regulamentação, a maior parte dos inquiridos (65 %) dá preferência a uma abordagem à escala europeia; um terço considera que o problema seria mais facilmente resolvido ao nível nacional e 2 % defendem ambas as soluções. As respostas à pergunta aberta sobre quais os problemas que devem ser especialmente apontados resumem-se da seguinte forma: a ausência de harmonização em matéria social (incluindo os requisitos de acesso à profissão e a autorização industrial) e as diferenças de tratamento daí resultantes foram os problemas mais apontados pelos inquiridos. Conseqüentemente, alguns reclamam o alargamento do âmbito de aplicação da Directiva «Destacamento» no que diz respeito aos sectores e ao conteúdo das regras. Outros aspectos referidos: a aplicação incorrecta das disposições sobre destacamentos, a insegurança jurídica e o aumento das práticas ilegais, bem como a insuficiência dos controlos e da perseguição judicial das infracções cometidas. São também mencionados problemas relacionados com a segurança e a saúde no local de trabalho e com os sistemas de segurança social, bem como a questão do combate ao falso trabalho «por conta própria». Há ainda uma série de críticas quanto ao excesso de burocracia, à existência de barreiras nacionais e à tendência para fechar os mercados nacionais. Um outro aspecto considerado problemático é a insuficiente consideração das especificidades linguísticas e culturais.

4.6 Qual é o efeito nas empresas de situações em que trabalhadores de outros países trabalham, no âmbito de contratos de serviços, em condições diferentes das estabelecidas para os trabalhadores nacionais? Seis por cento consideram que isso não tem efeitos relevantes e 23 % afirmam que ainda é cedo para fazer prognósticos. Vinte e quatro por cento prevêem um aumento das disparidades nas condições de trabalho dentro das empresas; 34 % crêem que vão surgir novas dificuldades na observância das disposições sociais e laborais e 13 % confirmam que os trabalhadores destacados não estão completamente abrangidos pelos direitos de participação nacionais. Na resposta à pergunta aberta sobre este tema são apontados novos aspectos. Surgem novas dificuldades salariais e sociais, por exemplo, através de salários diferentes para trabalho igual ou porque haverá trabalhadores que prescindirão voluntariamente das prestações sociais pagas pela empresa. É também manifestada uma outra expectativa: o conhecimento de «melhores práticas» poderia ser uma oportunidade para melhorar as condições de trabalho e a qualidade do trabalho. Nesse sentido, deveria haver «mais inteligência» no diálogo social ao nível empresarial. A existência de barreiras de comunicação poderá afectar a qualidade do trabalho e o trabalho de equipa e, inclusivamente, levar a uma generalizada falta de solidariedade entre os trabalhadores de uma empresa. Para o trabalhador tornar-se-á eventualmente mais difícil tomar conhecimento e consciência dos direitos que lhe assistem. Diferenças demasiado acentuadas poderão constituir um obstáculo ao êxito da empresa (conflitos, encargos administrativos, qualidade do trabalho), mas, por outro lado, a observância das disposições legais poderá exigir demasiado das empresas e levar, em última análise, a um aumento das práticas ilegais. Por fim, considera-se que a liberdade de prestação de serviços é também uma oportunidade para colmatar a carência de recursos humanos qualificados.

4.7 É difícil resumir os exemplos práticos, pois cada um deles tem conteúdos próprios que ajudam a compreender melhor a questão. Por conseguinte, citam-se aqui apenas alguns exemplos que ilustram áreas problemáticas ainda não abordadas. De entre os aspectos referidos saliente-se a existência de regras e procedimentos pouco claros em caso de acidentes de trabalho, bem como problemas relacionados com as condições de destacamento, a transformação dos contratos de trabalho e a aplicação de convenções colectivas de outros países e o tratamento de trabalhadores migrantes.

## 5. Interesses dos consumidores no mercado interno dos serviços

5.1 O mercado interno dos serviços deve também trazer benefícios para os consumidores. Trata-se de uma questão de disponibilidade (preço, acesso, oferta), de qualidade, de transparência (informação, confiança) e de segurança jurídica (responsabilidade, protecção dos consumidores). Estes aspectos estão a ser suficientemente realizados? As propostas que visam a realização do mercado interno dos serviços cobrem estes aspectos ou poderão daí advir problemas para os consumidores? O terceiro eixo do questionário pretende lançar luz sobre as experiências práticas com o comércio de serviços transfronteiras do ponto de vista dos consumidores.

5.2 É difícil avaliar claramente a Directiva «Serviços» do ponto de vista dos consumidores. Durante a audição do CESE realizada em Abril de 2006, várias foram as vozes que criticaram o facto de, em geral, não se ter dado a atenção devida à protecção do consumidor. Mas há também avaliações positivas, em particular no que diz respeito à melhoria da oferta. Na globalidade, as questões da protecção do consumidor não foram explicitamente consideradas e, provavelmente, apenas o serão no contexto de uma análise de impacto ao nível nacional. A confiança dos consumidores é, no entanto, muito importante para o sucesso do mercado interno dos serviços.

5.3 Solicitou-se no questionário que os critérios mencionados no ponto 5.1 *supra* para a criação de um mercado interno dos serviços mais favorável aos consumidores (disponibilidade, qualidade, transparência e segurança jurídica) fossem classificados por ordem hierárquica: por um lado, do ponto de vista dos inquiridos e, por outro, do ponto de vista da avaliação da Directiva «Serviços» (até que ponto são nela contemplados esses critérios). Enquanto que, no primeiro caso, os aspectos mais citados são a qualidade e a segurança jurídica (em primeiro e em segundo lugares), a avaliação da Directiva «Serviços» revela que em primeiro lugar está a disponibilidade e em último a segurança jurídica. Segundo o inquirido, apenas 23 % estão satisfeitos com a actual realização destes aspectos, e 77 % consideram que a situação poderia ser melhorada.

5.4 Apesar de a Directiva «Serviços» não afectar, em princípio, a aplicação da legislação de protecção do consumidor em vigor no país onde é prestado o serviço, o receio de lacunas foi recorrentemente manifestado nos debates. À pergunta sobre se a legislação nacional de protecção do consumidor pode vir a estar em risco, 52 % respondem afirmativamente. As queixas mais frequentes referem-se a uma aplicação da lei menos eficaz, em particular no tocante a reclamações e a pedidos de indemnização. Respondendo a uma outra pergunta, 76 % dos inquiridos receiam que surjam problemas no que toca à responsabilidade e às medidas de execução administrativa. Cinquenta e um por cento receiam também uma redução global do nível de protecção dos consumidores. Sobretudo, receia-se que as normas nacionais (de nível superior às normas da UE) venham, no seu conjunto, a ser afectadas. Este risco existe também para as disposições administrativas aplicáveis ao exercício de actividades industriais e comerciais, que afectam directamente o consumidor, uma vez que as mesmas passarão a ser reguladas pelo princípio do país de origem, como é o caso, por exemplo, da protecção contra fraudes e dos pedidos de indemnização. Há receio de que possa haver uma limitação das garantias e uma redução da qualidade dos serviços. Por fim, há também a preocupação de que possa haver uma perda de direitos de informação, nomeadamente no que se refere às informações sobre os produtos (impacto negativo no ambiente, informações sobre responsabilidade, transparência geral), à indicação do preço, aos fornecedores (integridade do fornecedor, nível de qualificação, segurança regulamentar), às garantias, à responsabilidade, etc.

5.5 Uma das perguntas dizia especialmente respeito à pretendida, e indispensável, informação dos consumidores sobre ofertas de serviços transfronteiriços. Os aspectos mais relevantes mencionados são: indicações sobre garantias jurídicas, indemnizações e direitos de reclamação, bem como informações sobre a

identidade do fornecedor/origem, transparência de preços e indicações precisas sobre a qualidade do serviço e segurança do produto/garantias. É evidente que a insegurança gerada pelo debate sobre o princípio do país de origem leva muitos a exigirem a indicação do direito aplicável e da autoridade ou jurisdição competente para dirimir litígios.

5.6 Somente 25 % dos inquiridos referem ter experiência com os serviços europeus de atendimento ao consumidor ou com a cooperação na UE em matéria de protecção dos consumidores. Na maior parte das vezes, as experiências foram positivas, embora sejam apontados défices no que respeita, por exemplo, à cooperação transfronteiriça na aplicação do direito ou à identificação dos parceiros/pessoas-recursos a contactar em cada país. Também há vozes críticas que consideram os procedimentos excessivamente burocráticos e dispendiosos e apontam que a cooperação no domínio da protecção do consumidor é reduzida e pouco eficiente, sobretudo quando se trata de casos complexos. No cômputo geral, fica-se com a impressão de que a informação sobre os serviços de atendimento do consumidor na UE, e as possibilidades de cooperação, são pouco divulgadas.

5.7 Com o objectivo de assegurar uma melhor qualidade dos serviços, a Directiva «Serviços» recomenda a aplicação, numa base voluntária, de normas e certificações. Esta proposta é acolhida favoravelmente por 54 % dos inquiridos, contra 46 % que manifestam dúvidas. Para os defensores das normas de qualidade numa base voluntária, a sua aplicação é um meio eficiente que precisa de se afirmar no mercado e junto dos clientes. É opinião consensual entre os críticos que o respeito destas normas só pode ser assegurado através de controlos estatais. Por este motivo, defende-se que a regulamentação deve ser clara. Normas voluntárias serão respeitadas por empresas sérias, mas haverá sempre outras menos escrupulosas que não o farão. Precisamente este aspecto é muito importante para o comércio de serviços transfronteiras.

5.8 A Directiva «Serviços» introduz igualmente um sistema de controlo partilhado entre as autoridades do país de origem e as do país onde é prestado o serviço. Quisemos saber se isso contribui para aumentar a confiança dos consumidores. Oitenta e dois por cento respondem afirmativamente, contra 18 % que afirmam ter menos confiança. Aparentemente, há profundas dúvidas quanto à aplicação prática deste sistema.

5.9 Por fim, os inquiridos tiveram oportunidade de responder a perguntas abertas sobre a protecção dos consumidores no futuro mercado interno dos serviços. Mais uma vez, os aspectos mais referidos são a ausência de clareza e segurança jurídicas no domínio da protecção dos consumidores, nomeadamente no tocante às garantias e responsabilidades (em caso de insolvência), à garantia de boa execução (falta de harmonização, problemática do ónus da prova) e ao pagamento de indemnizações (processos demasiado morosos e complexos, desejo de maior harmonização). Em segundo lugar, é referida a necessidade de garantir informações suficientes sobre o serviço e o fornecedor. A falta de normas de qualidade comuns e as dificuldades na comparabilidade de competências e qualificações são algumas das lacunas apontadas. Muitas vezes as disposições sobre protecção do consumidor não são correctamente aplicadas ou nem sequer existem (por exemplo no que diz respeito

a pensões, serviços de saúde). Outros aspectos relevantes mencionados são as questões sociais (vencimentos inferiores ao salário mínimo, trabalho clandestino, migração) e o receio de que haja uma redução das normas ambientais e de segurança. Dever-se-ia definir um nível mínimo de serviços de acesso geral com participação social. Há também receio de ocorrerem distorções da concorrência para fornecedores locais (por exemplo, encargos sociais diferentes) e problemas com as diferenças de câmbio.

## 6. Principais resultados

6.1 O inquérito revela que há um grande interesse em responder aos novos desafios que se colocam aos mercados de trabalho, à criação de emprego e à protecção do consumidor no mercado interno dos serviços. São apontadas muitas evoluções problemáticas, mas também definidas oportunidades futuras. Ambas carecem de maior consideração e deveriam servir de inspiração à aplicação da Directiva «Serviços».

6.2 O problema da caracterização estatística do sector dos serviços transfronteiriços na UE continua por resolver. Uma análise que procure dar uma visão próxima da realidade é condição para a avaliação da evolução da dinâmica do emprego. O CESE reitera, portanto, o seu pedido para que se proceda a uma única recolha de dados capaz de resolver por si o problema.

6.3 Segundo 90 % dos inquiridos, as informações sobre os eventuais efeitos da nova estratégia para o mercado interno sobre o emprego são insuficientes. Sessenta por cento prevêem efeitos positivos no emprego, ao passo que 44 % estimam que haja uma perda de postos de trabalho. Globalmente, são esperados «desvios no emprego». Posto isto, seria conveniente que o Observatório do Mercado Único adoptasse uma abordagem sectorial, estabelecendo uma diferenciação entre os vários sectores, tais como os serviços conexos da indústria, a educação, determinados serviços públicos liberalizados, os serviços personalizados e o artesanato. Particularmente relevantes são as afirmações acerca de quem conseguirá atingir os maiores benefícios. Neste contexto, recomenda-se uma análise mais aprofundada dos aspectos ligados ao trabalho qualificado/não qualificado e das oportunidades dos trabalhadores especializados geograficamente móveis *versus* trabalhadores menos flexíveis. Em relação ao primeiro ponto, supõe-se que o processo se verifique não só entre os Estados-Membros, mas também dentro de um mesmo sector. Quanto ao último, trata-se de um desafio que se coloca aos mercados de trabalho e aos sistemas sociais.

6.4 O desenvolvimento das pequenas e médias empresas é em grande parte visto de forma positiva e, portanto, também o desenvolvimento do emprego. Contudo, no que toca ao impacto da Directiva «Serviços» no emprego, as opiniões não são tão positivas. Mas perspectivam-se novos desafios que têm de ser enfrentados com mais qualidade, melhores qualificações dos trabalhadores e maior capacidade inovadora. Algumas vezes entendem que para fazer face à pressão da concorrência, há necessidade de harmonizar mais as «molduras». Receia-se que, com a entrada nos mercados dos grandes fornecedores, as especificidades locais e regionais se possam perder.

6.5 Oitenta e dois por cento dos inquiridos partem do princípio de que a intensificação do mercado interno dos serviços provocará alterações nas condições de trabalho e emprego ao nível nacional. Isto não se explica pelo desconhecimento da Directiva «Serviços», mas antes pela constatação de que as condições não estão harmonizadas e de que há novos factores que influem no mercado. A maioria prevê um aumento dos contratos de duração limitada e uma flexibilidade cada vez maior nas relações de trabalho. As expectativas positivas relacionam-se com a oferta de trabalho, a formação linguística e as qualificações em geral.

6.6 As disposições vigentes sobre destacamentos assumem um papel importante neste contexto. A aplicação deficiente das disposições é frequentemente apontada como um problema. Face aos novos desafios, metade dos inquiridos considera que as disposições vigentes não são suficientes para assegurar uma protecção social. Isto torna-se evidente quando se faz uma análise acurada da situação nas empresas. Quanto menos harmonização houver, tanto mais provável será a desigualdade de tratamento pelo mesmo trabalho. Em parte, este problema é encarado como uma oportunidade, na medida em que o contacto com «melhores práticas» pode servir de incentivo para melhorar as condições de trabalho no país de origem. Numa análise de conjunto, pode concluir-se que a existência de condições de trabalho ou regulamentações desiguais dentro de uma mesma empresa constitui um desafio também para as empresas. O debate em torno da directiva não incide nesta questão. Importante é reter que a desigualdade e, consequentemente, os conflitos agravar-se-ão. Essa é uma tarefa que compete à UE e aos legisladores nacionais, principalmente no quadro da actual aplicação da Directiva «Serviços», para além de ser também um desafio para o diálogo social na UE.

6.7 Uma maior mobilidade dos trabalhadores no âmbito de serviços prestados entre Estados-Membros, sem que haja clareza em relação aos direitos que lhes assistem, aumentará a necessidade de serviços de aconselhamento. Estes serviços têm de ser assegurados à escala comunitária. O trabalho do Euroinfocenter, aliado à criação de uma base de dados sobre questões relacionadas com os trabalhadores, produz informações importantes, que o CESE segue intensamente.

6.8 É difícil avaliar claramente a Directiva «Serviços» do ponto de vista dos consumidores. Foram mencionados aspectos negativos, mas também aspectos positivos. A avaliação do inquérito revela que é dado muito valor à qualidade e à segurança jurídica, embora estes dois aspectos, na opinião dos inquiridos, não sejam devidamente considerados na Directiva

«Serviços». Somente 23 % se declaram satisfeitos com a situação actual em matéria de protecção do consumidor.

6.9 As principais preocupações manifestadas relacionam-se com a segurança jurídica e a aplicação da lei. Apesar de a Directiva «Serviços» não afectar, em princípio, a aplicação da legislação de protecção do consumidor em vigor em cada Estado-Membro, 52 % receiam que as disposições nacionais venham a ser afectadas. É manifestado o desejo de haver regulamentação clara sobre garantias e responsabilidades e, também, procedimentos céleres de indemnização. As regras vigentes parecem não ser suficientes ou tem-se receio de que, devido à concorrência futura, as normas nacionais (de nível superior às normas comunitárias) não venham a ser cumpridas. Igualmente importante é assegurar informação suficiente sobre serviços e fornecedores. A falta de normas de qualidade comuns (a certificação numa base voluntária não é matéria consensual) e as dificuldades na comparabilidade de competências e de qualificações são algumas das lacunas apontadas. Muitas vezes as disposições sobre protecção do consumidor não são correctamente aplicadas ou nem sequer existem (por exemplo no que diz respeito a pensões, serviços de saúde).

6.10 Raros são os que têm experiência com os serviços europeus de atendimento do consumidor ou com a cooperação transfronteiriça. Os esforços nesse sentido são, de modo geral, vistos de forma positiva, mas não são suficientes. Para além de serem fracos, pouco servem na aplicação da lei e em casos complexos.

6.11 Os interesses dos consumidores têm de ser mais tidos em conta no mercado interno dos serviços. A insegurança jurídica em relação aos serviços transfronteiras tem de ser combatida através de uma estratégia de informação aos níveis nacional e comunitário. Não devemos subestimar as exigências para que haja informações detalhadas sobre serviços e fornecedores. Este aspecto não pode ser ignorado quando da aplicação da Directiva «Serviços».

6.12 O CESE continuará a analisar, através do Observatório do Mercado Único e em estreita colaboração com a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, o impacto do mercado interno dos serviços no desenvolvimento do comércio de serviços entre os Estados-Membros, no emprego e na protecção do consumidor. O presente parecer pode servir de base para uma análise mais pormenorizada de determinados sectores/ramos, atendendo-se aos principais resultados do inquérito.

Bruxelas, 30 de Maio de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Normas de qualidade a respeitar, da perspectiva dos parceiros sociais e outros actores da sociedade civil quanto ao conteúdo, procedimentos e métodos dos estudos de impacto social»**

(2007/C 175/06)

Num ofício de 19 de Setembro de 2006, Wilhelm SCHÖNFELDER, Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário, representante permanente da República da Alemanha junto da UE, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, em nome da presidência alemã do Conselho, um parecer sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, emitiu parecer em 3 de Maio de 2007, sendo relator D. RETUREAU.

Na 436.<sup>a</sup> reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 31 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 102 votos a favor, 3 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Preâmbulo

O pedido da presidência alemã de um parecer exploratório sobre «Normas de qualidade a respeitar, da perspectiva dos parceiros sociais e outros actores da sociedade civil, quanto ao conteúdo, procedimentos e métodos dos estudo de impacto social» ilustra a vontade do governo alemão de conceder maior atenção à qualidade da regulamentação (*better regulation*) em cooperação com as presidências portuguesa e eslovena, e na sequência da Declaração das Seis Presidências de 2004. Assim, «o recurso consequente a estudos de impacto <sup>(1)</sup> para os novos projectos será um elemento central do plano de acção alemão, em vista (...) de ter em conta o impacto social (...) no processo legislativo» <sup>(2)</sup>. «Pode-se definir o estudo de impacto simplesmente como um método de identificação dos efeitos prováveis ou efectivos de uma intervenção. Tem por objectivo melhorar a base de provas para a tomada de decisões, e melhorar, assim, a qualidade da tomada de decisões» <sup>(3)</sup>.

## 2. Observações gerais

A conferência da Comissão Europeia sobre a prossecução dos estudos de impacto na União Europeia, realizada em 20 de Março de 2006 em Bruxelas, revelou que há um amplo consenso para afirmar que o sistema de estudos de impacto da Comissão Europeia assenta em bases sólidas e que os estudos deverão determinar as incidências económicas, sociais e ambientais <sup>(4)</sup>. Os estudos de impacto foram introduzidos em primeiro lugar no contexto da melhoria a montante do quadro regulador da União Europeia. Ter em conta a dimensão social ou os impactos da legislação comunitária significa respeitar a Agenda Social. Os cidadãos europeus esperam uma Europa social — ou um

mercado único compatível com a dimensão social — e manifestam de diversas maneiras o desejo de se associarem ao processo de aproximar a Europa dos cidadãos.

### 2.1 Iniciativa da Comissão Europeia sobre os estudos de impacto — breve retrospectiva

A iniciativa da Comissão Europeia de 2003 relativa à realização de um processo de estudo de impacto para todas as principais propostas, por exemplo, as constantes da Estratégia Política Anual ou do programa de trabalho da Comissão, baseia-se no facto de que estas propostas podem ser objecto de um estudo de impacto «desde que tenham incidências económicas, sociais e/ou ambientais potenciais e/ou exijam medidas reguladoras para a sua implementação» <sup>(5)</sup>. Esta iniciativa foi lançada com o objectivo de integrar gradualmente os estudos de impacto no processo legislativo a partir de 2005 <sup>(6)</sup>.

Desde 2003, muito se tem dito sobre os estudos de impacto, na generalidade, mas pouco se tem dito dos aspectos sociais destes estudos, em particular.

### 2.2 Aspectos sociais dos estudos de impacto — breve síntese do trabalho da Comissão Europeia

2.2.1 Como é lógico, a DG Educação e Cultura e a DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades incluem aspectos sociais nos seus estudos de impacto. Por outro lado, o «*princípio da análise proporcionada*» <sup>(7)</sup> induz diferenças no grau de integração de aspectos sociais noutros domínios. Levanta-se a questão de saber se os aspectos sociais (inclusive questões relacionadas com a Agenda Social da UE) devem ser

<sup>(1)</sup> Abreviação: EI.

<sup>(2)</sup> «Europa — juntos venceremos», programa da presidência, 1 de Janeiro de 2007 — elaborado pelo governo federal da Alemanha (ver igualmente <http://www.eu2007.de>).

<sup>(3)</sup> Fonte: «European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment», C. Kirkpatrick, S. Mosedale, Universidade de Manchester, 2002.

<sup>(4)</sup> O Parlamento propõe um quarto pilar das avaliações de impacto, o dos direitos fundamentais. A questão mantém-se em aberto: distinção dos direitos fundamentais ou *mainstreaming* no quadro dos três pilares propostos. De qualquer modo, há que avaliar o impacto sobre os direitos fundamentais.

<sup>(5)</sup> «*Inclusão da dimensão social no estudo de impacto*» p. 13. Documento elaborado pelo Istituto per la ricerca sociale, Janeiro de 2006. Este instituto fez uma compilação de documentos da Comissão (decisões, regulamentos, comunicações e directivas) durante 3 anos, de 2003 a 2005.

<sup>(6)</sup> Em Junho de 2005, a Comissão Europeia publicou um documento intitulado «*Orientações para os estudos de impacto*» SEC (2005) 791. Ver também: [http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better\\_regulation/impact\\_assessment/docs/sec\\_2005\\_791\\_guidelines\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/docs/sec_2005_791_guidelines_annexes.pdf).

<sup>(7)</sup> O princípio da análise proporcional implica que «o grau de precisão varia em função dos efeitos prováveis da proposta. Tal significa que a profundidade da análise será proporcional à importância dos prováveis impactos.» COM (2002) 276.

considerados como um critério maior (*bottom line*), por exemplo, igualmente no respeitante a propostas não relacionadas com questões sociais, ou com repercussões sociais provavelmente limitadas. Num aspecto empírico, o estudo do *Instituto per la ricerca sociale* (ver nota de rodapé da página 4) revela que «os estudos de impacto que não têm em conta os aspectos sociais relacionam-se principalmente com o sector económico. Neste domínio, um terço dos estudos de impacto não abrangem aspectos sociais, ou apenas fazem de modo superficial»<sup>(8)</sup>.

2.2.2 Obviamente, «quando a relevância social da medida é evidente (...), os aspectos são tidos em conta e bem desenvolvidos no documento do estudo de impacto»<sup>(9)</sup>. «A questão do emprego surge de modo claro como a consequência social mais frequente e mais destacada»<sup>(10)</sup>.

2.2.3 Segundo o *Instituto per la ricerca sociale*, «o grau de consideração dos aspectos sociais nem sempre é “proporcional” (...) ao conteúdo político e à sua eventual incidência. Muitas vezes, estes impactos são referidos apenas de modo geral (...) e baseiam-se em hipóteses comuns (...). Tais relações são raramente debatidas quando se tem em conta o conteúdo específico da medida, a população-alvo e as áreas territoriais em questão, a selecção específica dos instrumentos de política e o efeito do processo de aplicação»<sup>(11)</sup>. O estudo deste instituto revela igualmente que «vários estudos de impacto não previram qualquer correlação com outros domínios de acção ou políticas comunitárias». Os estudos de impacto representam um encargo considerável, mas não devem ter lacunas nem ser superficiais, com risco de as suas carências porem em causa o valor da legislação.

### 2.3 Papel dos actores interessados nos estudos de impacto

2.3.1 O estudo de impacto de uma proposta legislativa não se reduz a «marcar com uma cruzinha». Também necessita de controlo — preferivelmente por, ou em estreita cooperação com os utilizadores da lei, em particular os mais interessados. Dado que a dimensão social é um dos três critérios da avaliação das políticas comunitárias, há necessidade de estabelecer um procedimento padrão — transparente e simples — para a recolha de dados específicos no contexto dos estudos de impacto. Citemos:

- Consulta via Internet: uma consulta em linha em larga escala não se adequa a projectos jurídicos específicos com impactos sociais. A consulta em linha deve limitar-se aos actores directamente implicados. Uma consulta específica requer redes temáticas (comunidades temáticas de estudos de impacto em linha?) e um mínimo de estrutura e coordenação — e acompanhamento;
- Consulta via fóruns de partes interessadas: devido a prazos restritos, esta opção poderia não oferecer o nível necessário de precisão;

<sup>(8)</sup> «Inclusão da dimensão social no estudo de impacto» p. 28.

<sup>(9)</sup> Ibid, p. 30 (NdT: tradução livre).

<sup>(10)</sup> Ibid, p. 31 (NdT: tradução livre).

<sup>(11)</sup> Ibid, p. 77 (NdT: tradução livre).

- Consulta de plataformas consultivas oficiais: esta opção levanta a questão de envolver órgãos como o Comité Económico e Social Europeu no processo social de estudos de impacto (o mesmo se pode dizer dos estudos de impacto no domínio do desenvolvimento sustentável). Por definição, estes órgãos foram criados no intuito de manter o pluralismo de interesses e a correlação entre políticas;
- Consulta específica das partes interessadas: opção exigida por um número de organizações da sociedade civil.

### 3. Considerações de base em matéria de metodologia

3.1 Convém levantar uma série de questões a fim de determinar a metodologia a recomendar:

- Qual é a situação actual, ou seja, qual o sucesso da Comissão Europeia em termos de inclusão de aspectos sociais nos seus estudos de impacto?
- Um estudo de impacto social de uma proposta é extensível a todas as propostas legislativas, ou cada proposta requer um estudo eventual?
- Qual é o papel das partes interessadas? Como podem ser optimamente associadas ao processo?
- Que papel poderia ter o Comité Económico e Social Europeu como assembleia de representantes da sociedade civil organizada e como centro estratégico idealmente situado para efeitos de contactos e de redes?
- Até que ponto a Comissão Europeia teve em conta os contributos dos parceiros sociais e das principais ONG nos estudos de impacto social das suas propostas? Como podem ser optimamente associadas?
- É de prever um código de conduta mais preciso do que o actual ou regras éticas aplicáveis a tais estudos de impacto social?
- Que modalidades para a elaboração dos estudos de impacto sociais (internamente ou por via externa, através de concursos públicos, e, neste caso, com base em que critérios)?

### 4. Considerações internas

4.1 Dada a complexidade e a importância do estudo das consequências sociais das propostas legislativas, todos os actores envolvidos, por exemplo, parceiros sociais bem como representantes de organizações da sociedade civil, deveriam fazer uma reflexão sobre as seguintes questões de metodologia:

- Que forma e alcance devem ter tais estudos?

- O estudo abrange um vasto leque de questões (por exemplo, «Legislar melhor», Livro Verde relativo à resolução dos conflitos de leis em matéria de regime matrimonial, incluindo a questão da competência judiciária e do reconhecimento mútuo) ou há que focar a atenção em temas com um conteúdo social claro (por exemplo, serviços portuários, segurança marítima, Livro Verde sobre «Modernizar o direito do trabalho»)?
- Que implicações em termos de trabalho preparatório e de elaboração?
- Atenta a necessidade de uma abordagem «científica» (o título refere «normas de qualidade»), há que determinar normas implícitas baseadas em casos e experiências práticos, ou estas normas devem ser desenvolvidas em primeiro lugar?

4.2 Uma audição pública no Comité ofereceria às ONG sociais, aos parceiros sociais e a outros actores da sociedade civil organizada a oportunidade de manifestarem os seus pontos de vista, de debaterem o projecto de parecer, e, assim, transmitir mensagens claras às instituições europeias, em geral, e à Comissão Europeia, em particular.

4.3 Em última análise, e dado que os estudos de impacto social são um elemento de importância crucial no processo de decisão comunitário, o Comité deveria apresentar propostas sobre progressos e melhor integração das organizações da sociedade civil neste processo.

## 5. Indicadores sociais: considerações gerais e problemas de metodologia

5.1 Há vários sistemas de indicadores sociais nos escalões nacional e internacional, mas convém verificar se são válidos e adequados para as necessidades específicas dos estudos de impacto.

5.2 Estes indicadores começaram a ser desenvolvidos há trinta anos em vários países para avaliar a oportunidade e as consequências de políticas económicas em termos diferentes dos simples dados quantitativos, para «orientar» o desenvolvimento social a par do desenvolvimento económico e obter meios de avaliação do bem-estar social e da sua evolução.

5.3 Do que resultou um importante desenvolvimento das estatísticas sociais, em primeiro lugar, no respeitante às principais funções colectivas: educação, saúde, protecção social, ambiente, habitação, transportes, investigação, desemprego... Mas não decorrem de modo automático dos indicadores sociais, se esses dados não forem organizados, sintetizados e interpretados.

5.4 «Um indicador é uma simples estatística a que tem particular importância para o conhecimento, a avaliação e/ou a acção»<sup>(12)</sup>. Na perspectiva das análises de impacto, não se trata apenas de recolher estatísticas sociais por país, de diversas fontes, mas de organizar estes dados para avaliar a situação sobre temas seleccionados, conforme a sua importância, para a análise de impacto.

<sup>(12)</sup> Bernard Perret, *indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives*, les Papiers du CERC, nº 2002/01, [www.cerc.gouv.fr](http://www.cerc.gouv.fr).

5.5 Pode acontecer que em dados domínios haja apenas estudos parciais, inquéritos dispersos, de forma que não se pode efectuar uma análise custo/benefício; sabe-se, por exemplo, que certas categorias de pesticidas têm efeitos nefastos para a saúde, e que a sua acumulação provoca doenças graves além de um certo limiar. Uma decisão de redução da utilização dos pesticidas químicos terá um efeito positivo para a saúde da população e dos trabalhadores que os utilizam, sem que se possa, no âmbito de um estudo de impacto proporcionado, propor valores exactos sobre os benefícios a longo prazo desta política.

5.6 É todavia claro que a dimensão social «saúde» justifica a medida proposta e reforça de modo substancial o raciocínio económico (como a redução dos custos de produção para a agricultura e o aumento da competitividade que daí advém). Por outro lado, a proposta pode evocar o direito fundamental a um ambiente são.

5.7 Na prática, dispõe-se todavia de uma considerável quantidade de estatísticas sociais, que são diversificadas em função das actualidades mutáveis dos debates políticos nos diferentes países (por exemplo, condições de trabalho, emprego dos jovens e dos idosos, emprego das mulheres, criminalidade, desigualdades de rendimentos, discriminação no emprego, deslocalizações); mas poucos indicadores sociais foram recolhidos da massa das estatísticas até recentemente, quando felizmente, adquirem actualidade no novo contexto socioeconómico desta última década, que revaloriza o papel dos estados na política social e da regulação no sector económico.

5.8 Mas estes indicadores sociais nem sempre são suficientemente úteis, se forem autónomos, e adquirem mais significado se integram um conceito mais vasto, o do desenvolvimento social e económico, ou do desenvolvimento sustentável; as suas fontes diversificaram-se; não provêm apenas da administração central do Estado, mas também de ONG, de «clubes» de reflexão (grupos de reflexão de grandes fundações); A apresentação destes indicadores também se diversificou, indo da selecção de estatísticas até inquéritos temáticos, passando por exercícios de agregação de dados a fim de formar indicadores compostos temáticos ou gerais.

5.9 Alguns organismos internacionais publicam indicadores e estatísticas sociais, e fazem comparações entre os seus países membros. Os principais órgãos fidedignos e significativos para os países da UE são (não por ordem): OCDE, PNUD, a Comissão Europeia — em particular Eurostat —, UNESCO, Banco Mundial, OIT.

5.10 Esta diversidade de fontes levanta problemas quanto à qualidade das estatísticas — nem todos os países têm serviços de estatísticas sofisticados —, à sua comparabilidade, à harmonização dos conceitos; «a selecção dos indicadores que servem para medir a convergência social dos países da União é um verdadeiro desafio político. Os indicadores utilizados para as

comparações não são neutros: reflectem ordens de prioridade e, por vezes, concepções da situação desejável da sociedade que podem legitimamente diferir de país para país. O exemplo do desemprego mostra que determinados indicadores podem ter verdadeiros efeitos, eventualmente perversos, na orientação das políticas <sup>(13)</sup>. Ora, há que constatar que a elaboração dos sistemas de indicadores está actualmente entregue aos técnicos» <sup>(14)</sup>.

5.11 As críticas do PIB e do crescimento como indicadores do bem-estar social foram especialmente desenvolvidas no PNUD, a par do desenvolvimento do IDH (indicador de desenvolvimento humano), designadamente inspirados nos trabalhos de Amartya Sen sobre a pobreza, a fome, a democracia e a crítica dos indicadores quantitativos simplesmente económicos, trabalhos que lhe valeram o Prémio Nobel da Economia.

5.12 Os dados referentes ao acesso à água potável, os níveis de alfabetização dos homens e das mulheres, o sistema de saúde e os resultados das lutas contra as pandemias, a participação no processo democrático, a esperança de vida segundo o sexo, a mortalidade perinatal e infantil, etc., são dados tão relevantes para avaliar o estado do bem-estar numa sociedade, como da situação do ambiente. Estes dados não são todavia directamente correlatados com o PNB.

5.13 Assim, os primeiros indicadores agregados IDH do PNUD provocaram vastas polémicas e controvérsias, porque os países «ricos» estavam por vezes longe da vanguarda na classificação da «felicidade nacional bruta». Mas este indicador tornou-se a alternativa menos contestada aos indicadores puramente económicos, em virtude da sua solidez (educação, esperança de vida, rendimentos ajustados para ter em conta a pobreza).

5.14 As estatísticas sociais representam um complemento indissociável das estatísticas económicas, e a importância das principais questões sociais para a opinião pública confere-lhes um peso político a ter imperiosamente em conta pelos governantes.

5.15 Entre os obstáculos a esta tomada em consideração, além dos preconceitos economistas ou da abordagem contabilística a curto ou médio prazo, há que salientar ainda, objectivamente, a diversidade das questões sociais e a dificuldade de as relacionar entre si e de as quantificar para as integrar nas orientações de política económica.

5.16 Seria possível chegar, de modo intuitivo, às mesmas conclusões para a definição de indicadores ambientais, visando

<sup>(13)</sup> «A luta contra o desemprego corre sempre o risco de se transformar numa luta contra os números referentes ao desemprego» Jean-Baptiste de FOUCAULT, in Joelle AFFICHARD «A relevância dos indicadores estatísticos para a orientação das políticas sociais» Institut Paris La Defense.

<sup>(14)</sup> Bernard Perret, *indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives*, les Papiers du CERC, nº 2002/01, [www.cerc.gouv.fr](http://www.cerc.gouv.fr).

reintegrar as externalidades no crescimento económico; na pior das hipóteses, um crescimento ligado à desflorestação de uma floresta primordial deveria conduzir à rejeição deste modo de crescimento, se o estudo de impacto integrasse todos os factores sociais e ambientais que, como se sabe, fazem mais do que contrabalançar os factores económico-monetários. Mas é extremamente difícil avaliar em termos monetários o montante destas externalidades: alterações climáticas, perda da diversidade biológica, destino das pessoas que viviam da apanha ou da exploração de plantas medicinais, que conduzem ao esgotamento rápido do solo e à erosão, por exemplo. O balanço contabilístico a curto prazo poderia ser grandemente positivo, ao passo que a longo prazo, reintegrando as externalidades, seria consideravelmente negativo, não só para a região ou países em questão, como também para o planeta.

5.17 O exercício subjacente a algumas avaliações da «melhor legislação» em termos de balanço de custo-benefício, aplicado nos estudos de impacto comunitários revela limites objectivos no que respeita às dimensões sociais e ambientais do impacto <sup>(15)</sup>. Embora avaliado com base num indicador relevante (número de empregos perdidos, ausência de possibilidades de reclassificação), o impacto não tem necessariamente uma importância determinante no processo de decisão política. Muitas vezes, compreende elementos impossíveis de avaliar, sobretudo quando os estudos de impacto fazem um balanço em termos monetários a curto prazo, ou mesmo a médio prazo; é mais difícil abranger o longo prazo, e como avaliar o benefício monetário esperado de uma diminuição da mortalidade ligada à poluição dos carburantes marítimos <sup>(16)</sup>?

5.18 Enfim, o debate social suscita conceitos por vezes mal determinados; um indicador relativo à flexigurança, por exemplo, seria concebido de modo diferente consoante os países, quer porque há uma experiência determinada na matéria, quer porque se procura introduzir o conceito no debate europeu <sup>(17)</sup> ou nacional, fazendo-se referência a «modelos» nacionais, construídos num contexto particular e dificilmente transponíveis para outras realidades sociais; quais seriam os elementos a ter em conta e, sobretudo, que valor, positivo ou negativo, atribuir-lhes? «A inclusão ou exclusão de determinados indicadores poderia ser reveladora de valores e de ideologias não explícitas» <sup>(18)</sup>. E o problema complica-se ainda mais na concepção de índices compostos: que índices incluir, que coeficiente atribuir-lhes, qual é o verdadeiro significado do índice composto obtido?

<sup>(15)</sup> Por exemplo, o estudo de impacto da reforma da OMC-banana da PAC revela que se perderão irremediavelmente dezenas de milhares de empregos a tempo inteiro, na ausência de possibilidades alternativas de emprego nas regiões ultraperiféricas produtoras da UE, onde já há considerável desemprego. Por imposição da OMC, foi decidido reformar a COM não obstante o elevado custo social.

<sup>(16)</sup> Ver o estudo de impacto sobre este tema que aborda a avaliação do valor monetário das vidas salvas e das doenças evitadas; um estudo de impacto mais recente renunciou a este método (projecto de directiva «pesticidas»).

<sup>(17)</sup> Livro Verde «Evolução do Direito do Trabalho».

<sup>(18)</sup> *Les Associés de Recherche EKOS Inc.*, «L'utilisation d'indicateurs sociaux comme instruments d'évaluation», 1998 (relatório elaborado para o governo do Canadá).

5.19 Todavia, os índices compostos podem integrar dimensões quantitativas como qualitativas, dividir-se segundo a idade, o sexo e outros critérios significativos, mas devem ser de fácil compreensão; por exemplo, como elaborar um índice da qualidade de vida na Europa? Poder-se-ia prever incluir o rendimento, a esperança de vida, a percepção da eficácia do sistema de saúde, as pensões de reforma, o nível médio de educação, a percepção da satisfação no trabalho, etc. Mas por que razão não incluir a taxa de desemprego, o subemprego, ou as condições de habitação. E que importância relativa conferir a cada componente?

5.20 Daí que esta elaboração não seja apenas uma questão puramente técnica que conduz a um sistema de valores partilhados ou de tradições ainda actuais numa sociedade, que requer consultas das organizações sociais e que reflectirá finalmente uma opção ideológica e política. Actualmente, «é raro que os métodos sobre os indicadores sociais incluam efectivamente objectivos de sociedade, que traduzem os valores e as normas sociais... Um elemento fundamental de (...) método é a identificação e a classificação, por meio de consultas e de consensos, de referências (...) em vários domínios sociais; os dados e os resultados, bem como as ligações entre ambos, são também determinados neste processo(...). Por outras palavras, para que os indicadores sociais possam inspirar políticas, o processo deve fazer parte do produto.» (*Les Associés de Recherche EKOS Inc.*). (*Associés EKOS Inc.* 1998).

5.21 Coloca-se igualmente a questão da selecção do tema sobre que efectuar as análises estatísticas; devem-se ter em conta os indivíduos, comunidades, ou a unidade económica e social mínima que é o agregado familiar (*household*). A abordagem dos grupos étnicos levanta problemas em relação à exigência de não discriminação, mas seria útil para precisar a natureza e a amplitude das discriminações a fim de propor políticas para reduzi-las e eliminá-las mais ou menos a longo prazo.

5.22 A selecção das estatísticas e elaboração de indicadores podem-se efectuar em vista da avaliação de uma política já em aplicação, ou para clarificar *ab initio* as possibilidades de escolha; será sem dúvida necessário um leque mais alargado de dados estatísticos para decidir uma política (fins e meios para os atingir), que poderão ser mais tarde reduzidos quando se identificarem as estatísticas e os indicadores mais importantes; não obstante, estas selecções têm um forte cariz empírico: não se trata de uma ciência exacta e pode haver várias interpretações a partir dos mesmos dados estatísticos, que vão incluir dados monetários e não monetários.

5.23 A título de exemplo, os dados brutos recolhidos pela OCDE para os indicadores sociais do seu «Panorama da Sociedade, 2005» (ver breve bibliografia) são, para cada indicador:

— Indicadores de contexto: rendimento nacional por habitante, rácio de dependência demográfica, taxa de fecundidade, estrangeiros e populações nascidas no estrangeiro, casamentos e divórcios;

— indicadores de autonomia: emprego, desemprego, agregados familiares sem emprego, mães de família em actividade, prestações de não emprego, mínimos sociais, nível de formação, idade de passagem à reforma, inactividade dos jovens, alunos com deficiência;

— Indicadores de equidade: pobreza, desigualdade dos rendimentos, pobreza das crianças, rendimento dos idosos, despesas sociais públicas, despesas sociais privadas, despesas sociais totais, pensão de velhice, esperança de pensão;

— indicadores de saúde: esperança de vida, esperança de vida corrigida em função da saúde, mortalidade infantil, despesas totais de saúde, cuidados prolongados;

— indicadores de coesão social: bem-estar subjectivo, isolamento social, participação na vida associativa, mães adolescentes, uso de estupefacientes e mortes daí resultantes, suicídios.

5.24 O Eurostat utiliza, por seu lado, os seguintes indicadores sociais:

— Indicadores estruturais:

— emprego: taxa de emprego, taxa de emprego dos trabalhadores idosos, idade média à saída do mercado de trabalho, disparidades salariais entre homens e mulheres, taxa de tributação na fonte sobre os salários baixos, carga da fiscalidade no custo da mão-de-obra, espirais do desemprego, espirais dos baixos salários, formação permanente, acidentes no trabalho (graves ou mortais), taxa de desemprego (total ou por sexo);

— Coesão social: desigualdade de repartição dos rendimentos, taxa de risco de pobreza, taxa de risco de persistência da pobreza, dispersão das taxas de desemprego regional, jovens que abandonam a escola precocemente, taxa de desemprego de longa duração, número de membros de agregados familiares sem emprego;

— desenvolvimento sustentável:

— pobreza e exclusão social: taxa de risco de pobreza após transferências sociais, pobreza monetária, acesso ao mercado de trabalho, outros aspectos da exclusão social.

— Envelhecimento da sociedade, taxa de dependências dos idosos, suficiência das pensões de reforma, mutações demográficas, estabilidade das finanças públicas;

— saúde pública: anos de vida em boa saúde desde o nascimento por sexo, protecção da saúde humana e modos de vida, segurança e qualidade alimentar, gestão dos produtos químicos, riscos para a saúde decorrentes das condições ambientais;

— mercado de trabalho:

— desemprego harmonizado,

— índice de custos da mão-de-obra.

5.25 Em que medida podem estes exemplos não exaustivos de indicadores integrar-se de modo eficaz nos objectivos gerais do Método Aberto de Coordenação (MOC) de Março de 2006, a saber:

- promover a coesão social, a igualdade entre homens e mulheres e a igualdade de oportunidades para todos através de sistemas de protecção social e de políticas de inclusão social adequadas, acessíveis, financeiramente viáveis, adaptáveis e eficazes;
- interagir de modo eficaz e mútuo com os objectivos de Lisboa que visam estimular o crescimento económico, a melhoria qualitativa e quantitativa do emprego e reforçar a coesão social, bem como com a estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável;
- melhorar a governação, a transparência e a participação das partes interessadas na concepção, execução e acompanhamento da política.

5.26 É ainda necessário que os conceitos e métodos utilizados para determinados indicadores sejam precisos. No que respeita, por exemplo, à pobreza, o Conselho do Emprego, dos Rendimentos e da Coesão Social (CERC) <sup>(19)</sup> coloca em destaque a «multidimensionalidade» do conceito.

5.26.1 Assim, a pobreza compreende várias dimensões: insuficiência dos recursos monetários, condições de vida degradadas, recursos cognitivos, sociais e culturais insuficientes. Para cada uma destas dimensões, utilizam-se duas vertentes para determinar as situações de pobreza:

- A primeira consiste em definir de modo «absoluto» as necessidades mínimas. As pessoas cujas necessidades mínimas não são satisfeitas são definidas como pobres;
- A segunda define a pobreza de modo relativo. É a fixada em 1984 pelo Conselho Europeu, que estabeleceu uma definição da pobreza para os trabalhos estatísticos a efectuar na União Europeia. São pobres as pessoas cujos rendimentos e recursos (materiais, culturais e sociais) são de tal forma inadequados que as excluem de ter um nível de vida considerado aceitável no Estado-Membro em que vivem.

5.27 Resumindo e concluindo, os indicadores sociais têm por objectivo chamar a atenção da opinião pública e dos decisores para as questões sociais que podem ser subestimadas ou mal compreendidas. Esta função de concentração da atenção dos decisores para as questões mais fundamentais é tanto mais importante quanto estes, geralmente, dispõem de uma superabundância de informação. Ora, como Herbert SIMON explicou de modo muito claro, demasiada informação é prejudicial.

5.27.1 De um ponto de vista funcional, deduz-se que a finalidade dos sistemas de indicadores é efectuar uma «agregação optimal da informação».

5.28 Um indicador é mais que uma estatística:

Um sistema de indicadores não se reduz a uma simples compilação de dados. Suscita uma série de consequências:

- 1) cada indicador individual deve poder justificar-se em referência a uma análise dos fenómenos complexos que deve resumir.
- 2) Na mesma ordem de ideias, os indicadores devem ter qualidades «expressivas», ou seja, ter um forte poder de representação e de evocação da realidade. A este respeito, há quem fale de uma virtude «metafórica» dos indicadores.
- 3) Tendo em conta a sua finalidade (chamar a atenção dos decisores e da opinião pública para os factos e tendências mais importantes, num intuito de influenciar políticas), os indicadores mais úteis referem-se a valores cujas variações podem ser afectadas por um valor (positivo ou negativo) unívoco. A este respeito, falar-se-á de «clareza normativa». Em contrapartida, pode-se referir o exemplo do aumento do trabalho a tempo parcial, um fenómeno que não é unanimemente considerado positivo, salvo se escolhido pelo trabalhador. Este critério de clareza pode conduzir à não inclusão nos painéis de avaliação de um certo número de indicadores menos relevantes para o projecto, por exemplo, relativos ao modo de vida ou às tendências culturais (gostos em matéria de vestuário e de música, etc.), se bem que estes últimos tenham impacto na organização do trabalho e na economia.
- 4) De um ponto de vista prático, recomenda-se justificar a escolha dos indicadores pelas suas funcionalidades. Com efeito, são estes mais ou menos adaptados aos três seguintes tipos de utilização: comparações internacionais ou interregionais, comparações intertemporais, acompanhamento e avaliação da acção pública/qualidade e desempenho dos serviços públicos.
- 5) Enfim, os indicadores devem ser reunidos em categorias e subcategorias num esquema estruturado que facilite uma boa compreensão do conjunto. Convém, em particular, distinguir os indicadores de contexto, de meios e de resultados, os indicadores objectivos e os indicadores subjectivos.

5.29 Na prática: qualidades de um indicador:

- Univocidade: um indicador só é útil quando não há nenhuma ambiguidade sobre a natureza do fenómeno que reflecte (contra exemplo clássico: os dados relativos aos delitos e infracções constatados reflectem, tanto a evolução da delinquência, como a actividade dos serviços de polícia).
- Representatividade: um indicador é tanto mais útil quando pode resumir efectivamente, através de um só número, um vasto leque de fenómenos.
- Clareza normativa (Ver comentário supra).
- Fiabilidade, regularidade: os dados necessários à informação do indicador devem ser fornecidos de modo regular, por meio de inquéritos fiáveis.
- Comparabilidade no tempo e/ou no espaço (entre países, regiões...): a comparabilidade está intimamente ligada à univocidade e à fiabilidade.

<sup>(19)</sup> <http://www.cerc.gouv.fr>.

### 5.30 Qualidades de um sistema de indicadores:

- Integralidade: devem ser tomados em consideração os principais aspectos da realidade que se pretende observar.
- Equilíbrio: o número e o estatuto dos indicadores destinados a cada tema devem reflectir a sua importância relativa. Nenhum aspecto da realidade merece maior relevo em detrimento dos outros.
- Selectividade e/ou hierarquia: os indicadores devem ser pouco numerosos ou claramente hierarquizados.

6. O CESE solicita que o estudo de impacto social das iniciativas legislativas e políticas da UE seja integrado em todos os domínios do espectro político. Por outras palavras, a Comissão deveria efectuar um estudo rigoroso do impacto social de todas as iniciativas em causa, independentemente da DG competente ou da matéria. Tal é importante se a Europa deseja verdadeiramente criar uma «Europa social» e ganhar a confiança dos cidadãos. A iniciativa «Legislar melhor» é a plataforma adequada para progredir nesta direcção.

6.1 Este estudo deveria analisar de modo individual os grupos específicos susceptíveis de serem potencialmente afectados pela nova legislação e de modos diferentes. Deve-se prestar particular atenção aos grupos menos favorecidos, tais como as mulheres, as pessoas com deficiência ou as minorias étnicas. Em alguns casos e conforme a matéria da iniciativa em questão, poderá mesmo ser necessário examinar subgrupos específicos como, por exemplo, os cegos.

## 7. Conclusão

7.1 Do que precede, e da audição pública organizada pelo Comité Económico e Social Europeu em 28 de Março de 2007, deduz-se que valorizar um indicador social com base num único critério é impossível em virtude da multidimensionalidade de certos conceitos. Com efeito, a própria natureza do debate social introduz conceitos mal determinados e necessariamente fluctuantes de país para país, ou de uma realidade social para outra, sem olvidar que a inclusão ou a exclusão de certos indicadores revela valores ou ideologias mais ou menos explícitos. A selecção dos indicadores tem ainda uma forte conotação empírica que, em princípio, deveria opor-se a qualquer rigidez na maneira de pensar.

7.2 É decerto louvável e necessário, e mesmo indispensável, chamar a atenção dos decisores políticos para o impacto social de uma proposta legislativa, mas tal suscita um problema de metodologia porque «demasiada informação é prejudicial». O Comité Económico e Social Europeu entende que se deve fazer um esforço particular em matéria de metodologia, que ainda não foi determinada.

7.3 O CESE considera igualmente que nesta fase de reflexão é crucial chamar a atenção da Comissão, entre outros, para os critérios de qualidade que um indicador deve preencher, a saber:

- univocidade,
- representatividade,
- clareza normativa,
- fiabilidade e regularidade, sem esquecer a comparabilidade no tempo e/ou no espaço, nem esquecer que a qualidade de um sistema de indicadores assenta numa necessidade de integralidade, de equilíbrio e de selectividade e/ou de hierarquia.

7.4 O CESE solicita igualmente à Comissão a integração em todas as políticas comunitárias do estudo de avaliação de impacto social das iniciativas e políticas da UE, sem necessidade de saber qual é a direcção-geral líder para decidir a necessidade de recurso ou não a um estudo de impacto social. Tal é fundamental se a Europa deseja verdadeiramente criar uma «Europa social» e ganhar a confiança dos cidadãos.

7.5 O Comité deveria ter em plena conta o roteiro e o estudo de impacto, simultaneamente à proposta legislativa sobre a qual emite parecer. Seria útil que os trabalhos fossem iniciados sem demora, desde a publicação da comunicação que acompanha a proposta legislativa.

7.6 Será crucial fazer avaliações regulares e, eventualmente, correcções na aplicação de todas as legislações que foram previamente objecto de um estudo de impacto, e associar os parceiros sociais e, se for caso disso, as ONG implicadas. Tal impõe-se para verificar a validade dos indicadores utilizados e da sua combinação no estudo de impacto social e de tirar ensinamentos, até mesmo urgir o legislador, se necessário, a prever uma possível revisão.

7.7 Em alguns casos particulares e de grande importância social, (direito do trabalho, por exemplo), deve-se prever a consulta dos parceiros sociais numa fase ainda mais precoce, para procurar os indicadores mais adequados para um estudo de impacto tão completo e objectivo quanto possível.

7.8 A iniciativa «Legislar melhor» é, sem dúvida alguma, a plataforma adequada para progredir nesta direcção, que consiste em propor uma medida legislativa necessária, eficaz, cujas consequências sejam previsíveis e estáveis para os destinatários, associados mais intimamente ao processo de análise e de verificação de impacto pelos órgãos consultivos comunitários (CESE e CR) e, conforme a natureza da legislação, através dos parceiros sociais e das ONG competentes no domínio em causa.

Bruxelas, 31 de Maio 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 aplicação da Directiva 1997/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 1997, relativa à protecção dos consumidores em matéria de contratos à distância»**

COM(2006) 514 final

(2007/C 175/07)

Em 21 de Setembro de 2006, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.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 3 de Maio de 2007, sendo relator J. PEGADO LIZ.

Na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por maioria, com 61 votos a favor e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Síntese

1.1. Com a presente Comunicação sobre a aplicação da Directiva 1997/7/CE a Comissão, para além de informar o Conselho, o Parlamento Europeu e o CESE sobre os resultados da transposição e aplicação da Directiva, abre uma consulta pública das partes interessadas com o intuito de colher as suas opiniões, sem, no entanto, se propor apresentar qualquer proposta de revisão da mesma, enquanto se não concluir o diagnóstico, mais vasto, sobre o acervo comunitário em matéria de direito do consumo.

1.2. O CESE, sem embargo de anotar o atraso desta comunicação relativamente aos prazos estabelecidos na Directiva, aprecia a iniciativa e coincide numa parte importante das observações da Comissão, muitas delas, aliás, já constantes de Pareceres seus, designadamente sobre as propostas de directiva das vendas à distância em geral e, em especial, das vendas à distância de serviços financeiros, bem como com a necessidade de compatibilizar o seu regime com o de outros instrumentos legais entretanto produzidos, por vezes sem a indispensável coordenação e concatenação.

1.3. O CESE é, no entanto, de parecer que uma revisão deste normativo legal, em simultâneo com os relativos às vendas à distância dos serviços financeiros e de certos aspectos do comércio electrónico, teria a ganhar se fosse efectuada de imediato, sem esperar pela conclusão dos trabalhos relativos à revisão do «acquis» comunitário em matéria de contratos de consumo, com a preocupação de tornar o conjunto das disposições dispersas mais acessível e inteligível.

1.4. Com esse objectivo, o CESE insta a Comissão a proceder a uma análise detalhada das respostas, entretanto recebidas, à sua consulta pública, a que deverá aditar dados estatísticos fiáveis sobre o âmbito e o alcance das vendas à distância no mercado interno, culminando numa audição pública das partes interessadas.

1.5. O CESE dá o seu acordo à generalidade das sugestões da Comissão quanto à melhoria da redacção e da estrutura da Directiva, mas reafirma a sua posição, já adiantada em pareceres

anteriores, de que o seu objecto não se deve circunscrever às relações profissionais/consumidores e de que haveria muito a ganhar com o repensar do seu âmbito por forma a fazê-lo coincidir, em aspectos fundamentais, com o da regulamentação do comércio electrónico.

1.6. O CESE diverge da Comissão na apreciação que esta faz das consequências da utilização da «cláusula minimal», que não entende ser a origem das dificuldades correctamente denunciadas de implementação da mesma, mas não enjeita a possibilidade de ser encarada a hipótese de se avançar para uma harmonização total, por meio de regulamento, desde que seja garantido um mais elevado nível de protecção dos consumidores.

1.7. Com o objectivo de dar um contributo para uma revisão aprofundada do regime das vendas à distância, o CESE avança com toda uma série de recomendações na especialidade, cuja ponderação julga ser aconselhável no estágio actual de desenvolvimento do mercado interno, com o intuito de promover a segurança e a confiança dos consumidores, garantindo uma protecção equiparável neste tipo de transacções àquela de que os consumidores justamente gozam na celebração e execução de contratos presenciais.

1.8. O CESE destaca ainda a necessidade de ser posto um acento tónico na efectiva informação das partes contratantes, com especial incidência nos contratantes menos esclarecidos, acompanhado de um sistema eficaz de sancionamento das práticas que infrinjam o regime legal estabelecido.

## 2. Súmula da Comunicação da Comissão

2.1 Com a Comunicação sobre a aplicação da Directiva 1997/7/CE, de 20 de Maio de 1997, (COM (2006) 514 final de 21.9.2006), a Comissão entende informar o Conselho, o Parlamento Europeu e o Comité Económico e Social sobre a forma como a Directiva foi transposta e aplicada no período de cerca de 10 anos desde a sua publicação, dando assim cumprimento, embora com atraso de cerca de 6 anos, ao disposto no n.º 4 do artigo 15.º da Directiva.

2.2 Juntamente com a identificação de algumas situações problemáticas na aplicação da Directiva <sup>(1)</sup>, consequência, alegada e principalmente, da sua «redacção», e de «dificuldades de tradução» em algumas versões linguísticas, a Comissão comenta o que considera ser as «divergências significativas entre as legislações devido à utilização da cláusula mínima», bem como o seu eventual carácter obsoleto para abranger «novas tecnologias e técnicas de comercialização».

2.3 Finalmente, a Comissão avança com um «questionário», a ter sido respondido até 21.11.2006, destinado a orientar uma «consulta pública» das partes interessadas, com o intuito de confirmar ou infirmar as suas observações e admite a eventual realização de uma audição pública.

2.4 A Comissão, apesar de reconhecer que o regime instituído apresenta falhas de concepção e dificuldades de interpretação, que estão na origem de dificuldades de aplicação, não considera, no entanto, «útil» apresentar qualquer proposta de revisão da directiva, enquanto o diagnóstico mais geral sobre o «acervo comunitário no domínio da defesa dos consumidores» não estiver concluído, sendo que, para este, não existe prazo definido.

2.5 Já no decurso da elaboração do presente Parecer, a Comissão disponibilizou em rede 84 respostas recebidas na sequência da consulta antes mencionada e divulgou um documento de trabalho que resume parte significativa das respostas recebidas, propondo-se completar a breve trecho a análise das restantes respostas e prosseguir com um mais aprofundado estudo de impacto.

### 3. Principais observações do CESE às constatações da Comissão

#### 3.1 Na generalidade

3.1.1 O CESE aprecia positivamente a iniciativa da Comissão, mas lamenta o seu atraso, relativamente à data prevista (Junho de 2001) ou, pelo menos, até 4 anos depois do prazo limite para a sua transposição (Junho de 2004), considerando que a generalidade das questões suscitadas hoje já poderiam ter sido equacionadas e resolvidas, pelo menos três anos atrás, com manifesta vantagem.

3.1.2 O CESE recorda, aliás, que, muitas das questões agora suscitadas na Comunicação já tinham sido por ele denunciadas em Pareceres seus, mesmo ainda na fase da elaboração da Directiva.

Com efeito, no seu Parecer sobre a Proposta de Directiva do Conselho relativa à protecção dos consumidores em matéria de contratos negociados à distância <sup>(2)</sup>, já havia alertado para a necessidade de rever alguns conceitos previstos no artigo 2.º da

<sup>(1)</sup> A Comissão entendeu excluir expressamente do âmbito das suas observações e comentários aspectos como «fornecimentos ou prestações não solicitadas», «pagamento por cartão» e «processo judicial ou administrativo».

<sup>(2)</sup> Parecer CESE publicado no JO C 19/111 de 25.1.1993, de que foi relator Roberto BONVICINI.

directiva, designadamente os de contratos sujeitos ao regime da directiva e a própria noção de consumidor.

Por outro lado, o CESE já havia considerado que a Comissão deveria ser mais clara no que toca ao direito de rescisão contratual previsto na directiva, que, no seu entender, devia ser entendido no âmbito do direito de reflexão e não devia ser confundido, ou colocar em causa a possibilidade do consumidor resolver o contrato sempre que este não fosse executado ou que se verificassem práticas fraudulentas.

O CESE alertou ainda para o facto de o direito de rescisão de 7 dias ser inferior ao existente noutras directivas e na legislação já existente à data em alguns Estados-Membros e aconselhou a Comissão a uniformizar os prazos de exercício deste direito. O apelo do CESE à clarificação do regime do direito de reflexão foi, aliás, reiterado no Parecer sobre a Proposta de Venda à Distância de Serviços Financeiros <sup>(3)</sup>.

Também na doutrina especializada mais reputada, tais críticas já de há muito haviam sido formuladas <sup>(4)</sup>.

3.1.3 O CESE manifesta a sua surpresa relativamente à alegada falta de informação da Comissão sobre a data de entrada em vigor das disposições da transposição de vários Estados-Membros <sup>(5)</sup> e também estranha que, face à alegada constatação de algumas tão flagrantes violações na transposição por alguns Estados-Membros, não seja dada notícia de procedimentos por infracção contra esses Estados e dos seus resultados.

3.1.4 Por outro lado, ao CESE pareceria que teria sido mais consentâneo com um processo verdadeiramente participativo, ter a Comunicação sido **precedida**, e não seguida, de uma consulta pública, por forma a evitar que muitas das observações e constatações da Comissão se baseiem apenas em «impressões» ou «opinões» subjectivas <sup>(6)</sup>.

O Comité recorda, aliás, o relatório de 10 de Março de 2000 sobre reclamações de consumidores em matéria de vendas à distância (COM (2000) 127 final) e recomenda que um exercício semelhante seja levado a cabo, agora com base numa análise objectiva de todas as respostas à consulta pública, actualizando e comparando os dados, como plataforma objectiva de reflexão.

<sup>(3)</sup> Parecer CESE publicado no JO C 169/43 de 16.6.1999, de que foi relator o conselheiro Manuel ATAÍDE FERREIRA.

<sup>(4)</sup> Cf., por todas, «La protection des consommateurs acheteurs à distance», Actas do Colóquio organizado pelo CEDOC, editado por Bernd Stauder, logo em 1999, e onde se destacam os textos de Hans MICKLITZ, Jules STUYCK, Peter ROTT et Geraint HOWELLS (Bruylant, 1999).

<sup>(5)</sup> A Bélgica <sup>(?)</sup>, a Hungria, a Letónia, a Lituânia.

<sup>(6)</sup> Cf. por exemplo n.º 3, 2.º parágrafo «a Comissão é da opinião ...», 3.º parágrafo «A Comissão acredita ...».

3.1.5 Nas presentes circunstâncias, o CESE apoia a sugestão da Comissão e urge a realização de uma audição pública com todas as partes interessadas, sem, no entanto, a diluir no debate mais alargado sobre o acervo comunitário dos consumidores, relativamente ao qual foi apenas muito recentemente divulgado um volumoso estudo técnico de cerca de 800 páginas <sup>(7)</sup>, bem como o «Livro Verde» da Comissão <sup>(8)</sup>.

3.1.6 Dada, aliás, a forma como têm decorrido os trabalhos do CFR <sup>(9)</sup>, o CESE tem dúvidas que seja vantajoso ou aconselhável fazer depender a revisão da presente directiva da ultimate dos trabalhos e das consultas e decisões que venham a ser tomadas, a prazo, sobre o conjunto do «acquis» comunitário em matéria de direito do consumo, mesmo na última versão reduzida apresentada pela Comissão <sup>(10)</sup>.

3.1.7 O CESE aconselha ainda que seja eventualmente repensada a natureza jurídica do instrumento comunitário a utilizar em futura revisão da directiva, desde que seja julgado que possam estar reunidas as condições para que o essencial a regular nesta matéria seja feito com vantagem através de regulamento <sup>(11)</sup>, preservando o essencial da sua finalidade — o restabelecimento do equilíbrio e da igualdade das partes, tal como é suposto verificar-se nas transacções comerciais entre partes em presença em estabelecimento comercial.

## 3.2 Na especialidade

3.2.1 São de duas espécies as observações/comentários da Comissão à Directiva:

<sup>(7)</sup> «EC Consumer Law Compendium — Comparative Analysis», Prof. Dr. Hans Schulte-Nolke, Dr. Christian Twigg-Flesner e Dr. Martin Ebers, 12 de Dezembro de 2006, Universidade Bielefeld (preparado para a Comissão Europeia ao abrigo do Contrato de Prestação de Serviços n.º 17.020100/04/389299: «Annotated Compendium including a comparative analysis of the Community consumer acquis»).

<sup>(8)</sup> COM(2006) 744 final de 8.2.2007, relativamente ao qual já se acha constituído um Grupo de Estudo do CESE para preparar o respectivo Parecer de que será relator o conselheiro ADAMS.

<sup>(9)</sup> cuja necessidade alguma da melhor doutrina mais recente chega a pôr em causa (cf. «The need for a European Contract Law — Empirical and Legal Perspectives», JAN SMITS, Europa Law Publishing, Groningen, 2005).

<sup>(10)</sup> Com efeito, dos 22 iniciais instrumentos legais comunitários identificados pela Comissão em Maio de 2003, o seu âmbito foi agora comprimido apenas a 8 directivas.

<sup>(11)</sup> A opção pelo regulamento permitiria ultrapassar as várias situações relatadas pela Comissão em que a directiva sobre as vendas à distância não foi transposta, ou, foi incorrectamente transposta, por exemplo, quanto ao n.º 2 do artigo 4.º acerca do princípio da lealdade, o artigo 6.º quanto aos prazos de reembolso no exercício do direito de rescisão e situações de exclusão do direito de rescisão. De um tal regulamento poderiam constar, designadamente, matérias como as relativas à definição dos conceitos, o campo de aplicação material e pessoal e as respectivas excepções, à estrutura, conteúdo âmbito e momento da prestação das informações, ao exercício e consequências do direito de retractação, à execução do contrato e modalidades de pagamento e aos princípios de lealdade no comércio especialmente aplicáveis.

a) Relativamente à sua redacção/estrutura

b) Relativamente à sua implementação

A) Questões de redacção/estrutura

3.2.2 Relativamente às questões de redacção/estrutura da directiva, o CESE concorda com a Comissão no que segue:

a) alguns conceitos e definições devem ser objecto de revisão no sentido de melhor precisar o seu sentido <sup>(12)</sup>;

b) os prazos e as modalidades de comunicação das informações prévias devem ser melhor enunciados, para evitar interpretações divergentes;

c) a compatibilização de alguns dispositivos com a directiva relativa às práticas comerciais desleais <sup>(13)</sup>;

d) o reforço da informação relativa aos preços nos serviços de tarificação majorada;

e) a imprescindibilidade de uma mais perfeita caracterização, categorização e definição da natureza do prazo de retractação («cool down»), na sua dupla função de «técnica de tutela da vontade contratual para assegurar o pleno consentimento do consumidor» e de «sanção pela falta de respeito das formalidades que o fornecedor deve assegurar para cumprir com as obrigações de informação» <sup>(14)</sup>, por comparação com os conceitos similares, mas juridicamente distintos, de «direito de reflexão» («warm up»), direito de rescisão e direito de resolução;

f) identicamente, impõe-se a uniformização do referido prazo, a forma da sua contagem, os efeitos, designadamente financeiros, do seu exercício (reembolso, devolução, etc.), o vício resultante da sua exclusão, expressa ou tácita, nos contratos e as excepções à regra <sup>(15)</sup>;

<sup>(12)</sup> P.ex. as noções de «sistema de venda», «operador de técnico de comunicação à distância», «direitos respeitantes a bens imóveis», com particular incidência no «time share», «circuitos frequentes e regulares», «transporte», incluindo o aluguer de automóveis, «circunstâncias específicas», «suporte durável», etc.

<sup>(13)</sup> Directiva 2005/29/CE de 11 de Maio de 2005, JO L 149 de 11.6.2006; Parecer CESE: JO C 108 de 30.4.2004.

<sup>(14)</sup> Cf. Cristine AMATO, «Per un diritto europeo dei contratti con i consumatori», pág. 329, Gruffé Editore, Milano, 2003.

<sup>(15)</sup> Importa recordar que o Conselho, quando aprovou a Directiva 97/7/CE, emitiu uma declaração instando a Comissão a estudar uma possibilidade de harmonizar o método de cálculo do prazo de reflexão existente nas directivas de protecção dos consumidores.

g) a necessidade de rever, em particular, a exclusão dos «leilões», tendo em atenção não só que a mesma expressão, nas várias traduções e tradições legislativas nacionais, comporta significados juridicamente diversos <sup>(16)</sup>, mas também que os «leilões» realizados através da Internet colocam problemas específicos que não eram conhecidos na altura da elaboração da Directiva <sup>(17)</sup>.

3.2.3 Mas o CESE diverge da Comissão no que se refere:

- a) à liminar exclusão dos serviços financeiros de uma única directiva sobre vendas à distância <sup>(18)</sup>;
- b) à conveniência da manutenção da distinção entre as directivas «vendas à distância» e a directiva «comércio electrónico», dada a parcial sobreposição do seu conteúdo e a existência de soluções contraditórias em vários aspectos essenciais do seu regime jurídico relativamente a situações de facto idênticas <sup>(19)</sup>, cuja aparente justificação apenas se achará na circunstância de a «origem» interna dos textos legais não ser a mesma ou não ter sido devidamente coordenada entre os serviços.

3.2.4 O CESE recomenda ainda à Comissão que procure simplificar e tornar mais acessível e inteligível o conjunto das disposições que se referem às vendas à distância e se encontram pulverizadas em vários instrumentos.

## B) Questões de implementação

3.2.5 No que se refere à implementação da Directiva, e do conhecimento que tem de algumas experiências em alguns estados-membros, o CESE pode acompanhar e apoiar a Comissão na generalidade das suas observações, mas entende que existe um trabalho mais aprofundado a ser levado a cabo para se ter um quadro exaustivo, e não meramente episódico, das situações de divergência/incompatibilidade da transposição/interpretação da Directiva na totalidade dos Estados-Membros.

Urge, por isso, a Comissão a que, na sequência das análises das respostas ao questionário, proceda a esse estudo, informando dos seus resultados.

<sup>(16)</sup> P. ex. o conceito de «leilão» no ordenamento português não é juridicamente o mesmo que «vente aux enchères», nem «auction», nem «vendita all'asta», nos ordenamentos jurídicos francês, anglo-saxónico ou italiano.

<sup>(17)</sup> Pela sua importância, cf. o artigo do Prof. Gerard SPINDLER, da Universidade de Göttingen, «*Internet-Auctions versus Consumer Protection: The Case of the Distant Selling Directive*», in *German Law Journal*, 2005 Vol. 06 n.º 3 pág. 725 e segts.

<sup>(18)</sup> Como, aliás, já deixara expresso no Parecer sobre a Proposta de Venda à Distância de Serviços Financeiros (Parecer CESE publicado no JO C 169/43 de 16.6.1999), de que foi relator Manuel ATAÍDE FERREIRA e foi, igualmente, a opinião do Parlamento Europeu nas duas leituras.

<sup>(19)</sup> Directiva 2000/31/CE de 8 de Junho de 2000 (JO L 178 de 17.7.2000); essa era, aliás, já a sua opinião no Parecer publicado no JO C 169/36 de 16.6.1999, sobre a Directiva, de que foi relator Harald GLATZ.

Acresce que a Comissão não forneceu ainda dados estatísticos que permitam avaliar o peso relativo das vendas à distância a consumidores no conjunto das transacções transfronteiriças nem o que representa o seu volume relativamente às transacções com consumidores em cada Estado-Membro, sendo que tais elementos não podem ser colhidos com a necessária objectividade nos dados mais recentes do Eurobarómetro <sup>(20)</sup>, e se afiguram indispensáveis para a ponderação dos critérios de inclusão e a avaliação da justeza das exclusões previstas na directiva.

3.2.6 O CESE vê com preocupação a posição assumida pela Comissão, quando, por um lado, identifica vários problemas ao nível da transposição da directiva e, por outro lado, manifesta dúvidas quanto à sua relevância na confiança dos consumidores, afirmando que não vai proceder a alterações e não anunciando medidas mais enérgicas quanto aos problemas de transposição.

3.2.7 Desde logo, quanto ao âmbito de aplicação da Directiva 1997/7/CE, é a própria Comissão que reconhece que as exclusões previstas foram transpostas de forma distinta nos Estados-Membros e que é necessário repensar algumas dessas exclusões, pelo que o CESE convida a Comissão a tomar iniciativas mais concretas nesta matéria

3.2.8 Já quanto aos efeitos da utilização da «cláusula minimal» o CESE discorda da Comissão que todas as situações por ela inventariadas sejam consequência de uma aplicação desviada da cláusula do artigo 14.º.

3.2.8.1 O CESE entende, ao contrário, que a generalidade das discrepâncias encontradas, e que são reais, não são consequência do uso indevido da cláusula minimal, mas antes de defeitos denunciados na concepção, na formulação e na transposição/tradução da Directiva.

3.2.8.2 O CESE entende, com efeito, que a cláusula minimal, permitindo aos Estados-Membros ir além das estipulações comunitárias em directivas de harmonização mínima, e sempre no respeito do Tratado, como estipula o artigo 153.º, constitui um instrumento positivo de elevada protecção dos consumidores, que permite tomar em consideração as especificidades culturais, sociais e jurídicas de cada sistema nacional.

3.2.8.3 Tal não impede que o CESE advogue que, e na medida em que seja efectivamente assegurado um mais elevado grau de protecção dos consumidores, certos institutos jurídicos sejam objecto de harmonização total, de preferência objecto mesmo de regulamento, como garantia da sua uniformidade, o que poderá ser o caso da presente directiva.

<sup>(20)</sup> Cf. Special Eurobarometer 252, «*Consumer protection in the Internal Market*», Setembro 2006, a pedido da DG SANCO e coordenado pela DG COMUNICAÇÃO, cujos dados, no entanto, permitem retirar algumas indicações sobre as tendências gerais das orientações dos consumidores em face das realizações comunitárias em matéria de realização do mercado interno.

## C) Questões omissas

3.2.9 O CESE entende que outras questões existem ainda, a merecer eventual reapreciação, numa revisão da Directiva e que não foram suscitadas na Comunicação.

## 3.2.10 É o caso, designadamente:

- a) da conveniência de a Directiva sobre as vendas à distância de serviços financeiros ser revista em paralelo e em simultâneo com a presente Directiva, assim manifestando o seu desacordo expresso com o teor da Comunicação da Comissão de 6.4.2006 (COM(2006) 161 final);
- b) da manutenção do carácter «exclusivo» da utilização das técnicas de comunicação à distância em vez do conceito de «predominância» (artigo 2.º, n.º 1);
- c) da natureza jurídica da proposta negocial como convite à compra e da essencialidade dos seus termos e características como elementos constitutivos do objecto do próprio contrato de compra e venda;
- d) de todo o regime do «ónus de prova», que a Directiva não regula, ou regula mal, por remissão para os princípios gerais de direito dos Estados-Membros, que impõe aos contratos com os consumidores, salvo se usarem do mecanismo da inversão, previsto no artigo 11.º n.º 3;
- e) da manutenção das relações com «consumidores» — mesmo independentemente da discussão da correcção da sua definição, de que se discrepa — como escopo único da Directiva, quando a matéria tem, em geral, a ver com certo tipo de vendas com certas características, e não exclusivamente com o seu destinatário, como aliás, se dispõe, correctamente, na Directiva sobre o «comércio electrónico»;
- f) da clarificação do que se entende por «meios de comunicação à distância» e «sistema organizado de vendas à distância» e da necessidade de uma reflexão mais aprofundada sobre a justificação da manutenção desse critério e dos motivos que legitimam a exclusão da especial protecção de consumidores que contratem à distância com quem utilize esses meios de forma esporádica;
- g) da manutenção da exclusão, que não parece justificada, da sua aplicação às viagens organizadas e aos contratos de time-share, bem como à venda de produtos alimentares à distância;
- h) da não inclusão, na lista das informações prévias a prestar aos consumidores, dos serviços pós-venda e das garantias comerciais, a rever em consonância com a Directiva relativa às garantias <sup>(21)</sup>;
- i) do regime do direito ao uso e fruição, do dever de guarda e conservação e do risco do desaparecimento ou de deterioração da coisa, durante o período de retractação e do seu transporte, quer do profissional para o consumidor, quer deste para aquele, em caso de devolução, independentemente do motivo (retractação ou não conformidade/defeito/avaria), em ligação com o regime resultante da directiva sobre garantias;
- j) da questão da língua dos contratos, que não deve continuar a ser deixada «aos Estados-Membros» (considerando 8);
- k) da definição do que seja «dia útil» no direito comunitário, essencial para uma contagem uniforme dos prazos, em particular nas vendas transfronteiras ou da pura e simples recondução de todos os prazos a dias seguidos de calendário;
- l) da natureza da comunicação do exercício do direito de retractação — recípienda ou não — com as respectivas consequências jurídicas;
- m) da prevenção dos riscos de incumprimento contratual e do regime da inexecução pontual ou da execução imperfeita das obrigações de entrega dos bens ou da prestação dos serviços <sup>(22)</sup>;
- n) da manutenção da exclusão dos bens confeccionados segundo especificações do consumidor;
- o) da necessidade de dar um maior ênfase à consideração do fenómeno crescente da negociação por telefone e por telefone móvel (m-comércio), com a ponderação do estabelecimento de um regime geral de «opt-in» para protecção contra as solicitações não desejadas;

<sup>(21)</sup> Directiva 1999/44/CE de 25 de Maio de 1999 (JO L 171 de 7.7.1999). O CESE já tinha referido no seu parecer sobre a proposta de directiva das vendas à distância que a informação sobre a existência de modalidades de garantia, nomeadamente no caso de incumprimento ou de execução tardia do contrato deveria ser prestada aos consumidores.

<sup>(22)</sup> O CESE já afirmou a sua posição nesta matéria no parecer sobre a directiva das vendas à distância, ao alertar a Comissão para a necessidade de reafirmar a salvaguarda dos interesses financeiros e a prevenção de riscos resultantes da não execução do contrato, por exemplo através do estabelecimento de penalidades. O CESE sugeriu igualmente que fosse criado pelas empresas do sector um fundo de garantia para cobrir estas situações.

- p) da referência no regime da directiva às questões relativas à contrafacção e certificação de bens e à protecção dos direitos de autor e direitos conexos particularmente fragilizados nas vendas à distância;
- q) da extensão das obrigações de informação a todas as partes interessadas, com particular incidência nos grupos de consumidores mais vulneráveis, como menores, idosos ou deficientes, à semelhança do já hoje previsto na directiva sobre as práticas comerciais desleais;
- r) da necessidade de prever um sistema sancionatório eficaz e suficientemente dissuasório para o incumprimento das obrigações previstas na directiva.

3.2.11 No entender do CESE, a adequada ponderação sobre estas questões é fundamental para atingir o objectivo que a Directiva se propõe de garantir que os consumidores de bens e serviços transaccionados à distância tenham uma protecção equiparável à que é justamente assegurada nos contratos presenciais.

Bruxelas, 30 de Maio 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 altera a Directiva 78/855/CEE do Conselho relativa à fusão das sociedades anónimas e a Directiva 82/891/CEE do Conselho relativa às cisões de sociedades anónimas no que respeita à exigência de um relatório de peritos independentes aquando de uma fusão ou de uma cisão»**

COM(2007) 91 final — 2007/0035 (COD)

(2007/C 175/08)

Em 29 de Março de 2007, 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.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 3 de Maio de 2007, sendo relatora única **María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL**.

Na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 143 votos a favor, 26 votos contra e 12 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Introdução

1.1 A proposta de alteração do regime das fusões e cisões de sociedades anónimas apresentada pela Comissão enquadra-se no plano de modernização do direito das sociedades e do reforço do governo das empresas na UE <sup>(1)</sup>, em que se prevê um plano de acção para completar uma alteração legislativa profunda, a curto, médio e longo prazo, que não se limita simplesmente a concluir as propostas de directiva pendentes.

1.2 Ademais, e de modo mais geral, no Anexo III do Programa de Acção para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia <sup>(2)</sup> enumeram-se dez propostas concretas para estabelecer «iniciativas de via rápida» com o objectivo de se reduzirem as exigências menores que não alteram o nível de protecção da norma jurídica. Esta é a

finalidade da proposta aqui em exame, a qual se limita a suprimir a exigência do relatório dos peritos sobre os projectos de fusão ou cisão, se «todos» os accionistas a isso tiverem renunciado.

1.3 Convém assinalar, como precedente, que a Directiva 2005/56/CE relativa às fusões transfronteiriças das sociedades de responsabilidade limitada <sup>(3)</sup> já contém, no n.º 4 do seu artigo 8.º, uma cláusula de excepção do relatório dos peritos para projectos de fusão, desde que todos os sócios dêem o seu acordo. Do mesmo modo, a última alteração da Directiva 77/91/CEE no que respeita à constituição da sociedade anónima, bem como à conservação e às modificações do seu capital <sup>(4)</sup> social introduz dois novos artigos — artigos 10.º-A e 10.º-B —, nos quais se exclui a exigência de elaboração do relatório dos peritos para entradas que não consistam em dinheiro, nos casos que garantam o valor real dos bens transferidos.

<sup>(1)</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Modernizar o direito das sociedades e reforçar o governo das sociedades na União Europeia — Uma estratégia para o futuro (COM(2003) 284 final).

<sup>(2)</sup> COM(2007) 23 final.

<sup>(3)</sup> JO L 310 de 25.11.2005, p. 1.

<sup>(4)</sup> Directiva 2006/68/CE, L 264 de 25.9.2006.

## 2. Teor da proposta

2.1 O objectivo desta alteração das directivas sobre a fusão e a cisão de sociedades anónimas é harmonizar o seu conteúdo com o da directiva sobre as fusões transfronteiriças no que diz respeito à intervenção de peritos para redacção do relatório sobre o projecto, tanto de fusão como de cisão, sempre que todos os accionistas e os portadores de outros títulos que confirmam direito de voto a isso tiverem renunciado.

## 3. Observações à proposta

3.1 O CESE considera com interesse o processo de simplificação e muito especialmente o de redução dos encargos administrativos das empresas europeias. É nesta linha que o Comité entende que a proposta se insere, que apresenta garantias em particular para os accionistas ao exigir a unanimidade destes para a não elaboração do relatório dos peritos sobre os projectos de fusão ou cisão.

3.2 Não obstante, chama a atenção para os problemas existentes, especialmente no âmbito das fusões das grandes sociedades, dada a diversidade dos accionistas, na sua maioria investidores. A ausência de uma gestão directa das acções pode deixar inermes os accionistas minoritários, que ficam obrigados a aceitar os acordos adoptados pelas entidades gestoras dos títulos. Apesar de as normas vigentes permitirem o direito de oposição e de separação em caso de desacordo quanto aos resultados económicos destas operações, especialmente na permuta de acções, o seu exercício será dificultado, em grande medida devido à ausência do relatório dos peritos sobre o projecto de fusão.

3.3 O Comité entende que também os credores e os trabalhadores das sociedades ficarão desprotegidos, devido ao desconhecimento que pode resultar da não realização de uma avaliação objectiva, efectuada sob a responsabilidade dos peritos. Quanto aos credores, reconhece-se o direito de oposição uma vez publicados os anúncios de fusão, sempre que os seus créditos não estejam garantidos. Todavia, há que ter em conta que tanto na directiva sobre as fusões como na directiva sobre a cisão não se prevê nenhum direito para os trabalhadores, ao passo que na directiva sobre as fusões transfronteiriças confere-se a estes, no artigo 16.º, uma opção de participação, que promove um melhor resultado mediante canais adequados de informação.

3.4 A eficácia de uma norma passa por garantir os direitos de todos os envolvidos nas operações jurídicas, neste caso nas fusões e cisões, pois dada a complexidade destas operações, há

que promover instrumentos que contribuam para a sua transparência sem provocar conflitos entre as partes interessadas. A supressão do relatório dos peritos por vontade expressa de todos os accionistas deveria realizar-se de acordo com os pressupostos estabelecidos para o efeito no artigo 10.º-A da Directiva 2006/68/CE, ou seja quando se trate de património constituído por valores mobiliários, por instrumentos do mercado monetário ou por bens que tenham sido objecto de uma avaliação recente feita por peritos independentes, uma vez que este valor é verificável e conforme às normas que se lhe aplicam.

## 4. Conclusões

4.1 O CESE reconhece que a proposta de alteração das directivas de fusão e de cisão das sociedades anónimas enquadra-se na orientação para redução dos encargos administrativos das empresas europeias. Todavia, há que ter em mente que este tipo de operações jurídicas se realiza com maior frequência nas grandes sociedades de responsabilidade limitada, nas quais coexistem accionistas-gestores com accionistas-investidores, cujos interesses divergem. Os accionistas-investidores procuram conseguir a máxima rentabilidade na permuta das suas acções.

4.2 A reforma deve procurar satisfazer o interesse geral de todas as partes afectadas pelas operações jurídicas referidas. Neste contexto, as avaliações dos peritos asseguravam uma maior transparência e fiabilidade das ofertas constantes dos projectos de fusão ou cisão, já que eram feitas sob a responsabilidade dos peritos, os quais estabeleciam, em consequência, critérios objectivos quanto ao conteúdo dos mesmos.

4.3 O Comité é ainda de opinião de que a norma básica de intervenção dos peritos consta dos artigos 10.º, 10.º-A e 10.º-B da segunda directiva, na qual se condiciona a não realização do relatório dos peritos à existência de valores verificáveis em datas recentes.

4.4 Por outro lado, o Comité entende que se deveria ter em conta o teor da décima directiva, não só devido à sua recente publicação, mas também porque se adapta melhor aos novos critérios referentes aos interesses protegidos pelas normas sobre sociedades, ao considerar, para além dos accionistas e dos credores, também os trabalhadores como parte integrante da estrutura empresarial. Neste contexto, considera que é necessário alargar o teor da proposta para ficar conforme ao disposto no artigo 16.º da referida directiva, já que corresponde melhor à intenção de harmonização das normas nacionais em matéria de fusões e cisões.

Bruxelas, 30 de Maio de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

## ANEXO

## ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

As seguintes propostas de alteração, que receberam pelo menos um quarto dos votos expressos, foram rejeitadas após debate.

**1. Suprimir o ponto 3.2:**

~~3.2 Não obstante, chama a atenção para os problemas existentes, especialmente no âmbito das fusões das grandes sociedades, dada a diversidade dos accionistas, na sua maioria investidores. A ausência de uma gestão directa das acções pode deixar inermes os accionistas minoritários, que ficam obrigados a aceitar os acordos adoptados pelas entidades gestoras dos títulos. Apesar de as normas vigentes permitirem o direito de oposição e de separação em caso de desacordo quanto aos resultados económicos destas operações, especialmente na permuta de acções, o seu exercício será dificultado, em grande medida devido à ausência do relatório dos peritos sobre o projecto de fusão.~~

## Justificação

O objectivo da proposta de alteração das directivas sobre a fusão e cisão das sociedades anónimas consiste na harmonização do seu teor com o da directiva sobre a fusão transfronteiriça no que se refere à participação de peritos na elaboração do relatório sobre o projecto de fusão ou cisão, caso a totalidade dos accionistas ou detentores das partes de capital, no exercício do seu direito de voto, assim o decidirem. A proposta que visa a simplificação dos procedimentos contribui para aumentar a eficácia e a competitividade das empresas sem, contudo, afectar a protecção reconhecida aos accionistas minoritários e aos credores da sociedade.

A partir do momento em que há unanimidade, os problemas apontados no ponto 3.2 deixam de existir. As entidades gestoras das partes de capital foram eleitas pelos accionistas precisamente para defender os interesses destes. Como tal, o problema da tomada de decisões contrárias aos interesses dos accionistas minoritários não se coloca desde que haja o seu acordo.

**2. Ponto 3.3.**

Suprimir.

~~«3.3. O Comité entende que também os credores e os trabalhadores das sociedades ficarão desprotegidos, devido ao desconhecimento que pode resultar da não realização de uma avaliação objectiva, efectuada sob a responsabilidade dos peritos. Quanto aos credores, reconhece-se o direito de oposição uma vez publicados os anúncios de fusão, sempre que os seus créditos não estejam garantidos. Todavia, há que ter em conta que tanto na directiva sobre as fusões como na directiva sobre a cisão não se prevê nenhum direito para os trabalhadores, ao passo que na directiva sobre as fusões transfronteiriças confere-se a estes, no artigo 16.º, uma opção de participação, que promove um melhor resultado mediante canais adequados de informação.»~~

## Justificação

Quanto ao ponto 3.3, importa precisar que tanto a fusão como a cisão são problemas específicos das sociedades. Os credores têm o direito irrevogável e reconhecido de exercer o direito de oposição desde a publicação da oferta ou do projecto de fusão. A regulamentação que a Comissão propõe não faz referência à supressão deste direito mas, sim, à simplificação dos procedimentos. Relativamente aos direitos dos trabalhadores, o facto de existir ou não um projecto e uma avaliação realizada sob a responsabilidade de peritos não muda em nada a situação deles. Além disso, a verba necessária para a elaboração do relatório pericial — verba por vezes bastante avultada — continua disponível para financiar uma eventual melhoria das condições de trabalho e dos direitos salariais.

**3. Ponto 3.4**

Suprimir.

~~«3.4 A eficácia de uma norma passa por garantir os direitos de todos os envolvidos nas operações jurídicas, neste caso nas fusões e cisões, pois dada a complexidade destas operações, há que promover instrumentos que contribuam para a sua transparência sem provocar conflitos entre as partes interessadas. A supressão do relatório dos peritos por vontade expressa de todos os accionistas deveria realizar-se de acordo com os pressupostos estabelecidos para o efeito no artigo 10.º. A da Directiva 2006/68/CE, ou seja quando se trate de património constituído por valores mobiliários, por instrumentos do mercado monetário ou por bens que tenham sido objecto de uma avaliação recente feita por peritos independentes, uma vez que este valor é verificável e conforme às normas que se lhe aplicam.»~~

#### Justificação

O ponto 3.4 do projecto de parecer faz referência ao artigo 10.º -A da Directiva 2006/68/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Setembro de 2006, que altera a Directiva 77/91/CEE do Conselho, no que respeita à constituição da sociedade anónima, bem como à conservação e às modificações do seu capital social. Este artigo não se aplica no caso em apreço e não é alterado pela proposta de directiva. O artigo 10.º -A da Directiva 2006/68/CE regulamenta as condições da realização prévia de uma avaliação pelo justo valor por um perito independente e reconhecido, e a possibilidade de efectuar ulteriormente uma reavaliação por iniciativa e sob a responsabilidade do órgão de administração ou de direcção. Sem essa reavaliação, reconhece-se aos accionistas minoritários detentores de pelo menos 5 % do capital subscrito o direito de pedir uma avaliação por um perito independente. Como a regulamentação se refere a uma situação extremamente rara, mas claramente definida — a unanimidade de todos os accionistas —, o problema da criação de conflitos entre as diferentes partes, como é descrito no ponto 3.4 do projecto de parecer, não se põe.

#### 4. Alterar o ponto 4.1 como segue:

*4.1 O CESE reconhece que a proposta de alteração das directivas de fusão e de cisão das sociedades anónimas enquadra-se na orientação para redução dos encargos administrativos das empresas europeias, pelo que concorda com esta regulamentação. Todavia, há que ter em mente que este tipo de operações jurídicas se realiza com maior frequência nas grandes sociedades de responsabilidade limitada, nas quais coexistem accionistas gestores com accionistas investidores, cujos interesses divergem. Os accionistas investidores procuram conseguir a máxima rentabilidade na permuta das suas acções.*

#### Justificação

Será apresentada oralmente.

#### 5. Suprimir o ponto 4.2:

*4.2 A reforma deve procurar satisfazer o interesse geral de todas as partes afectadas pelas operações jurídicas referidas. Neste contexto, as avaliações dos peritos asseguravam uma maior transparência e fiabilidade das ofertas constantes dos projectos de fusão ou cisão, já que eram feitas sob a responsabilidade dos peritos, os quais estabeleciam, em consequência, critérios objectivos quanto ao conteúdo dos mesmos.*

#### Justificação

A justificação para se suprimir os pontos 4.2, 4.3 e 4.4 é a mesma que foi aduzida para suprimir os pontos 3.2, 3.3 e 3.4.

#### 6. Suprimir o ponto 4.3:

*«4.3 O Comité é ainda de opinião de que a norma básica de intervenção dos peritos consta dos artigos 10.º, 10.º A e 10.º B da segunda directiva, na qual se condiciona a não realização do relatório dos peritos à existência de valores verificáveis em datas recentes.».*

#### Justificação

A justificação para se suprimir os pontos 4.2, 4.3 e 4.4 é a mesma que foi aduzida para suprimir os pontos 3.2, 3.3 e 3.4.

#### 7. Suprimir o ponto 4.4:

*4.4 Por outro lado, o Comité entende que se deveria ter em conta o teor da décima directiva, não só devido à sua recente publicação, mas também porque se adapta melhor aos novos critérios referentes aos interesses protegidos pelas normas sobre sociedades, ao considerar, para além dos accionistas e dos credores, também os trabalhadores como parte integrante da estrutura empresarial. Neste contexto, considera que é necessário alargar o teor da proposta para ficar conforme ao disposto no artigo 16.º da referida directiva, já que corresponde melhor à intenção de harmonização das normas nacionais em matéria de fusões e cisões.*

#### Justificação

A justificação para se suprimir os pontos 4.2, 4.3 e 4.4 é a mesma que foi aduzida para suprimir os pontos 3.2, 3.3 e 3.4.

#### Resultado da votação:

Votos a favor: 44

Votos contra: 104

Abstenções: 28

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento n.º 11 sobre supressão das discriminações em matéria de preços e de condições de transporte, tomada em execução do n.º 3 do artigo 79.º do Tratado CE e do Regulamento (CE) n.º 852/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à higiene dos géneros alimentícios»**

(COM(2007) 90 final — 2007/0037 (COD))

(2007/C 175/09)

Em 11 de Maio de 2007, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

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 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 30 de Maio), designou relator-geral P. GKOFAS e adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e Recomendações

1.1 A proposta transmitida ao CESE trata da alteração de dois regulamentos: por um lado, o Regulamento n.º 11 sobre supressão das discriminações em matéria de preços e de condições de transporte, tomada em execução do n.º 3 do artigo 79.º do Tratado CE e, por outro, o Regulamento (CE) n.º 852/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à higiene dos géneros alimentícios.

1.2 No tocante às políticas comunitárias que visam «legislar melhor», o CESE entende que é particularmente importante e necessário aliviar os encargos administrativos que a actual legislação atribui às empresas, pois trata-se de um elemento essencial na melhoria da competitividade e da concretização dos objectivos de Lisboa. A Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada *Exame Estratégico do programa «Legislar melhor» na União Europeia* e a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada *Programa de acção para a redução dos encargos administrativos na União Europeia* contribuem garantidamente para a concretização do referido objectivo.

1.3 A primeira alteração refere-se ao Regulamento n.º 11. Adoptado há longa data, trata a supressão das discriminações em matéria de preços e de condições de transporte, tomada em execução do n.º 3 do artigo 79.º do Tratado CE. O CESE aprova a supressão da obrigação de fornecer dados sobre os itinerários, as distâncias, os preços e outras condições de transporte e a autorização de utilizar guias de remessa com o objectivo de fornecer os dados sobre as exigências relativas ao actual documento de transporte, pois tal permitiria reduzir os encargos administrativos inúteis, garantindo simultaneamente a disponibilidade contínua do mesmo nível de informação essencial.

1.4 O CESE aprova, por conseguinte, a alteração ao Regulamento n.º 11, nomeadamente a supressão do artigo 5.º, bem como a alteração que visa suprimir o 5.º e 6.º parágrafos do n.º 1 do artigo 6.º. O CESE aprova igualmente a alteração que visa suprimir o terceiro parágrafo do n.º 2 do artigo 6.º e substituir o n.º 3 do referido artigo pelo seguinte texto: «Sempre que os documentos existentes, como guias de remessa ou qualquer outro documento de transporte, contenham todas as indicações referidas no n.º 1 e tornem possível, conjuntamente com o sistema de registo e a contabilidade dos transportadores, uma verificação completa dos preços e condições de transporte que permita suprimir ou evitar as discriminações referidas no n.º 1 do artigo 75.º do Tratado, os transportadores não serão obrigados a utilizar novos documentos».

1.5 O CESE aprova a alteração que prevê para certas empresas uma isenção da obrigação constante do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento n.º 852/2004 (CE), na certeza de que cumprem as demais exigências definidas nesse regulamento. Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 852/2004, as empresas de pequena dimensão que predominantemente vendem os seus produtos directamente ao consumidor final, como é o caso de padarias, talhos, mercearias, bancas de mercado, restaurantes e bares, e que constituem microempresas na acepção da Recomendação 2003/361/CE da Comissão, de 6 de Maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas, devem criar, aplicar e manter um processo ou processos permanentes baseados nos princípios HACCP (análise do risco e pontos críticos de controlo).

1.6 Todavia, o CESE considera que a isenção de que beneficiam as referidas empresas que vendem os seus produtos directamente ao consumidor final, como é o caso de padarias, talhos, mercearias, restaurantes e bares, deve ser alargada às pequenas empresas, de acordo com a acepção da Recomendação 2003/361/CE da Comissão, de 6 de Maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas.

1.7 Ao alterar-se o artigo 5.º do Regulamento 852, importará adoptar dois parâmetros, integrando igualmente as pequenas empresas (categoria definida como podendo ocupar até 50 pessoas; efectivo demasiado elevado para beneficiar da isenção dos procedimentos HACCP) ou, caso as integremos no âmbito do regulamento, criando uma disposição e limites específicos para as empresas de restauração.

1.8 O primeiro parâmetro poderia ser a obrigatoriedade de respeitar escrupulosamente os guias de higiene e as exigências específicas de higiene tais como descritas no artigo 4.º do Regulamento n.º 852/2004, bem como a de dar formação ao pessoal, dois elementos suficientes para garantir a higiene dos géneros alimentícios produzidos, minimizando, em simultâneo, as obrigações jurídicas que recaem sobre as empresas.

1.9 Tendo em vista isentar as pequenas empresas de restauração (as que, bem entendido, empregam menos de 50 assalariados por definição), o segundo parâmetro, complementar, poderia ser: concretamente para as empresas em causa, o número de pessoas que trabalha na confecção dos produtos (unidade de produção — cozinha) não deverá ser superior a 10 por equipa horária. A empresa será obrigada a, antecipadamente, afixar num quadro o nome das pessoas que trabalham na preparação.

1.10 Introduzindo a distinção como também o esclarecimento do conceito em apreço, são respeitados os termos da Recomendação 2003/361/CE, fixando no caso concreto das empresas de restauração como as padarias, os talhos, as mercearias, os restaurantes e o bares, os limites de produção e de equipa horária, são respeitadas as condições necessárias à protecção e à preservação da saúde pública.

## 2. Introdução

2.1 A Comissão convida o CESE a elaborar um parecer sobre dois regulamentos: o Regulamento n.º 11 sobre supressão das discriminações em matéria de preços e de condições de transporte, tomada em execução do n.º 3 do artigo 79.º do Tratado CE e o Regulamento (CE) n.º 852/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à higiene dos géneros alimentícios.

2.2 No tocante ao Regulamento n.º 11 sobre supressão das discriminações em matéria de preços e de condições de transporte, tomada em execução do n.º 3 do artigo 79.º do Tratado CE, a proposta analisa a possibilidade de se suprimir as exigências entretanto obsoletas e de se modificar certas exigências, a fim de minimizar os encargos administrativos que recaem sobre as empresas. Em termos concretos, o artigo 5.º impunha às empresas transportadoras (bem como aos governos dos Estados-Membros) a obrigação de fornecer informações relacionadas com as tarifas, os preços e as condições de transporte antes de 1 de Julho de 1961. O n.º 1 do artigo 6.º do regulamento exige um documento de transporte de onde constam várias indicações relativas ao expedidor, à natureza da mercadoria

transportada, ao local de origem e destino das mercadorias e ao itinerário ou à distância a percorrer, bem como aos pontos de passagem nas fronteiras, se for caso disso. Este período pode ser suprimido, uma vez que actualmente estas informações estão disponíveis nos sistemas contabilísticos. O n.º 3 do artigo 6.º deve conter uma referência explícita às guias de remessa, que são bem conhecidas e frequentemente usadas no sector dos transportes terrestres. Esta referência melhora a segurança jurídica para as empresas transportadoras, na medida em que esclarece que estas guias de remessa são suficientes, desde que contenham todas as indicações mencionadas no n.º 1 do artigo 6.º.

2.3 Outra proposta de acção imediata diz respeito ao Regulamento (CE) n.º 852/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à higiene dos géneros alimentícios. O objectivo consiste em isentar as pequenas empresas do sector alimentar capazes de controlar a higiene dos géneros alimentícios pelo simples cumprimento das demais exigências do Regulamento (CE) n.º 852/2004 da obrigação de criar, aplicar e manter um ou mais procedimentos permanentes com base nos princípios da análise do risco e pontos de controlo críticos (HACCP). Esta isenção aplica-se a microempresas que, predominantemente, vendem géneros alimentícios directamente ao consumidor final.

## 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE aprova a alteração ao Regulamento n.º 11 relativo à supressão das discriminações em matéria de preços e de condições de transporte, tomada em execução do n.º 3 do artigo 79.º do Tratado CE. A alteração analisa a supressão eventual das exigências obsoletas, bem como a simplificação de certas exigências com o objectivo de reduzir ao mínimo os encargos administrativos que recaem sobre as empresas.

3.2 O CESE entende que a alteração ao Regulamento (CE) n.º 852/2004 deve igualmente considerar as pequenas empresas na acepção da Recomendação 2003/361/CE de 6 de Maio de 2003. Como ficou demonstrado na prática, importa ter um certo grau de flexibilidade para as empresas em questão.

3.3 Há que reconhecer que, tal como nas microempresas, também não é possível definir critérios HACCP para algumas pequenas empresas. Apenas se pode proceder à análise do risco e pontos críticos de controlo, precisamente porque é difícil guardar a documentação e aumenta exageradamente os encargos que recaem sobre as empresas.

3.4 De acordo com a Recomendação 2003/361/CE, as microempresas empregam menos de dez pessoas e têm um volume de negócios ou balanço total anual que não excede os 2 milhões de euros. A classificação pode estar correcta no que se refere ao número de empregados das empresas de alguns Estados-Membros. Contudo, o volume de negócios de 2 milhões de euros é exagerado em relação ao número de empregados correspondente nos Estados-Membros afectados.

3.5 Na classificação das empresas formulada na Recomendação 2003/361/CE, não foi feita nenhuma distinção entre as empresas — empresas de restauração e empresas comerciais —, pelo menos no que respeita ao número de activos: de facto, para as empresas comerciais, o critério baseado nos 2 milhões de euros foi adicionado, pois uma empresa comercial composta por apenas 3 pessoas pode obter um volume de negócios superior a 1,5 milhões de euros, pelo menos em alguns Estados-Membros. A impossibilidade de enquadramento na definição em apreço só foi corrigida para um certo tipo de empresas. Por conseguinte, na lógica do presente parecer, importa ter em mente que não se pode considerar que as empresas de restauração estabelecidas em diferentes Estados-Membros são microempresas apenas na condição de empregarem menos de 10 funcionários e não excederem os 2 milhões de euros de volume de negócios. Há Estados-Membros em que as empresas de restauração empregam 2 equipas horárias, de forma que o pessoal ultrapassa largamente as 10 pessoas, enquanto o volume de negócios é muito inferior a 500 000 euros.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 O CESE considera que a remissão feita para a Recomendação 2003/361/CE quanto à classificação das empresas, nomeadamente na aplicação dos procedimentos HACPP, deve ser aplicada numa óptica muito diferente.

4.2 No tocante à alteração do artigo 5.º do Regulamento 852, importará adoptar dois parâmetros, incorporando igualmente as pequenas empresas (categoria definida, bem entendido, como podendo empregar até 50 pessoas — efectivo demasiado elevado para beneficiar da isenção dos procedimentos HACPP) ou, caso as integremos no âmbito do Regulamento, criando uma disposição e limites específicos para as empresas de restauração.

4.3 O primeiro parâmetro poderia ser a obrigatoriedade de respeitar escrupulosamente os guias de higiene e as exigências específicas de higiene tais como descritas no artigo 4.º do Regulamento n.º 852/2004, bem como a de dar formação ao pessoal, dois elementos suficientes para garantir a higiene dos géneros alimentícios produzidos, minimizando, em simultâneo, as obrigações jurídicas que recaem sobre as empresas.

4.4 Tendo em vista isentar as pequenas empresas de restauração (as que, bem entendido, empregam menos de 50 assalariados por definição), o segundo parâmetro, complementar, poderia ser: concretamente para as empresas em causa, o número de pessoas que trabalha na confecção dos produtos (unidade de produção — cozinha) não deverá ser superior a 10 por equipa horária. A empresa será obrigada a, antecipadamente, afixar num quadro o nome das pessoas que trabalham na preparação.

4.5 Introduzindo a distinção como também o esclarecimento do conceito em apreço, são respeitados os termos da Recomendação 2003/361/CE, fixando no caso concreto das empresas de restauração como as padarias, os talhos, as mercearias, os restaurantes e o bares, os limites de produção e de equipa horária, são respeitadas as condições necessárias à protecção e à preservação da saúde pública.

4.6 No tocante ao n.º 3 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 852/2004, o CESE reputa necessário aditar a seguinte frase:

4.6.1 «Sem prejuízo das outras exigências do Regulamento, o n.º 1 pode ser alterado de forma a que as pequenas empresas de restauração, as padarias, os talhos, as mercearias, as bancas de mercado, os restaurantes e bares, na acepção da Recomendação esclarecedora 2003/361/CE, sejam igualmente abrangidas pela isenção da aplicação HACPP, na condição do escrupuloso respeito pelos códigos de higiene, pelas exigências específicas de higiene referidas no artigo 4.º do Regulamento n.º 852/2004, e a formação do pessoal, elementos suficientes para garantir a higiene dos géneros alimentícios produzidos, facilitando as empresas no cumprimento das obrigações jurídicas. A condição essencial a respeitar é a preservação da saúde pública».

4.6.2 «De igual modo, para que as pequenas empresas de restauração, as padarias, os talhos, as mercearias, as bancas de mercado, os restaurantes e bares — empresas que, por definição, empreguem menos de 50 pessoas — sejam isentadas, importará respeitar o seguinte parâmetro complementar: concretamente nas empresas em apreço, o número de pessoas encarregadas da confecção dos produtos (unidade de produção — cozinha) não deverá ser superior a 10 por equipa horária».

Bruxelas, 30 de Maio 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 instalação dos dispositivos de iluminação e de sinalização luminosa dos tractores agrícolas ou florestais de rodas»**

COM(2007) 192 *final* — 2007/0066 (COD)

(2007/C 175/10)

Em 11 de Maio de 2007, o Conselho da União Europeia decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Considerando que o conteúdo da proposta é satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 30 de Maio) decidiu por 162 votos a favor, 1 voto contra e 8 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 30 de Maio 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 — Exportação e importação de produtos químicos perigosos»**

COM(2006) 745 *final* — 2006/0246 (COD)

(2007/C 175/11)

O Conselho decidiu, em 21 Dezembro 2006, nos termos dos artigos 133.º e 175.º (n.º 1) 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 8 de Maio de 2007 com base no projecto apresentado pelo relator Antonello PEZZINI.

Na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 148 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE sempre apoiou o papel activo da Comissão Europeia na realização e na aplicação da Convenção de Roterdão relativa ao Procedimento de Prévia Informação e Consentimento para determinados Produtos Químicos e Pesticidas Perigosos no Comércio Internacional (PIC), bem como a Convenção de Estocolmo sobre poluentes orgânicos persistentes (POP).

1.2 O Comité concorda com a necessidade de uma abordagem harmonizada da Comissão para melhorar a protecção da saúde humana e do ambiente contra os produtos químicos perigosos nos países importadores, em especial nos países em desenvolvimento, e de utilizar mecanismos ágeis, claros e transparentes, assentes em procedimentos fluidos e homogéneos,

capazes de garantir, sem encargos suplementares e atrasos, a informação adequada aos países que importam produtos químicos perigosos.

1.3 O Comité considera que as disposições mais rigorosas previstas pelo Regulamento (CE) n.º 304/2003, anulado pelo Tribunal de Justiça, por ter uma base jurídica incorrecta, e retomadas na presente nova proposta de regulamento, são um elemento de primeira importância para a segurança global e para a boa gestão dos produtos químicos.

1.4 O Comité louva a intenção da Comissão de aproveitar a rectificação da base jurídica do regulamento para aumentar a eficácia do dispositivo comunitário e a segurança jurídica, em

estreita relação com o Regulamento (CE) n.º 1907/2006 relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas (REACH), que entrará em vigor em Junho de 2007.

1.5 Na opinião do Comité, a nova regulamentação deveria prever, por um lado, a elaboração de guias de aplicação e de documentação informativa e, por outro, a organização de acções de formação dentro dos padrões comunitários, destinadas sobretudo aos funcionários aduaneiros, com a intervenção dos responsáveis dos serviços da Comissão e, em particular, do Centro Comum de Investigação (CCI).

1.5.1 O Comité salienta a importância de utilizar a língua materna do país importador na rotulagem e nas fichas técnicas.

1.6 O CESE partilha plenamente da ideia de prever possibilidades, limitadas e temporárias, de prosseguir as exportações, enquanto se diligencia a obtenção do consentimento explícito.

1.7 O Comité considera que os sistemas de controlo aduaneiro e a plena cooperação entre as autoridades aduaneiras e as autoridades nacionais designadas (AND) na aplicação do Regulamento são elementos fundamentais para o funcionamento eficaz, correcto e transparente dos mecanismos propostos.

1.8 O Comité realça que as melhorias propostas para a Nomenclatura Combinada e o desenvolvimento de uma versão da base de dados EDEXIM, dirigida especificamente às autoridades aduaneiras, sejam completados impreterivelmente por acções de informação e formação sistemáticas e harmonizadas em toda a Comunidade.

1.8.1 O CESE reputa, todavia, insuficientes os meios financeiros e humanos à disposição dos serviços da Comissão e, em particular, do CCI que deveriam assegurar:

- acções de informação e formação harmonizadas e de orientações para as várias categorias de utilizadores,
- a correcção das fichas técnicas de segurança, para os utilizadores intermédios e finais, em particular os trabalhadores,
- o diálogo com a assistência técnica aos países importadores, especialmente aos países em desenvolvimento e países com economias em transição,
- uma consciência mais aguda, na sociedade civil, dos riscos e da sua prevenção.

## 2. Justificação

2.1 O Comité pronunciou-se a seu tempo favoravelmente <sup>(1)</sup> sobre os objectivos e os mecanismos previstos pela Convenção de Roterdão <sup>(2)</sup> que instituiu um Procedimento de Prévia Informação e Consentimento para a importação de produtos químicos perigosos, melhorando simultaneamente o acesso à informação e fornecendo assistência técnica aos países em desenvolvimento.

2.2 O Comité defendia a posição dos Estados-Membros de que convinha ir mais além do que as disposições da Convenção para apoiar o mais possível os países em desenvolvimento <sup>(3)</sup>.

2.3 O Regulamento (CE) n.º 304/2003 relativo à exportação e importação de produtos químicos perigosos, que foi adoptado em 28 de Janeiro de 2003 e entrou em vigor em 7 de Março do mesmo ano, tinha principalmente por finalidade aplicar a Convenção de Roterdão no atinente ao Procedimento PIC.

2.3.1 No entanto, este continha disposições que transcendiam o postulado na Convenção.

2.4 Prevê, mais concretamente, que o exportador de um produto químico constante da lista do Regulamento é obrigado, antes de realizar a primeira exportação em absoluto do produto, a apresentar uma notificação à autoridade nacional designada. Depois de se verificar se está completa, essa notificação é enviada à Comissão que a registará na base de dados EDEXIM como notificação de exportação comunitária, especificando nela o produto e o país importador.

2.5 Analogamente, no caso de uma importação comunitária de um produto químico proveniente de um país terceiro, a Comissão receberá a respectiva notificação de exportação, acusa a sua recepção e regista-a na base de dados EDEXIM.

2.6 Em termos mais gerais, a Comissão terá de garantir a aplicação efectiva do Regulamento e, portanto, por outras palavras, de gerir as notificações de exportação e de importação.

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho relativo à exportação e importação de determinados produtos químicos perigosos» in JO C 241 de 7.10.2002, p. 50.

<sup>(2)</sup> A Convenção de Roterdão, assinada em 11 de Setembro de 1998 e entrada em vigor em 24 de Fevereiro de 2004, regula a exportação e a importação de produtos químicos e de pesticidas perigosos e assenta no princípio fundamental de Prévia Informação e Consentimento (designado por procedimento PIC) por parte do importador de um produto químico. Actualmente, mais de 30 produtos químicos estão sujeitos ao procedimento PIC previsto pela Convenção.

<sup>(3)</sup> Ver parecer indicado na nota 1.

2.7 O procedimento de notificação de exportação da UE aplica-se actualmente a cerca de 130 produtos químicos e grupos de produtos enumerados na parte 1 do Anexo I ao Regulamento (CE) n.º 304/2009 <sup>(4)</sup>.

2.8 São, por último, previstas obrigações claras em matéria de embalagem e rotulagem.

2.9 Este Regulamento estabelece, além disso, um regime de sanções em caso de infracção, a ser definidas pelos Estados-Membros, especificando que estas devem ser «efectivas, proporcionadas e dissuasivas».

2.9.1 Além disso, foi adoptado em 18 de Dezembro de 2006 o Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas (REACH), que entrará em vigor em 1 de Junho de 2007 <sup>(5)</sup>.

2.10 O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, nos seus acórdãos relativos aos processos C-94/03 e 178/03 (ambos de 10 de Janeiro de 2006), anularam o Regulamento (CE) n.º 304/2003 por se basear apenas no n.º 1 do artigo 175.º do Tratado, estatuinto que a base jurídica adequada deveria ser o artigo 133.º e o n.º 1 do artigo 175.º. Contudo, o Tribunal estabeleceu igualmente que o Regulamento produziria efeitos até à adopção, num prazo razoável, de um novo regulamento com a base jurídica adequada.

2.11 O relatório 2003-2005 <sup>(6)</sup>, apresentado em 30 de Novembro de 2006, nos termos do artigo 21.º do Regulamento (CE) n.º 304/2003, analisou os seguintes aspectos:

- a aplicação prática do Regulamento,
- os problemas de aplicação registados e
- possíveis alterações ao Regulamento passíveis de melhorar o seu funcionamento.

2.12 Na situação actual, todos os Estados-Membros dispõem de regulamentação e de sistemas administrativos adequados para aplicar e fazer respeitar o Regulamento. Com efeito, foram efectuadas, até à data, 2 273 notificações de exportação (das quais mais de 80 % partiram da Alemanha, do Reino Unido, dos Países Baixos, da França e da Espanha), tendo o número de países importadores aumentado de 70 em 2003 para 101 em 2005.

2.13 Sendo os controlos aduaneiros o ponto crítico do sistema, é imprescindível intensificar a cooperação entre as autoridades nacionais designadas e os serviços aduaneiros, graças a um intercâmbio regular de informações e a disposições mais claras, sobretudo no que se refere às obrigações específicas dos exportadores e à aplicação de instrumentos mais eficazes de controlo da Nomenclatura Combinada (NC) e da Pauta Integrada das Comunidades Europeias (TARIC).

<sup>(4)</sup> Alterado posteriormente pelo Regulamento (CE) n.º 777/2006 da Comissão.

<sup>(5)</sup> Ver ITACA, n.º 3 (Dezembro de 2006) p. 8 — ROMA, Sergio Gigli).

<sup>(6)</sup> Ver COM(2006) 747 de 30 de Novembro de 2006.

2.14 O Comité concorda com a necessidade de uma abordagem harmonizada da Comissão para melhorar a protecção da saúde humana e do ambiente contra os produtos químicos perigosos nos países importadores, em especial nos países em desenvolvimento, e de utilizar mecanismos ágeis, claros e transparentes, assentes em procedimentos fluidos e homogéneos capazes de garantir, sem encargos suplementares e atrasos, a informação adequada aos países que importam produtos químicos perigosos.

### 3. A proposta da Comissão

3.1 Para além de resolver a questão das bases jurídicas que levava à anulação do Regulamento (CE) n.º 304/2003, a proposta da Comissão de um novo regulamento prevê, em relação ao passado, alterações que incidem nos seguintes aspectos:

- novas bases jurídicas,
- novas definições, a necessidade de expandir a definição de «exportador» e a rectificação do conceito de «preparação»,
- um novo procedimento de consentimento explícito,
- reforço e endurecimento dos controlos aduaneiros e
- novas regras de comitologia <sup>(7)</sup>.

### 4. Observações na generalidade

4.1 O Comité reafirma o seu pleno apoio às estratégias comunitárias a favor do desenvolvimento sustentável, incluindo o quadro voluntário SAICM <sup>(8)</sup> (Abordagem Estratégica para a Gestão Internacional de Produtos Químicos), e sublinha o imperativo de uma abordagem preventiva da gestão dos produtos químicos, para evitar possíveis efeitos negativos sobre a saúde humana e o ambiente, conforme teve a oportunidade de referir reiteradamente <sup>(9)</sup> no seu contributo para a adopção da legislação REACH.

4.2 Foi nesta óptica que o CESE se mostrou favorável à introdução do sistema REACH e, em particular, da responsabilização das empresas produtoras, importadoras ou utilizadoras pela elaboração dos documentos sobre produtos químicos para fins de registo e de uma primeira avaliação dos riscos, saudando a criação de um sistema europeu de registo e de um organismo comunitário para a sua gestão <sup>(10)</sup>.

4.2.1 O CESE solicita à Comissão, no âmbito das comunicações anunciadas com respeito à regulamentação específica dos produtos químicos perigosos, que reveja a lista dos produtos perigosos para a saúde humana e o ambiente, substituindo-os por produtos e preparações menos perigosos em resultado da investigação e da inovação tecnológica e por alternativas concretas devidamente testadas.

<sup>(7)</sup> Ver Decisão 1999/468/CE, alterada em Julho de 2006.

<sup>(8)</sup> SAICM, *Strategic Approach to International Chemicals Management* — UNEP.

<sup>(9)</sup> Ver Parecer CESE 524/2004 e 850/2005 sobre a legislação dos produtos químicos (REACH). JO C 112 de 30.4.2004 e JO C 294 de 25.11.2005.

<sup>(10)</sup> Ver Parecer CESE 524/2004, ponto 3.1. JO C 112 de 30.4.2004.

4.3 O CESE sempre apoiou o papel activo assumido pela Comissão Europeia na realização e na aplicação da Convenção de Roterdão relativa ao Procedimento PIC, bem como a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POP), com o objectivo de acabar com a produção e a utilização de determinados produtos químicos, entre os quais nove tipos de pesticidas. O Comité pronunciou-se, aliás, recentemente sobre este tema <sup>(11)</sup>.

4.4 O Comité considera que as disposições mais rigorosas previstas pelo Regulamento (CE) n.º 304/2003, anulado pelo Tribunal de Justiça, por ter uma base jurídica incorrecta, e retomadas na presente nova proposta de regulamento <sup>(12)</sup>, são um elemento primordial para a segurança global e para a boa gestão dos produtos químicos.

4.5 O Comité considera ainda oportuno alterar o dispositivo regulamentar, com o fito de colmatar as lacunas operacionais e as dificuldades de execução evidenciadas no relatório de 2003-2005.

4.6 O Comité congratula-se, pois, com a intenção da Comissão de aproveitar a rectificação da base jurídica do Regulamento em consonância com o acórdão do Tribunal de Justiça (uma questão sobre a qual já teve a ocasião de pronunciar-se <sup>(13)</sup>), para reforçar a eficácia do dispositivo comunitário, aumentando assim a clareza e a transparência, bem como a segurança jurídica, tanto para exportadores como para importadores.

4.7 O CESE reputa conveniente garantir a segurança jurídica, a unicidade e a transparência da nova regulamentação comunitária proposta, precisando as definições dos termos «exportador», «preparação» e «produto químico sujeito ao procedimento PIC».

4.8 Para contribuir para o processo de simplificação e agilização burocrática e para a aceleração dos prazos, o CESE concorda plenamente com a possibilidade de proceder a exportações a título provisório, seguindo os trâmites destinados a conseguir o consentimento explícito, e derrogar a obrigação de consentimento no caso de exportação de produtos químicos para países da OCDE.

4.9 O Comité é igualmente favorável a que os pedidos de consentimento e de revisão periódica sejam encaminhados através da Comissão, para evitar sobreposições desnecessárias e duplicações de esforços, bem como mal-entendidos e incertezas nos países importadores. Entende que os meios financeiros e humanos à disposição dos serviços da Comissão e, em particular do CCI, deverão estar à altura de assegurar também a realização de acções de informação e formação harmonizadas, guias e fichas de segurança para as várias categorias de utilizadores e, por último, o diálogo com os países importadores, especialmente os países em desenvolvimento, para detectar e esclarecer os problemas associados às notificação de importação e exportação.

4.9.1 O Comité reafirma a importância, dada a gravidade dos acidentes de trabalho muitas vezes provocados por produtos químicos perigosos, e tendo em conta também as competentes convenções internacionais da OIT <sup>(14)</sup> de exprimir na língua materna do país importador as informações contidas no rótulo e na ficha técnica de segurança, em proveito dos consumidores intermédios e finais, sobretudo os que exercem a sua actividade na agricultura ou nas PME.

4.10 O Comité considera que os sistemas de controlo aduaneiro e a plena cooperação entre as autoridades aduaneiras e as autoridades nacionais designadas (AND) na aplicação do Regulamento são elementos fundamentais para o funcionamento eficaz, correcto e transparente dos mecanismos propostos. O Comité realça que as melhorias propostas na Nomenclatura Combinada com «sinais de aviso» e o desenvolvimento de uma versão da base de dados EDEXIM, dirigida especificamente às autoridades aduaneiras, sejam completados impreterivelmente por acções de informação e formação sistemáticas e harmonizadas em toda a Comunidade.

4.11 Na opinião do Comité, a nova regulamentação deveria prever a elaboração de guias de aplicação e de documentos informativos, bem como acções de formação, dentro dos padrões comunitários, especialmente para os países de recente adesão.

Bruxelas, 30 de Maio de 2007.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(11)</sup> Ver Parecer NAT/331, CESE 23/2007. JO C 93 de 27.4.2007.

<sup>(12)</sup> As disposições comunitárias determinam que a exportação de qualquer produto químico ou pesticida proibido ou estritamente regulamentado na UE, bem como compostos que contenham esses produtos, deve ser acompanhada de uma notificação e contar com o consentimento explícito do importador. Tal aplica-se aos produtos que satisfazem os requisitos que tornam necessária uma notificação PIC, mesmo que não se enquadrem no âmbito de aplicação da Convenção e não façam parte dos produtos já sujeitos a esse procedimento.

<sup>(13)</sup> Ver nota 1, ponto 5.10.

<sup>(14)</sup> Cfr. Artigos 7.º e 8.º da convenção internacional da OIT n.º 170 de 1990 sobre a segurança na utilização dos produtos químicos e a convenção internacional da OIT n.º 174 sobre a prevenção de grandes acidentes industriais de 1993, artigos 9.º, 10.º e 22.º.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado»**

COM(2006) 388 final — 2006/0136 (COD)

(2007/C 175/12)

Em 15 de Setembro de 2006, nos termos do n.º 2 do artigo 37.º e da alínea b) do n.º 4 do art. 152.º do Tratado CE, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supra-mencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 8 de Maio de 2007, sendo relator F. Van Oorschot.

Na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 31 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 65 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

## 1. Síntese das conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com a proposta da Comissão Europeia de elaborar um novo regulamento relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado (fungicidas, insecticidas, herbicidas e outros para utilização na agricultura e na horticultura).

1.2 Para além da colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos de qualidade e seguros, uma outra prioridade igualmente importante é a sua utilização sustentável e segura. O CESE congratula-se com o facto de a Comissão Europeia ter apresentado, em simultâneo com este regulamento, uma proposta de directiva que regula a utilização sustentável e segura de produtos fitofarmacêuticos.

1.3 O CESE constata que a exposição de motivos da proposta coloca o acento na prevenção e na redução dos efeitos nocivos dos produtos fitofarmacêuticos no homem e no ambiente. O CESE considera fulcral a prevenção das consequências dos produtos fitofarmacêuticos no ambiente e no homem. Salienta que, numa abordagem sustentável, os interesses económicos também devem ser devidamente considerados. Além do interesse crescente por produtos provenientes da agricultura biológica (*organic farming*), a maioria dos consumidores actuais interessa-se por produtos de qualidade, disponíveis todo o ano, a um preço aceitável. Neste contexto, a segurança do produto é um imperativo para o consumidor, o que exige um grande esforço na cadeia de valor da produção agrícola. É indispensável para o efeito que estejam disponíveis produtos fitofarmacêuticos de qualidade e seguros em quantidade suficiente.

1.4 O CESE manifesta a sua preocupação com a introdução de critérios de autorização de produtos fitofarmacêuticos com base nas características intrínsecas de substâncias activas e suas consequências para a inovação de produtos novos e melhores. Uma aplicação rígida pode levar a que uma substância que não cumpre um critério mas que melhora todos os outros não seja

autorizada. O CESE preconiza uma avaliação de risco que dê mais destaque à utilização real e à exposição.

1.5 O CESE é de opinião de que a proposta de autorização por zonas e o reconhecimento mútuo são um primeiro passo para a plena harmonização europeia das autorizações. O CESE propõe que se possibilite também o reconhecimento mútuo de autorizações entre zonas quando se trata de países (vizinhos) com condições climáticas e agronómicas semelhantes.

1.6 O CESE apoia o princípio da avaliação comparativa de produtos fitofarmacêuticos que contêm substâncias candidatas para substituição. O CESE apela ainda à diminuição da frequência das avaliações, bem como à aplicação do período normal de protecção de dados para estas substâncias para garantir a disponibilidade da indústria para investir nessas substâncias, evitando dessa forma pontos de estrangulamento a nível agrícola.

1.7 O CESE considera que a proposta não incentiva suficientemente a autorização de produtos fitofarmacêuticos para utilizações menores. Propõe duas medidas para melhorar esta situação. Em primeiro lugar, preconiza o estabelecimento de um sistema que assegure ao primeiro requerente uma protecção de dados mais prolongada à medida que forem acrescentadas pequenas adaptações. Em segundo lugar, insta a Comissão Europeia a disponibilizar aos Estados-Membros uma lista actualizada com todas as (pequenas) adaptações autorizadas.

## 2. Introdução

### 2.1 Observações na generalidade

2.1.1 Os produtos fitofarmacêuticos são utilizados para proteger as plantas e melhorar o seu estado sanitário. Permitem aos agricultores melhorar os seus rendimentos e produzir com mais flexibilidade, desta forma garantindo uma produção fiável de produtos (alimentares) seguros e a preços acessíveis na respectiva região.

2.1.2 A maioria dos consumidores na Europa é cada vez mais exigente em relação à qualidade dos alimentos bem como à sua disponibilidade durante todo o ano; neste contexto a segurança alimentar é considerada uma condição essencial e óbvia. Isto representa um grande desafio para a cadeia de produção agrícola. É necessário dispor de um pacote suficientemente vasto de produtos fitofarmacêuticos de qualidade e seguros para poder responder às exigências deste grande grupo de consumidores.

2.1.3 É verdade, porém, que a utilização de produtos fitofarmacêuticos pode ter repercussões no ecossistema agrícola, pode pôr em perigo a saúde dos utilizadores, influenciar a qualidade dos alimentos e ter consequências negativas para a saúde dos consumidores, sobretudo se os produtos fitofarmacêuticos deixarem resíduos nocivos nos alimentos na sequência de uma utilização imprópria destes produtos ou seja, não conforme às boas práticas.

## 2.2 Quadro regulamentar

2.2.1 A proposta de regulamento estabelece a substituição da actual Directiva 91/414/CEE, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado, cujo objectivo é prevenir os riscos na fonte, graças a um procedimento de avaliação exaustiva dos riscos de cada substância activa e dos produtos que a contenham, previamente à respectiva autorização para colocação no mercado e utilização.

2.2.2 A proposta estabelece igualmente a revogação da Directiva 79/117/CEE, relativa à proibição de colocação no mercado e utilização de produtos fitofarmacêuticos contendo determinadas substâncias activas.

2.2.3 O quadro regulamentar comunitário em matéria de produtos fitofarmacêuticos inclui ainda o Regulamento (CE) n.º 396/2005, do Parlamento Europeu e do Conselho, 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 que estabelece limites máximos de resíduos (LMR) de substâncias activas nos produtos agrícolas.

2.2.4 Em conjunto com a proposta de regulamento, é apresentada uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um enquadramento para as acções comunitárias tendo em vista a utilização sustentável dos pesticidas e visa regular as fases de utilização e distribuição dos pesticidas sempre que elas não sejam objecto da proposta de regulamento.

## 2.3 Contexto da proposta

2.3.1 Na sequência da avaliação da Directiva 91/414/CEE, efectuada pela Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o

Conselho solicitaram em 2001 a revisão da directiva no sentido de:

- definir critérios para aprovação de substâncias activas,
- afinar critérios para aprovação de substâncias de alto risco,
- introduzir um procedimento simplificado para substâncias de baixo risco,
- introduzir o princípio de avaliação comparativa e substituição,
- melhorar o reconhecimento mútuo através da introdução de zonas de autorização para produtos fitofarmacêuticos.

2.3.2 Após um intenso período de consulta (5 anos) com todas as partes interessadas e uma avaliação de impacto, a Comissão apresentou, em Julho de 2006, a sua proposta de revisão da Directiva 91/414/CEE. A Comissão decidiu substituir a directiva por um regulamento, tendo em vista simplificar e harmonizar mais as legislações dos Estados-Membros da UE.

## 2.4 Síntese da proposta

2.4.1 Está a ser elaborada, a nível comunitário, uma lista positiva de substâncias activas. Foi incumbida da elaboração da referida lista o Comité Permanente da Cadeia alimentar e da Saúde Animal. A aprovação de substâncias activas é feita com base numa série de critérios inequívocos que visam alcançar um elevado nível de protecção das pessoas, dos animais e do ambiente.

2.4.2 A avaliação da substância activa deve revelar pelo menos uma utilização segura para o utilizador e para o consumidor e não pode implicar efeitos inaceitáveis no ambiente. São definidos prazos claros para as várias fases do procedimento de avaliação e de decisão que a aprovação de substâncias activas requer.

2.4.3 Continua a ser do foro dos Estados-Membros a responsabilidade pela autorização nacional dos produtos fitofarmacêuticos, que devem basear-se na lista de substâncias activas aprovadas.

2.4.4 Na avaliação nacional dos dossiers de autorização, os Estados-Membros devem, se for o caso, utilizar critérios harmonizados e ter em conta o contexto nacional.

2.4.5 Para as substâncias de perfil de risco normal ou baixo, a Comissão introduz, com o reconhecimento mútuo obrigatório das autorizações de produtos fitofarmacêuticos, um sistema de «autorização por zona» que estabelece que numa das três zonas climáticas propostas (a Comissão divide a UE em 3 zonas), um Estado-Membro procede à avaliação do pedido de autorização nacional de uma substância, que deverá ser autorizada só nos Estados-Membros em que o seu produtor tenha apresentado também um pedido de reconhecimento mútuo da autorização.

### 3. Observações na generalidade

#### 3.1 Importância dos produtos fitofarmacêuticos no aprovisionamento alimentar de qualidade na UE

3.1.1 No preâmbulo da directiva são expostas as considerações que levaram à proposta de regulamento. Deve referir-se explicitamente também a importância da disponibilidade de produtos fitofarmacêuticos em quantidade suficiente para assegurar um aprovisionamento alimentar seguro, certo e de elevada qualidade destinado a um consumidor exigente como é o consumidor europeu.

#### 3.2 Autorizações provisórias sob condições

3.2.1 A directiva não inclui a possibilidade de um Estado-Membro conceder autorizações provisórias nacionais. Esta situação pode atrasar a entrada no mercado de substâncias renovadas e melhoradas em relação às actuais, razão pela qual a Comissão tenta definir prazos mais curtos, que permitiriam a inclusão mais rápida de novas substâncias na lista positiva.

3.2.2 O CESE propõe incluir ainda no regulamento a possibilidade de conceder uma autorização provisória nacional nos casos em que os prazos definidos não sejam cumpridos devido a atrasos administrativos mas seja respeitada a obrigação decorrente do Regulamento (CE) n.º 396/2005 relativo aos limites máximos de resíduos de pesticidas.

### 4. Observações na especialidade

#### 4.1 Abordagem do risco na aplicação das condições de aprovação

4.1.1 Remetendo para o anexo II, o artigo 4.º da proposta refere os critérios de aprovação das substâncias activas. A aplicação rigorosa destes critérios pode levar a que uma substância activa seja recusada com base em apenas uma propriedade, uma vez que todas as exigências têm de ser sempre respeitadas.

4.1.2 Estes critérios de aprovação de produtos fitofarmacêuticos com base apenas nas características intrínsecas das suas substâncias activas sem se considerar a sua utilização real ou a exposição fragilizam o princípio da decisão com base na avaliação do risco. O resultado será o desaparecimento gradual do mercado de uma parte dos produtos/ utilizações existentes, que ainda poderão ser úteis sempre que seja necessário dispor de um vasto pacote de produtos.

4.1.3 Nesse sentido, o art.º 4.º é contra a introdução de produtos inovadores no mercado que, apesar de apresentarem melhorias em relação a todos os critérios, não preenchem as exigências relativas a apenas um deles. O CESE não subscreve esta posição por considerar que ela trava inutilmente a inovação no domínio de substâncias novas e melhores. Considera que os critérios de aprovação intrínsecos só podem ser utilizados para a identificação de candidatos para substituição e não para

eliminar à partida produtos sem ter havido uma avaliação profunda.

#### 4.2 Extensão da autorização por zona e do reconhecimento mútuo

4.2.1 O CESE é de opinião de que o sistema de autorização por zona e o reconhecimento mútuo são passos importantes para um sistema europeu totalmente harmonizado de colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado.

4.2.2 A introdução de um reconhecimento mútuo obrigatório das autorizações em Estados-Membros situados na mesma zona, a par do procedimento de autorização habitual a nível nacional, evita a duplicação de esforços nos Estados-Membros e contribui para que produtos fitofarmacêuticos inovadores e respeitadores do ambiente estejam disponíveis mais rapidamente.

4.2.3 O CESE propõe que o reconhecimento mútuo de autorizações seja também possível entre zonas quando se trata de países vizinhos com condições de produção semelhantes.

4.2.4 Quanto à utilização em estufa ou ao tratamentos após a colheita, a Comissão propõe uma abordagem baseada no reconhecimento mútuo obrigatório por todos os Estados-Membros em todas as zonas (artigo 39.º). O CESE considera que, os tratamentos de sementes, pilar importante da gestão integrada das pragas (IPM), deve ser incluído neste sistema.

#### 4.3 Adaptação da avaliação comparativa

4.3.1 No caso dos produtos fitofarmacêuticos compostos por substâncias mais críticas (candidatos para substituição), o Estado-Membro deve proceder a uma avaliação comparativa nos 4 anos seguintes à concessão de autorização (artigo 48.º). O objectivo é encontrar um produto alternativo para substituir o produto nocivo — a menos que esse produto seja necessário para continuar a proteger a planta no caso de resistência manifesta.

4.3.2 Na opinião do CESE, a avaliação quadrienal, assim como o período de 7 anos de protecção do dossier para os candidatos para substituição não oferecem à indústria uma segurança suficiente e farão com que esses produtos sejam retirados prematuramente do mercado, com possíveis consequências negativas para a disponibilidade suficiente de produtos no caso desta resistência e pequenas utilizações.

4.3.3 O CESE apela ainda à diminuição da frequência das avaliações, bem como à aplicação do período normal de protecção de dados para estas substâncias candidatas para substituição para garantir a disponibilidade da indústria para investir nessas substâncias, evitando dessa forma pontos de estrangulamento na produção agrícola e mais a jusante na cadeia de valor em direcção do consumidor.

#### 4.4 Insuficiência de incentivos para utilizações menores

4.4.1 O artigo 49.º oferece, entre outros, aos utilizadores e organizações profissionais, a possibilidade de solicitarem o alargamento da autorização de um produto fitofarmacêutico para utilizações menores. Este artigo insta ainda os Estados-Membros a elaborarem uma lista de utilizações menores.

4.4.2 O CESE congratula-se com o artigo, mas constata que este não incentiva suficientemente os detentores de autorizações a alargarem-nas para utilizações menores.

4.4.3 O CESE propõe atribuir um bónus, sob a forma de prolongamento do período de protecção de dados aos detentores de autorizações, se forem os primeiros, após a autorização, a solicitarem vários alargamentos para utilizações menores.

4.4.4 O CESE propõe que a Comissão Europeia disponibilize uma lista central europeia de utilizações menores que poderá ser consultada pelos Estados-Membros, em substituição da lista por Estado-Membro referida no n.º6 do artigo 49.º.

#### 4.5 Informação

4.5.1 O regulamento prevê a eventual obrigação de informar os vizinhos que correm o risco de exposição a dispersão de pulverizados antes de o produto ser utilizado e que tenham solicitado ser informados (artigo 30.º).

4.5.2 O CESE considera positiva a transparência no que se refere à aplicação de produtos fitofarmacêuticos mas que a obrigação de informação proposta prejudica a confiança na legislação aplicável à colocação de produtos fitofarmacêuticos no mercado. Trata-se da aplicação de produtos considerados seguros, e a obrigação de informar pode dar a entender o contrário.

4.5.3 O CESE é ainda da opinião de que a aplicação deste artigo não assegura a compreensão mútua entre os utilizadores e os seus vizinhos, podendo prejudicar justamente a coesão social nas comunidades rurais, uma vez que a obrigação de informar pode transmitir a ideia de que são utilizados produtos não seguros. Por conseguinte, esta disposição é contraproducente.

Bruxelas, 31 de Maio 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 altera a Directiva 2003/87/CE de modo a incluir as actividades da aviação no regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade»**

COM(2006) 818 final — 2006/0304 (COD)

(2007/C 175/13)

Em 8 de Fevereiro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 1 do artigo 175.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 8 de Maio de 2007, sendo relator R. ADAMS.

Na 436.ª reunião plenária de 30-31 de Maio de 2007 (sessão de 31 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 50 votos a favor, 8 contra e 4 abstenções o seguinte parecer:

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

1.1 O Comité congratula-se com a proposta de directiva que adopta uma perspectiva cuidadosamente ponderada e pragmática para moderar e compensar o crescimento rápido do volume das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) produzidos pelo sector da aviação.

1.2 A integração do sector da aviação no regime europeu de comércio de licenças de emissão de GEE (ETS) implica um potencial reforço e consolidação deste regime enquanto modelo de referência no combate às emissões de CO<sub>2</sub> ao nível mundial.

1.3 A proposta de directiva é realista na medida em que reconhece a força das pressões políticas, económicas e dos consumidores para que continue o desenvolvimento das viagens

e dos transportes aéreos, ao mesmo tempo que recorre ao mecanismo de mercado do regime ETS para compensar um dos principais impactos externos negativos do sector da aviação.

1.4 Contudo, a proposta é vulnerável na medida em que é tributária do ETS, regime este que foi criticado por várias partes interessadas, que ainda não deu as suas provas e que, por seu turno, depende de uma atribuição justa das licenças de emissão de CO<sub>2</sub>, de investimentos imaginativos e inovadores na redução de CO<sub>2</sub> e da aplicação dos planos nacionais de atribuição (PNA) por parte dos Estados-Membros.

1.5 O CESE congratula-se com o facto de o regime abranger todos os voos que cheguem ou partam de um aeroporto da Comunidade a partir de 2012, mas considera que a data de entrada em vigor deveria ser 2011 para os operadores europeus.

1.6 É de notar que a directiva autoriza a introdução do regime de créditos de projectos «externos» e flexíveis obtidos no âmbito da Implementação Conjunta (IC) ou do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Quioto. O apoio à redução do carbono, aos programas certificados de energias renováveis/eficiência energética nos países em desenvolvimento é positivo na condição de se manterem auditorias rigorosas.

1.7 O Comité reconhece que se trata de uma questão complexa, mas considera que a proposta é de certo modo opaca e não explica claramente as vantagens que comporta. A proposta lança um apelo, com diversas modalidades e a vários níveis, à UE em geral, aos Estados-Membros, aos diferentes sectores económicos e à população. Deve ser sublinhado em particular o potencial positivo da directiva para apoiar e reforçar o ETS. O Comité nota igualmente que será necessário um apoio activo e complementar por parte de outros serviços da Comissão, designadamente dos serviços responsáveis pelos transportes, pela energia e pela investigação.

1.8 Assim sendo, o CESE recomenda o seguinte:

1.8.1 A inclusão do sector da aviação no ETS é vista como uma oportunidade para rever o regime, corrigir os erros existentes e reforçar os pontos fracos, de modo a permitir o desenvolvimento de um verdadeiro mercado eficaz de comércio de carbono, que constitui um elemento essencial que sustenta o empenho da UE numa redução de 20 % das suas emissões de CO<sub>2</sub> até 2020.

1.8.2 Deveria ser reduzido o limite de emissões proposto, para obrigar o sector da aviação a proceder a adaptações mais comparáveis com outros sectores já abrangidos pelo ETS.

1.8.3 Deveria ser eliminada ou sensivelmente reduzida a proposta de atribuição a título gratuito de licenças aos operadores, exigindo que todas as licenças, ou a maioria, sejam vendidas em hasta pública.

1.8.4 Convém aplicar um limite comum à aquisição de créditos obtidos no âmbito dos mecanismos de IC/MDL para garantir que grande parte das reduções de emissões tenha lugar na UE.

1.8.5 É necessário prever com antecedência as modalidades com que o impacto da directiva será apresentado ao público. Esta iniciativa não só sensibilizará mais a população para o impacto da aviação nas alterações climáticas, como também deverá incentivar uma maior abertura quanto às implicações financeiras do regime para os clientes e operadores, minimizando o risco de benefícios excepcionais.

1.8.6 Os Estados-Membros deveriam voluntariamente suprimir essas emissões para os voos de Chefes de Estado, Chefes de Governo ou Ministros, actualmente isentos por motivos administrativos (voos principalmente efectuados por unidades militares), de forma a darem o exemplo.

1.8.7 Também deve ser dada prioridade muito grande aos trabalhos complementares sobre as medidas de redução do carbono fora do âmbito do ETS. Destacam-se, nomeadamente, a eliminação dos entraves jurídicos que obstam às medidas fiscais e regulamentares, em particular sobre os combustíveis para aviões, a limitação das emissões de óxidos de azoto, a melhoria da gestão do tráfego aéreo e a investigação para melhorar a eficiência dos motores e das células.

## 2. Introdução

2.1 A aviação foi e continua a ser uma parte integrante e importante da economia mundial em expansão. Sob muitos aspectos, podemos afirmar que este sector tem sido um sucesso. Desde 1960, tem vindo a registar um crescimento médio anual de 9 %, ou seja, uma taxa superior ao crescimento do PIB mundial. Este crescimento mantém-se e, a confirmarem-se as tendências actuais, o tráfego aéreo duplicará até 2020.

2.2 Este sucesso causou inevitavelmente problemas, nomeadamente o crescimento dos aeroportos e o seu impacto no plano local, mas, no contexto das alterações climáticas, as atenções estão a concentrar-se cada vez mais no contributo do sector da aviação para o aquecimento global do planeta através dos gases com efeito de estufa e de outras emissões. O sector da aviação, enquanto sector de prestação de serviços, representa aproximadamente 0,6 % do valor acrescentado da UE em termos económicos, mas também é responsável por 3,4 % das emissões de GEE produzidas no território comunitário. As emissões produzidas pelo sector da aviação comunitário aumentaram 87 % desde 1990, enquanto que as emissões totais de GEE provenientes de todas as fontes diminuíram 3 % durante o mesmo período.

2.3 Historicamente, os voos internacionais foram isentos de taxas sobre os combustíveis e não estão abrangidos pelos objetivos do Protocolo de Quioto. Tendo em conta o longo período de utilização das aeronaves e as possibilidades de melhorar a sua eficiência técnica e operacional, o crescimento da aviação implicará um aumento das emissões de GEE produzidas por este sector, o que compromete os esforços envidados noutros sectores em que estão a ser efectuadas reduções. Embora, em termos gerais, o sector da aviação tenha sido objecto de consideráveis melhorias em matéria de regulamentação, coordenação e aplicação em termos de segurança, tem sido difícil obter um consenso internacional sobre as questões ambientais susceptíveis de ter impacto igualmente no plano comercial.

2.4 Há já algum tempo que a Comissão Europeia tem estado a procurar incentivar ou impor uma redução das emissões de GEE provenientes do sector da aviação. Em 2005, a Comissão Europeia adoptou uma comunicação intitulada «Reduzir o impacto da aviação nas alterações climáticas»<sup>(1)</sup>. Em Abril de 2006, o CESE concluiu, no seu parecer sobre esta comunicação<sup>(2)</sup>, que era necessário adoptar medidas políticas adicionais para controlar o impacto da aviação nas alterações climáticas e recomendou, *inter alia*, que o sector da aviação fosse incluído no regime europeu de comércio de licenças de emissão. O Conselho de Ministros do Ambiente, o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu adoptaram posições idênticas. A Comissão Europeia propõe agora uma directiva, que é abordada através do presente parecer, que inclui o sector da aviação no regime comunitário de comércio de licenças de emissão de GEE.

### 3. Síntese da proposta de directiva

3.1 Na introdução da proposta de directiva, refere-se que o aumento das emissões produzidas pela aviação poderá neutralizar, até 2012, mais de um quarto do contributo ambiental da UE no quadro do Protocolo de Quioto. Parece difícil obter um consenso internacional sobre as medidas a adoptar neste domínio, mas a proposta de directiva pretende servir de modelo para acções deste tipo ao nível mundial, e constitui, até hoje, a única iniciativa que dá esta possibilidade.

3.2 A proposta em apreço altera a Directiva 2003/87/CE relativa ao comércio de licenças de emissões de GEE na UE, de modo a incluir o sector da aviação no regime comunitário. Numa avaliação de impacto que acompanha a proposta, conclui-se que, embora o comércio de licenças de emissões constitua a solução mais eficiente para reduzir o impacto do sector da aviação no clima, as medidas previstas na directiva terão apenas um pequeno efeito sobre o aumento previsto da procura e, por conseguinte, sobre o volume de emissões<sup>(3)</sup>. Depreende-se, por conseguinte, que esta proposta não tem como objectivo limitar o crescimento do sector da aviação *per se*, mas antes garantir que uma parte dos seus efeitos negativos sobre o ambiente sejam compensados por acções realizadas principalmente noutros sectores económicos.

3.3 Actualmente, o regime comunitário do ETS<sup>(4)</sup> abrange cerca de 12.000 instalações industriais de elevada densidade energética, que são responsáveis por 50 % das emissões totais de CO<sub>2</sub> na UE. A proposta prevê a atribuição às companhias aéreas de licenças comercializáveis que lhes permitam produzir certas quantidades de CO<sub>2</sub> ao ano, com um limite global estabelecido com base na média anual das emissões produzidas pelo sector da aviação durante o período de 2004-2006. Os operadores poderão vender os eventuais direitos excedentários ou adquirir direitos suplementares no mercado do ETS, por exemplo, de instalações industriais que reduziram as suas emissões ou de projectos de energia limpa em países terceiros ao abrigo dos mecanismos do Protocolo de Quioto.

3.4 A directiva proposta abrangerá as emissões dos voos comunitários internos a partir de 2011 e de todos os voos internacionais a partir de 2012. Isto aplicar-se-á tanto aos operadores de aeronaves comunitários, como aos estrangeiros. Segundo as estimativas, a proposta poderá comportar, até 2020, um aumento entre 1,8 e 9€ do preço de um bilhete de ida e volta dentro da Europa, e um aumento superior para os voos de longo curso, por exemplo, entre 8 e 40€ para um bilhete de ida e volta para Nova Iorque. O impacto muito modesto deste aumento num sector da aviação muito elástico em termos de preços é motivo suficiente para que se considere que o regime terá pouca incidência no crescimento.

3.5 É de notar que a Comissão reconhece que a inclusão do sector da aviação no ETS constitui apenas uma das medidas possíveis a adoptar no plano internacional para lutar contra o impacto crescente das emissões do sector da aviação no clima. Propõe-se que sejam apresentadas propostas relativas às emissões de dióxido de azoto depois da realização de uma avaliação de impacto em 2008. A Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO) também tenciona apresentar propostas complementares na sua assembleia de Setembro de 2007, embora haja indícios que apontam para uma intensificação de pressões no sentido de enfraquecer e dificultar a iniciativa da UE.

### 4. Observações na generalidade

4.1 O CESE congratula-se com o facto de a inclusão do sector da aviação no ETS constituir o primeiro passo, ao nível internacional, para que os transportes aéreos paguem uma parte dos custos ambientais que têm sido externalizados desde o seu advento. É igualmente bem-vinda a inclusão de operadores não pertencentes à UE. Além disso, com base no regime proposto, as aeronaves menos económicas em termos de consumo de combustível devem utilizar mais direitos de emissão, o que constitui um pequeno estímulo à melhoria da eficiência técnica e operacional. Como as companhias aéreas de baixos custos têm um coeficiente de carga 10 % mais elevado em média do que as transportadoras «clássicas», a proposta também terá um impacto ligeiramente inferior nas transportadoras de baixos custos, ao mesmo tempo que incentiva a venda com desconto dos lugares vagos por todas as companhias aéreas.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 459 final, de 27.9.2005.

<sup>(2)</sup> NAT/299: O impacto da aviação nas alterações climáticas.

<sup>(3)</sup> Resumo da Avaliação de Impacto, ponto 5.3.1.

<sup>(4)</sup> Ver anexo I que inclui uma breve descrição do ETS.

4.2 O Comité reconhece que as medidas que se aplicam à eficiência das trajectórias de voo, aos combustíveis alternativos, a uma concepção técnica melhorada das aeronaves e a coeficientes de carga mais elevados contribuirão, cada uma à sua maneira, para reduzir o aumento das emissões de GEE. Todavia, a maior parte destas medidas já foi aplicada de forma activa no sector da aviação desde 1990, e mesmo assim, neste período, as emissões aumentaram mais de 85 %, um valor que continua a subir devido ao aumento sensível do número de passageiros e de cargas transportados.

4.3 A presente directiva propõe combater o contributo cada vez maior do sector da aviação para as alterações climáticas através da sua inclusão no ETS. Este regime constitui o único mecanismo internacional de regulação e de compensação das emissões de CO<sub>2</sub> ligado ao mercado e em grande escala, mas teve consideráveis problemas iniciais durante a sua fase de experimentação que termina em 2007. Estes problemas resultaram principalmente de uma atribuição excessiva de licenças de emissão pelos Estados-Membros. Para que o ETS comunitário atinja o seu objectivo de ser um instrumento de mercado capaz de reduzir as emissões de CO<sub>2</sub>, é essencial que a Comissão, apoiada por todos os Estados-Membros, se mostre determinada a estabelecer e a aplicar as licenças de emissão de CO<sub>2</sub> e a fazê-las cumprir.

4.4 Na prática, a inclusão do sector da aviação poderá ser muito benéfica para o regime ETS. O sector da aviação é menos sensível aos preços do que a maioria das indústrias de transformação e de produção de energia, que são actualmente responsáveis pela maioria das emissões de CO<sub>2</sub>. À medida que aumenta (inevitavelmente) a percentagem das emissões de CO<sub>2</sub> produzida pelo sector da aviação, entra uma quantidade significativa de novos fundos no regime do ETS, proporcionando investimentos para realizar economias de carbono suplementares noutros sectores. Embora o sector da aviação disponha de uma margem de manobra limitada para realizar estas economias, poderá contudo constituir um vector de fundos, permitindo assim que outros sectores as realizem.

4.5 Por exemplo, a Comissão prevê que a directiva conduzirá a uma redução líquida de 183 milhões de toneladas métricas de CO<sub>2</sub> até 2020, em comparação com um cenário baseado no *status quo*. Qualquer estimativa do preço do carbono durante este período seria imprecisa e dependeria do regime de atribuição das licenças; mas se o sector da aviação adquirisse 100 milhões de toneladas de carbono durante este período a um preço médio de 30€, em princípio seriam injectados 3 mil milhões de euros na redução do CO<sub>2</sub>.

4.6 Em 2007, o CESE lançou um vasto programa destinado a estimular as acções e as melhores práticas da sociedade civil em matéria de alterações climáticas, de que é parte integrante a limitação de ulteriores contributos para o aumento das emissões de GEE. Embora o Comité reconheça que, de um ponto de vista pragmático, a proposta em apreço constitui a melhor abordagem possível para integrar o sector da aviação numa estratégia de redução do carbono, sublinha todavia que a directiva proposta não fará praticamente nada para reduzir o aumento

cada vez maior das emissões de GEE produzidas pelo sector dos transportes aéreos. Esta situação cria um grande problema de «apresentação». O sector da aviação já é a fonte de emissões de GEE que regista o maior crescimento na Europa, e a directiva cede perante a insistência deste sector no crescimento, sem impor limites às suas emissões. A população deverá compreender que a directiva pode mobilizar consideráveis recursos, que serão utilizados em compensação para reduzir as emissões de CO<sub>2</sub>.

## 5. Observações na especialidade

5.1 A proposta de directiva utiliza uma terminologia inexacta quando afirma que o seu objectivo consiste em reduzir de modo significativo as emissões produzidas pelo sector. Na medida em que as companhias aéreas podem adquirir licenças a preços de «mercado» para cobrir as emissões que ultrapassam o limite autorizado, será mínimo o impacto na redução dos GEE produzidos pelo sector da aviação. Segundo estimativas, estaríamos perante uma redução líquida de 3 % até 2020, o que equivale a menos de um ano de crescimento das emissões de GEE produzidas pelo sector da aviação. Com base nos dados apresentados pela própria Comissão, o ligeiro aumento dos preços dos bilhetes terá um impacto insignificante na procura do transporte aéreo.

5.2 Ao distribuir gratuitamente às companhias aéreas a grande maioria das licenças iniciais e ao consentir aquisições suplementares no âmbito do regime geral do ETS (que é aberto e não fechado, por exemplo aos transportes aéreos ou aos transportes em geral), a Comissão aceita o *status quo* e faz pouco para influir no crescimento contínuo e rápido de um sector de aviação que produz emissões de GEE. O nó da questão, todavia, é que actualmente estas restrições são política e economicamente inaceitáveis. Para fazer avançar as coisas, a Comissão calculou que a integração da aviação no ETS estimulará não só a eficácia interna em termos de redução do carbono, mas também comportará, graças à compensação do aumento das emissões de CO<sub>2</sub> produzidas pelo sector da aviação por reduções noutros sectores, um verdadeiro estímulo para o mercado e financiamento para a investigação e novas aplicações destinadas a reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> noutros sectores.

5.3 A Comissão observa que, num sistema «fechado» de comércio de licenças, isto é limitado exclusivamente ao sector da aviação, o preço das licenças seria compreendido entre 114 e 325€ por tonelada, em vez dos 30€ previstos. Um sistema fechado deste tipo implicaria, com toda a probabilidade, um aumento entre 8 e 30€ dos preços dos bilhetes dos voos de curta distância. Embora se possa considerar que isto seria uma maneira mais realista de influenciar a procura, de promover um consumo eficaz dos combustíveis e de fomentar a investigação para reduzir ao mínimo as emissões, é improvável que seja apoiada ao nível comunitário, na medida em que está comprovada a existência de prioridades divergentes em matéria de transportes. Um sistema fechado ou limitado ao sector dos transportes tornaria um acordo global ainda mais improvável.

5.4 Na proposta de directiva, a Comissão reconheceu a óptima análise realizada, segundo a qual as emissões das aeronaves são duas a quatro vezes mais nocivas para o clima do que as emissões produzidas por outros sectores, mas decidiu não ter em conta esta análise <sup>(9)</sup>. (Isto deve-se, em grande parte, ao facto de a maior parte das emissões serem produzidas na estratosfera e aos efeitos das emissões que não comportam CO<sub>2</sub>, nomeadamente os rastos de condensação e os óxidos de azoto). Urge, por conseguinte, adoptar iniciativas complementares para reduzir ou compensar as emissões de óxidos de azoto.

5.5 As companhias aéreas já beneficiam de isenção de tributação sobre os combustíveis para a aviação e a distribuição a título gratuito das licenças iniciais de emissão de carbono aumentará ainda mais as vantagens que os Estados lhes conferem em relação com os outros sectores dos transportes. Há o risco de que os operadores se sirvam da introdução do regime ETS para procederem a um aumento geral dos preços. Se a Comissão apresentar claramente ao público o impacto financeiro real do regime nos custos do sector, poderiam ser reduzidos os riscos de benefícios injustificados.

5.6 Além disso, há que analisar de maneira mais ponderada as «isenções» propostas na directiva. Por exemplo, a isenção dos voos destinados aos Chefes de Estado, aos Chefes de Governo e aos Ministros é particularmente inadequada na medida em que este grupo deve dar um bom exemplo. Embora haja motivos para esta isenção, (voos principalmente efectuados pelas unidades militares), deveriam os Estados-Membros voluntariamente suprimi-las, como alguns já o fizeram.

Bruxelas, 31 de Maio de 2007.

5.7 Tendo em conta que a Comissão optou por um sistema complementar aberto, não parece justificar-se o facto de não ter alinhado mais o período de referência do sistema com o do compromisso assumido actualmente pela UE para a primeira fase do Protocolo de Quioto (redução de 8 % entre 2008 e 2012 em relação aos níveis de 1990) e o dos futuros compromissos (por exemplo, redução de 30 % até 2020 em relação aos níveis de 1990). A escolha do ano de 2005 como base de referência já concede ao sector um «ponto de partida» cerca de 100 % superior ao previsto no Protocolo de Quioto. Sem dúvida, tendo em conta que o sector da aviação foi o primeiro sector dos transportes introduzido no regime ETS comunitário, é justo que as atribuições iniciais sejam regidas pelos mesmos princípios estabelecidos no referido regime.

5.8 A presente directiva provavelmente não terá um impacto significativo na redução do aumento das emissões totais produzidas pelo sector da aviação. Contudo, o facto de poder estabilizar as emissões líquidas de CO<sub>2</sub> graças ao regime ETS e de libertar, por este meio, recursos financeiros para reduções suplementares justifica em grande parte os custos e as complexidades administrativas da sua aplicação. A proposta de directiva não se limita a oferecer uma simples cobertura ambiental ao sector da aviação, mas poderá sensibilizar o público de modo mais positivo, proporcionar novos recursos consideráveis para reduzir o carbono e constituir um método para internalizar os custos ambientais externos, que até agora o sector da aviação teve a possibilidade de ignorar.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(9)</sup> Resumo para os órgãos de decisão do IPCC 2007, *The science of climate change* (A ciência das alterações climáticas)  
<http://www.ipcc.ch/pub/sarsum1.htm>.

## ANEXO I

## ao Parecer do Comité

As seguintes propostas de alteração foram rejeitadas pela assembleia, no entanto tiveram a aprovação de mais de um quarto dos sufrágios:

**Ponto 1.8.2**

Alterar como segue:

- 1.8.2 ~~Deveria ser reduzido o~~ O limite de emissões proposto deveria ser comparável, ~~para obrigar o sector da aviação a proceder a adaptações mais comparáveis com outros sectores já abrangidos pelo pelo ETS comunitário.~~

*Resultado da votação*

Votos a favor: 18

Votos contra: 33

Abstenções: 9

**Ponto 1.8.3**

Alterar como segue:

- 1.8.3 ~~Deveria ser eliminada ou sensivelmente reduzida a~~ A proposta de atribuição a título gratuito de licenças aos operadores, ~~exigindo que todas as licenças, ou a maioria, sejam vendidas em hasta pública.~~ deveria ser estabelecida de acordo com as regras e os documentos de orientação do regime ETS da UE.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 13

Votos contra: 24

Abstenções: 6

## ANEXO II

Em 2005, a União Europeia estabeleceu um mercado pan-europeu para as emissões de dióxido de carbono para as grandes indústrias responsáveis pela emissão de gases com efeito de estufa. Este regime é o precursor de um mecanismo semelhante que, a partir de 2008, empenhará os seus signatários no quadro do Protocolo de Quioto. O objectivo do regime ETS da UE é preparar as nações europeias para Quioto.

Este regime baseia-se na atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (licenças da UE) a determinados sectores industriais através dos planos nacionais de atribuição (PNA) sob a supervisão da Comissão Europeia, licenças estas que são comercializáveis. A primeira fase do regime ETS da UE abrange o período 2005-2007, enquanto que a segunda fase coincide com o primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto, entre 2008 e 2012.

A primeira fase do regime ETS da UE abrange 7 300 empresas e 12 000 instalações nos sectores da indústria pesada da UE, nomeadamente as unidades de produção de energia, as refinarias de petróleo, os produtores de ferro e aço, a indústria do papel e da pasta de papel, bem como os produtores de cimento, vidro, cal, tijolos e cerâmica.

O regime ETS impõe limites anuais a respeitar em termos de emissões de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) a cada país da UE, em função dos quais cada país distribui as suas licenças às empresas cujas instalações e unidades de produção são as principais responsáveis pelas emissões de dióxido de carbono: unidades de produção de energia, fabricantes de materiais de construção e outras empresas da indústria pesada.

Cada licença da UE autoriza o seu detentor a emitir uma tonelada de dióxido de carbono. As empresas que não utilizam todas as suas licenças, ou seja, que produzem menos emissões do que têm o direito de produzir, podem vendê-las. As empresas que ultrapassam os seus limites de emissão devem compensar as emissões excedentárias através da aquisição de licenças de emissão comunitárias ou pagar uma multa de 40€ por tonelada.

Para garantir a gestão do comércio das licenças e confirmar quem são os seus detentores, o regime ETS prevê que cada Estado-Membro estabeleça um registo nacional das licenças de emissão, que inclua os dados relevantes sobre todas as empresas que participam no regime.

O mercado funciona através de intermediários e de praças electrónicas, através dos quais as licenças comunitárias são quotidianamente compradas e vendidas. Os intercâmbios concentram-se sobretudo nos contratos a prazo (*forward contracts*) de licenças comunitárias, ou seja, de licenças de emissão com uma data futura, que corresponde ao final do ano a que se refere a licença em causa.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece regras específicas aplicáveis ao sector das frutas e produtos hortícolas e altera determinados regulamentos»**

COM(2007) 17 final — 2007/0012 (CNS)

(2007/C 175/14)

Em 14 de Fevereiro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 36.º e 37.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 8 de Maio de 2007 com base no projecto apresentado pelo relator CAMPLI.

Na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE considera que os objectivos da reforma, se perseguidos na sua totalidade, poderão dar lugar a uma política coerente capaz de desenvolver este importante sector da economia agrícola, industrial e alimentar da União Europeia.

1.2 O CESE acolhe com agrado a confirmação do papel central assumido pela organização dos produtores na Organização Comum de Mercado do sector de frutas e produtos hortícolas.

1.3 Considerando a dotação financeira uma componente essencial de uma política coerente propícia à competitividade do sector europeu de frutas e produtos hortícolas, o CESE convida a Comissão a reflectir mais a fundo nas consequências financeiras das inovações introduzidas, por mais positivas e pertinentes que sejam.

1.4 O CESE salienta que a adopção de medidas novas e fundamentais nos programas operacionais levará a uma redução objectiva dos recursos disponíveis para os investimentos e o emprego.

1.5 O CESE apoia a estratégia da Comissão que visa reconduzir até 2013 todo o primeiro pilar e convertê-lo num conjunto homogéneo e equilibrado. Convida-a, para isso, a gizar também neste sector um percurso adequado que facilite a adaptação dos operadores da cadeia ao novo sistema e, simultaneamente, inclua nos consumidores europeus a certeza de uma oferta adequada tanto em termos quantitativos como qualitativos.

1.6 O CESE saúda a política da Comissão de preservação activa do ambiente e recomenda, para esse efeito, medidas flexíveis e compensatórias das práticas e das orientações dos vários operadores. No atinente à promoção do consumo de frutas e produtos hortícolas junto de grupos específicos de consumidores, é conveniente uma estratégia mais incisiva nas políticas horizontais que perseguem esse objectivo.

1.7 O CESE recomenda que se mantenha as normas de comercialização que representam uma garantia para os consumidores, com referência especial à segurança para a saúde e à origem dos produtos.

## 2. Reflexões e propostas da Comissão

2.1 A Comissão enuncia os seguintes objectivos:

- melhorar a competitividade e a orientação de mercado do sector europeu das frutas e produtos hortícolas, ou seja, contribuir para uma produção sustentável e competitiva nos mercados interno e externo,
- reduzir as oscilações do rendimento dos produtores provocadas por crises do mercado,
- aumentar o consumo de frutas e produtos hortícolas na Comunidade,
- continuar os esforços do sector com vista à conservação e protecção do ambiente,
- simplificar e, quando possível, reduzir a carga administrativa de todos os intervenientes.

2.2 A arquitectura da reforma articula-se em torno de três opções fundamentais:

- neutralidade orçamental,
- adequação da Organização Comum de Mercado (OCM) à reforma da PAC de 2003 e aos regulamentos seguintes,
- consolidação da estrutura da OCM graças ao reforço das organizações de produtores (OP).

2.2.1 A Comissão refere que os objectivos supra decorrem de necessidades de compatibilidade com a OMC, de coerência com a PAC reformada e com as perspectivas financeiras actuais.

2.2.2 A Comissão recorda que a produção de frutas e produtos hortícolas da UE a 27 representa 3,1 % do orçamento comunitário e 17 % da produção agrícola total da União Europeia.

2.2.3 O valor máximo da assistência financeira comunitária continua a ser de 4,1 % do valor da produção comercializada de cada organização de produtores, enquanto os limites máximos orçamentais, a nível nacional, para o produto transformado são transferidos para a ajuda única por exploração, em função dos valores históricos de cada país e, para os novos Estados-Membros, em conformidade com o que ficou estabelecido nos tratados de alargamento.

2.2.4 Nas regiões onde a organização da produção é fraca, deve ser permitida a concessão de apoios financeiros adicionais a nível nacional.

2.2.5 O co-financiamento do programa operacional é mantido em 50 %, salvo em alguns casos especiais em que ascende a 60 % (acções de carácter transnacional, acções desenhadas ao nível interprofissional, produção biológica, produtores dos novos Estados-Membros, fusão de OP, regiões ultraperiféricas e regiões com menos de 20 % de produção organizada).

2.2.6 5 % da produção poderá beneficiar de retiradas do mercado financiadas pela Comissão, desde que os produtos sejam distribuídos gratuitamente na União Europeia por fundações e organizações beneficentes, instituições penitenciárias, escolas, colónias de férias, hospitais e lares de idosos.

2.2.7 Está prevista a revogação do artigo 51.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 e, por conseguinte, a elegibilidade das áreas de cultivo de fruta ou produtos agrícolas da ajuda única por exploração.

2.2.8 Cabe aos Estados-Membros determinarem os montantes de referência e os hectares elegíveis para a aplicação do regime de pagamento único (RPU), com base num período representativo que se adegue ao mercado de cada fruta ou produto hortícola e em critérios objectivos e não-discriminatórios apropriados.

2.2.9 A Comissão prevê que um mínimo de 20 % das despesas totais de cada programa operacional seja destinado a acções agro-ambientais.

2.2.10 A proposta não afecta a disciplina vigente em matéria de comércio externo, propondo todavia a abolição das restituições à exportação.

2.2.11 Uma parte da regulamentação do sector prevista na proposta em análise figurava já na proposta de regulamento sobre a «OCM única» (que está a ser examinada pelo Conselho).

2.2.12 Na sua proposta de reforma, a Comissão prevê igualmente a futura revisão das normas de comercialização, em particular em termos de qualidade, classificação, peso, calibragem, embalagem, acondicionamento, armazenagem, transporte, apresentação, comercialização e rotulagem. A proposta da Comissão confirma, no caso d

— as frutas e dos produtos hortícolas, o papel fundamental das organizações de produtores, alterando a lista dos produtos para os quais é possível constituir uma OP;

— imputando às OP também a responsabilidade pela gestão de crises até a um terço do programa operacional;

— prevendo um nível de vendas directas fixado pelo respectivo Estado-Membro, a partir de um mínimo de 10 %.

2.2.13 A proposta reconhece as organizações interprofissionais e prevê a extensão aos produtores não organizados das regras aplicáveis aos membros de uma organização, na condição de esta última controlar, pelo menos, 60 % da oferta na respectiva circunscrição económica.

2.2.14 A Comissão prevê que os Estados-Membros concebam uma estratégia nacional que permita a avaliação dos programas operacionais pelas OP.

2.2.15 Dentro de cada um dos programas operacionais são propostas acções obrigatórias de promoção dos jovens de menos de dezoito anos.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE considera que os objectivos da reforma, se perseguidos na sua totalidade, poderão dar lugar a uma política coerente propícia ao desenvolvimento deste importante sector da economia agrícola, industrial e alimentar da União Europeia. Com efeito, a própria Comissão refere nas «razões da reforma» que, «dos 9,7 milhões de explorações agrícolas existentes nos 25 Estados-Membros da União Europeia, 1,4 milhões produzem frutas e produtos hortícolas. O sector representa 3 % da superfície cultivada e produz 17 %, em valor, da produção agrícola da União Europeia. O sector vê-se confrontado com a pressão exercida pelas cadeias de distribuição, que se apresentam muito concentradas, e com a concorrência crescente de produtos provenientes de países terceiros. [...] O sector recebe cerca de 3,1 % do orçamento agrícola comum»<sup>(1)</sup>. Por seu lado, o CESE realça que o sector — proporcionalmente à área utilizada — é o sector produtivo agrícola que absorve o maior número de empregos. O sector coloca-se, além disso, num contexto de concorrência internacional (negociações da OMC, zona euro-mediterrânica de comércio livre em 2010), que influirá cada vez mais a evolução da produção europeia de frutas e produtos hortícolas.

3.2 Por outro lado, o Tribunal de Contas Europeu, no seu relatório especial n.º 8/2006 intitulado «Cultivar o sucesso? Eficácia do apoio da União Europeia aos programas operacionais dos produtores de frutas e produtos hortícolas», analisando também criticamente as acções das organizações e constatando «um avanço significativo relativamente à situação inicial», convida a Comissão a melhorar o acompanhamento da eficácia da ajuda e a redireccionar a política «para fortalecer a posição dos produtores».

<sup>(1)</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão «Para uma reforma das organizações comuns de mercado das frutas e produtos hortícolas frescos e dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas — Resumo da avaliação de impacte» — (SEC(2007) 75).

3.3 O CESE realça a distância que separa os objectivos enunciados da dotação financeira — componente essencial de uma política coerente — disponibilizada para concretizá-los, o que confirma o desequilíbrio da PAC nas produções mediterrânicas.

Constata, por outro lado, que a Comissão formulou as suas propostas com restrições orçamentais não superadas. Releva, além disso, que ao propor a abolição das restituições à exportação e das retiradas do mercado, a Comissão determina um aumento substancial dos recursos potenciais destinados aos futuros programas operacionais, recursos estes que correm, todavia, o risco de manter-se inutilizados e de não ser canalizados para investimentos mais eficazes por parte das OP.

3.4 O CESE verifica, além disso, que a proposta introduz, por um lado, nos programas operacionais novas medidas de grande valor político e económico (gestão das crises de mercado, política ambiental, promoção do consumo) e, por outro, aumenta o co-financiamento (até 60 %) de algumas medidas consideradas estratégicas.

Esta política inovadora, conjugada com a preservação dos limites máximos, de apoio financeiro comunitário aos programas operacionais, equivalentes a 4,1 % do valor da produção comercializada (VPC) de cada OP, representa na prática uma diminuição dos recursos disponíveis para investimentos.

3.5 O CESE salienta ainda que a dissociação dos apoios actuais aos produtos transformados implicará, muito provavelmente, a diminuição do VPC e, conseqüentemente, a redução global dos recursos financeiros em relação ao *status quo*.

3.6 Por todos estes motivos, o CESE reputa indispensável introduzir, pelo menos, três correcções, no respeito do princípio de uma «verdadeira» neutralidade orçamental:

- não contabilizar a gestão de crises de mercado no mercado operacional das OP;
- derrogar a restrição de 4,1 % quando as acções são co-financiadas a 60 %, para permitir também às OP já consolidadas prosseguirem o seu empenho no reequilíbrio do poder de compra das grandes cadeias de distribuição (?);
- incluir as acções conjuntas de duas ou mais organizações de produtores entre as abrangidas pelo co-financiamento comunitário a 60 %, promovendo deste modo a colaboração entre organizações de produtores e a concentração da oferta.

3.7 O CESE regista a proposta da Comissão de confiar a gestão de crises às OP e convida a Comissão a estabelecer critérios transparentes para a gestão de crises, fazendo que os instrumentos previstos para o efeito possam ser utilizados por todos os produtores por forma que a eventual intervenção em situa-

ções de crise seja eficaz e permita a recuperação real dos mercados.

3.8 É do conhecimento do CESE que a Comissão anunciou por várias vezes a sua estratégia de longo prazo destinada a reconduzir até 2013 todas as OCM para o sistema de ajuda única por exploração. O CESE vê a hipótese de, em sintonia com as reformas aprovadas até à data, considerar um período de transição adequado, tendo em conta as especificidades de cada Estado-Membro e de cada produto. O CESE está, com efeito, consciente das conseqüências de uma abordagem apressada que poderia abalar a estrutura do emprego e da indústria transformadora, a qual tem diante de si uma complexa estratégia de reestruturação — que não exclui o encerramento de instalações de produção —, tanto mais que a proposta de reforma não prevê para ela medidas específicas de acompanhamento.

3.9 O CESE regista igualmente que a Comissão, por necessidades de compatibilidade com a OMC, reputa necessária a modificação do artigo 51.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003. Esta eventualidade dará lugar a uma maior concorrência entre os produtores tradicionais do sector e os novos produtores potenciais. Para evitar distorções artificiais na dinâmica salarial do sector, o CESE considera imprescindível — durante um período transitório — dar aos Estados-Membros a possibilidade de manter a validade do artigo 51.º de forma selectiva para alguns produtos mais sensíveis ou então prever para os produtores do sector novos direitos de que não usufruíam tradicionalmente.

3.10 O CESE toma nota da proposta da Comissão, no âmbito das trocas comerciais com países terceiros, de abolir as restituições à exportação e observa que esta medida se insere numa política geral da União não homogénea e não inteiramente coerente nos vários sectores da agricultura. Solicita à Comissão que evite qualquer concessão comercial contrária ao princípio da preferência comunitária e recomenda-lhe que garanta a gestão rigorosa dos contingentes pautais e a manutenção da cláusula de salvaguarda especial, tendo presente que a UE é o maior importador mundial de frutas e produtos hortícolas, que 70 % das suas importações provém de países que usufruem de acordos comerciais preferenciais e ainda que o sector inclui os chamados produtos sensíveis.

3.11 O CESE, embora partilhando o objectivo de uma simplificação tendencial, crê que a manutenção das normas de comercialização constitui um instrumento fundamental tanto pela garantia para os consumidores, dada a referência à segurança e à origem do produto, como pelo seu papel fundamental na regulação do mercado. Para isso, o CESE refere como é essencial a UE conseguir introduzir a rastreabilidade, enquanto medida elementar para a gestão dos riscos sanitários e fitossanitários, nas normas que regulam o comércio internacional.

(?) JO C 255 de 14.10.2005, p. 44, Parecer CESE 381/2005 — «O sector da grande distribuição — Tendências e repercussões para os agricultores e consumidores».

3.12 O CESE realça, além disso, a necessidade de a União Europeia promover internacionalmente o estabelecimento e o reconhecimento de normas ambientais e sociais a pensar nos trabalhadores envolvidos nos processos de produção.

3.13 O CESE reputa positiva a política da Comissão de empenhar-se activamente na preservação do ambiente. Neste contexto, é de opinião que, em vez de definir restrições e parâmetros percentuais fixos, será muito mais eficaz aplicar uma metodologia de co-financiamento incremental, partindo de uma base mínima obrigatória concebida para premiar os programas operacionais orientados para estes objectivos.

3.14 Quanto à promoção do consumo de frutas e produtos hortícolas junto de grupos específicos de consumidores, o CESE concorda com a importância conferida pela Comissão a esse objectivo e convida a Comissão a programar uma estratégia mais incisiva nas políticas horizontais que perseguem esse objectivo.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 O Comité refere que a proposta da Comissão não resolve o problema dos produtores de frutos vermelhos destinados à transformação. O CESE considera essencial a criação de um sistema de apoio directo a este sector equivalente ao que já existe para as outras frutas e produtos hortícolas destinados à transformação (como, por exemplo, para os frutos de casca rijas).

4.2 O CESE saúda a inclusão das ervas aromáticas nos produtos para os quais é possível constituir uma OP e convida, além disso, a Comissão a verificar se o elenco definido na sua proposta corresponde às necessidades de todos os territórios da UE.

4.3 O CESE, com base em experiências análogas adquiridas na distribuição gratuita a fundações e organizações beneficiárias, adverte a Comissão para a necessidade de prever modalidades de aplicação ágeis e eficazes.

4.4 O CESE convida a Comissão a ponderar incluir os fins não alimentares nas medidas adoptadas para a distribuição gratuita.

4.5 Exorta igualmente a Comissão a ter em conta a especial dificuldade dos produtores dos novos Estados-Membros no co-financiamento da gestão de crises.

4.6 O CESE considera contraditório com os objectivos da reforma prever para o produtor um limite mínimo de comercialização directa, sugerindo, por conseguinte, que se mantenha a formulação do regulamento anterior.

4.7 O CESE não se opõe a que os Estados-Membros concebam estratégias nacionais no âmbito dos programas operacionais, para a utilização e a valorização das estruturas públicas existentes, conquanto sejam facultativas para o Estado-Membro em causa e não impliquem a reedição de listas de acções positivas nacionais.

4.8 O CESE observa que, em alguns casos, pode haver divergência entre a política comunitária de incentivo à concentração da oferta, até através da fusão entre organizações de produtores, e a acção da autoridade comunitária ou nacional de defesa da concorrência. Solicita, portanto, que a aplicação das normas da concorrência tenha em conta o dimensionamento europeu do mercado das frutas e produtos hortícolas.

4.9 O Comité propõe à Comissão a constituição de um observatório comunitário dos preços e das práticas comerciais que contribua para aumentar a transparência do mercado em benefício de todos os intervenientes.

4.10 O CESE, considerando que a reforma proposta corrobora uma organização comum de mercado autónoma para o sector, solicita à Comissão que não integre no regulamento relativo a essa OCM únicas novas normas específicas para o sector de frutas e produtos agrícolas.

Bruxelas, 30 de Maio de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Directiva 2006/66/CE relativa a pilhas e acumuladores e respectivos resíduos, no que diz respeito às competências de execução atribuídas à Comissão»**

COM(2007) 93 final — 2007/0036 (COD)

(2007/C 175/15)

Em 19 de Abril de 2007, o Conselho da União Europeia decidiu, nos termos do n.º 1 do artigo 175.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Considerando que o Comité já se pronunciou sobre o conteúdo desta proposta no parecer adoptado em 28 de Abril de 2004 <sup>(1)</sup>, o Comité na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 30 de Maio), por 159 votos a favor, e 11 abstenções, decidiu não emitir parecer remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 30 de Maio de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> 2003/0282 COD, JO C 117 de 13.4.2004.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Desafios e oportunidades da União Europeia no contexto da globalização»**

(2007/C 175/16)

No quadro das actividades da presidência alemã da União Europeia, Michael GLOS, Ministro federal alemão da Economia e da Tecnologia, solicitou, por carta de 26 de Setembro de 2006, ao Comité Económico e Social Europeu, um parecer sobre «Desafios e oportunidades da União Europeia no contexto da globalização».

A Secção Especializada de Relações Externas, incumbida da elaboração dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 4 de Maio de 2007 (relator: Henri MALOSSE; co-relator: Staffan NILSSON).

Na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 31 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

## 1. Resumo

tunidades da globalização, os povos europeus podem sentir-se abandonados e interrogar-se sobre a utilidade da Europa.

### Por uma estratégia comum face à globalização

A UE pode ser considerada como um laboratório de um mundo globalizado. Fez-se democraticamente sem hegemonia e no respeito das diversas opiniões e culturas e com o objectivo da coesão económica e social e da abertura. Mesmo se a nova ordem mundial não possa ser à sua imagem, a União Europeia deve, simultaneamente, fazer valer os seus valores e princípios e contribuir para uma governação mundial inspirada nos principais acervos da construção europeia. A UE é credível quando veicula os seus valores e projecta o seu modelo de integração, sem arrogância nem vontade hegemónica. Se a União não tiver uma visão nem uma estratégia comum face aos desafios e oportu-

#### 1.1 *Um «Estado de direito planetário»*

A primeira resposta da UE deve ser a de contribuir mais vigorosamente para a criação de um «Estado de direito» que tenha em conta as realidades, sem ingenuidade, mas que não poupe esforços para fazer progredir por todos os meios uma globalização humanista assente no multilateralismo, e não nas relações de força, sobre os direitos fundamentais dos indivíduos, designadamente os direitos e condições de trabalho, sobre uma gestão responsável do património natural, sobre mais transparência

nos mercados financeiros, um nível elevado de saúde e de segurança alimentar para o conjunto das populações, designadamente os mais vulneráveis, a diversidade cultural e linguística, a partilha e a difusão dos conhecimentos para todos.

### 1.2 Incentivar a emulação

Em segundo lugar, a UE pode e deve favorecer as integrações regionais. Consta-se que, com raras excepções, a maior parte dos países do planeta está envolvida em diversos processos de aproximação, que vão da simples cooperação temática a verdadeiros processos de integração semelhante à UE. Seria mais fácil regulamentar a globalização se a UE pudesse incentivar mais émulos, e se mais conjuntos regionais coerentes, assentes igualmente no pluralismo, no respeito das diversidades e na prática do consenso, estabelecessem um diálogo em vez de permanecerem numa lógica de relações de força. A integração regional é decerto igualmente uma das chaves do futuro para as regiões mais vulneráveis do mundo, para as quais a penúria de mercados é uma desvantagem intransponível, e que não conseguem actualmente fazer ouvir as suas vozes.

### 1.3 Uma abertura comercial equilibrada e responsável

Em matéria de relações comerciais, o CESE considera que as abordagens bilaterais só são úteis quando complementares ao multilateralismo da OMC. O CESE preconiza progressos nas questões de acesso aos mercados, de reciprocidade, de luta contra os obstáculos ao comércio e às práticas ilícitas. O CESE propõe o estabelecimento de um diálogo sobre os outros aspectos da governação mundial com impacto no comércio (designadamente normas sociais e ambientais). A UE deve igualmente contribuir para uma estratégia inclusiva de forma que todos os PVD, designadamente em África, tirem partido da globalização.

No plano europeu, o CESE considera igualmente que será necessário analisar o impacto de qualquer nova concessão comercial, utilizar melhor os instrumentos de defesa comercial, em particular na defesa dos interesses dos produtores da UE, e promover acções comuns nos mercados externos. O CESE considera que o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização deve ser utilizado como um instrumento estratégico de reafecção em favor das pessoas e regiões afectadas pela globalização e ser complementado por fundos nacionais.

### 1.4 Acelerar a integração preservando a diversidade cultural

Quanto mais a Europa for coerente e integrada, tanto mais será convincente e mais forte para inclinar os pratos da balança em favor de uma governação mundial multipolar e responsável. A globalização poder ser actualmente uma fonte de oportunidades para o processo de integração europeia, uma vez que nos obriga a aumentar o ritmo de integração. Está em curso uma corrida de velocidade. Inovação, difusão dos conhecimentos para todos e democratização poderiam ser as chaves do sucesso. É mais que tempo para concluir verdadeiramente o mercado interno,

descompartimentar as redes de educação e de investigação, e de conceber novas políticas comuns, designadamente a energia, o ambiente e a investigação.

### 1.5 Fazer da sociedade civil organizada o promotor de uma globalização com face humana

A Europa deve promover a participação dos seus cidadãos, ao mesmo tempo que apoia o diálogo entre civilizações no plano mundial. O recurso à sociedade civil organizada, às suas organizações e instituições como o CESE é uma via pouco explorada até ao presente. Adquire particular significado sobre o tema da globalização, porque, para além dos Estados, nota-se bem que as relações internacionais são actualmente um assunto dos media, dos parceiros sociais, das empresas, da comunidade científica e cultural, das associações e de todas as outras forças da sociedade civil.

## 2. Fazer face aos desafios da globalização através de uma abordagem igualmente global

2.1 Desde o seu início, a construção europeia assentou num processo de abertura. Eliminando passo a passo as suas fronteiras internas, a UE criou um grande mercado interno, modernizou a economia, desenvolveu as infra-estruturas e colocou-se na vanguarda das trocas comerciais internacionais.

2.2 A integração europeia é bem mais do que um mercado interno. A União Europeia dotou-se de regras comuns, de uma ordem jurídica e jurisdicional, de uma Carta dos Direitos Fundamentais e de políticas comuns. Deve-se referir, em particular, a política de coesão económica e social, vector do princípio de solidariedade entre os países e regiões, cujo objectivo consiste em contribuir para reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento, que aumentou após os últimos alargamentos.

2.3 Nos dias de hoje, o desafio da globalização apresenta-se num contexto à escala mundial, ou seja, em condições bastante diferentes, caracterizadas designadamente por uma governação mundial ainda balbuciante, por tentações hegemónicas e crescentes tensões entre países desenvolvidos e as economias emergentes. Estes desequilíbrios mundiais são uma verdadeira situação nova para a União Europeia.

2.4 Mas, na origem, o projecto europeu não era nada «eurocêntrico». Os inspiradores dos primeiros tratados já imaginavam que as Comunidades Europeias se poderiam abrir a todas as nações da Europa, uma vez libertas das ditaduras, e poderiam igualmente servir de modelo para uma nova ordem mundial baseada no Estado de direito, na abertura e na confiança.

2.5 A globalização apresenta assim várias analogias com os efeitos positivos já vividos pelos países europeus em virtude da abertura recíproca dos mercados, como a exploração de vantagens comparativas e de economias de escala e a exploração de novas dinâmicas de desenvolvimento e novos mercados.

2.6 Mas a globalização implica igualmente numerosos desafios inéditos que requerem respostas e adaptações muitas vezes bastante complexas com, designadamente, as numerosas dificuldades e assimetrias de acesso aos mercados, a fuga de cérebros e a preservação do multilinguismo e da diversidade cultural, as migrações, a extrema diversidade das condições de trabalho e de produção, a internacionalização do capital e dos mercados financeiros numa amplitude desconhecida; o enfraquecimento dos acervos sociais dos países desenvolvidos em virtude da concorrência globalizada e, enfim, os desafios principais em termos de protecção do ambiente, da saúde e da segurança.

2.7 A globalização não produz os mesmos efeitos em todo o lado; se favorece o desenvolvimento económico e social em certas partes do mundo, fragiliza outras, nomeadamente regiões desenvolvidas que enfrentam uma concorrência mais forte e países vítimas de subdesenvolvimento, que neste processo são deixados pelo caminho.

2.8 Para enfrentar os desafios, a UE deve mostrar que sabe tirar partido da mundialização e que não é simplesmente arrastada por ela. Deve, simultaneamente, aproveitar todas as oportunidades, mas analisar igualmente como as regiões, sectores e categorias de população podem ser afectados, a fim de determinar que acções concretas contribuirão para as necessárias adaptações, em concertação com os Estados-Membros, os parceiros sociais e outros actores interessados da sociedade civil.

2.9 Fazer face aos desafios da globalização não pode ser exclusivamente em termos económicos. As questões políticas, sociais, ambientais e culturais estão intimamente ligadas umas às outras. Assim, para ter o poder de convicção e de persuasão necessária, a resposta da UE deve abranger todas essas áreas.

2.10 A abordagem de integração regional que caracteriza a UE permite-lhe falar na OMC em nome dos seus Estados-Membros. Há outros exemplos de integração regional, mas não atingiram uma fase equivalente da UE. Assim, com excepção do CARICOM, que reúne os países das Caraíbas, estas entidades regionais não se exprimem de modo solidário na OMC. Uma governação mundial mais estruturada e mais eficaz beneficiaria muito de tal evolução.

2.11 Constata-se na UE uma percepção diferente da globalização conforme as categorias da população e os Estados-Membros. Esta diversidade pode ser fonte de riqueza mas a intensificação e a ampliação dos desafios da globalização requerem hoje da União Europeia uma estratégia comum e propostas concretas.

### 3. Contribuir para regras mundiais mais efectivas, a fim de promover uma globalização com face humana

3.1 Os valores veiculados pelo projecto europeu (designadamente diversidade e colegialidade, estado de direito, subsidiariedade, equilíbrio entre o económico, o social e o desenvolvimento sustentável) não são actualmente suficientemente generalizados na cena internacional.

3.2 As simples relações infra-estatais não podem abranger a totalidade do fenómeno da globalização, que respeita, entre outros, aos movimentos migratórios, aos fluxos financeiros, às poluições e danos climáticos, aos circuitos de informação, por exemplo, à Internet. Para além dos Estados, as empresas multinacionais, os mercados financeiros, os media, a comunidade científica, a sociedade civil organizada com as suas instituições, os parceiros sociais, as ONG e muitos outros actores estão de certo modo globalizados.

3.3 É assim fundamental que a UE prossiga esforços no sentido de uma governação mundial, compreendendo:

- Relançamento do processo de Doha na OMC no sentido de maior abertura comercial, mas acompanhada de disposições que permitam trocas mais equilibradas e mais justas.
- Desenvolvimento e aplicação efectiva das outras disposições mundiais, tais como as convenções da OIT (sobre o direito do trabalho), as convenções da UNESCO no domínio cultural (sobre a diversidade), o protocolo de Quioto em matéria de ambiente, as decisões da AIEA em matéria de energia, e as convenções da OMPI em matéria de propriedade intelectual, a OMS em matéria de saúde, a ONUDI para a cooperação industrial e outras.
- Coordenação entre os diferentes instrumentos de governação mundial sob a égide da ONU, de forma a constituir «linhas directrices de um Estado de direito» com mecanismos de regulação e de jurisdição com base no respeito do pluralismo.

3.4 Nesta perspectiva, seria necessário, em particular no contexto das regras de comércio internacional:

- Finalizar o acordo da OMC «*Trade Facilitation Agreement*» a fim de estabelecer normas em matéria de regras e processos aduaneiros, de simplificação e de redução dos procedimentos, designadamente a criação de um sistema de balcão único («*Single Window*»), de promoção de regras eficazes e transparentes, e de utilização de instrumentos informáticos;
- consolidar a adopção, a aplicação e o respeito das medidas sanitárias e fitossanitárias e dos acordos SPS da OMC (segurança sanitária dos produtos alimentares, saúde animal e conservação dos vegetais), e incluir igualmente a protecção e o bem-estar dos animais.

- combater com mais eficácia a pirataria e a contrafacção, que prejudicam de modo considerável e cada vez mais as produções europeias, nomeadamente através da elaboração de uma verdadeira estratégia de protecção efectiva dos direitos de propriedade intelectual, através do acordo TRIPS;
- Vincular os progressos em matéria de comércio ao respeito de normas sociais, éticas e ambientais;
- Contribuir para o desenvolvimento das capacidades das economias emergentes (como a China e a Índia) e dos países em desenvolvimento nestes domínios.

### 3.5 Outras áreas

3.5.1 Mesmo que haja progressos significativos em todas estas questões comerciais, não seriam eles por si só suficientes para garantir as condições de um verdadeiro «desenvolvimento sustentável», cujo objectivo foi reconhecido de modo explícito pela OMC na agenda definida em Doha. Para atingir tal objectivo, serão necessárias outras disposições, para as quais a União Europeia poderia igualmente desempenhar um papel de locomotiva. Relacionam-se em particular com os desafios do ambiente, da segurança, dos direitos fundamentais, das condições de trabalho e da diversidade cultural.

3.5.2 Uma exigência fundamental prende-se com a protecção do ambiente face às crescentes ameaças (protecção do quadro de vida das espécies, luta contra o efeito de estufa e as poluições, etc.). Este desafio, que, por definição, ultrapassa todas as fronteiras, está indissociavelmente ligado ao próprio conceito de globalização. Deve tornar-se num verdadeiro elemento das negociações comerciais, tendo-se em conta de modo transversal nas diferentes negociações. A União Europeia deveria dar maior prioridade a esta exigência:

- Tomando a iniciativa de renovar os acordos de Quioto sobre a redução das emissões com efeito de estufa, com a finalidade de associar todos os países do planeta para limitar o aquecimento do planeta (— o relatório do Grupo Internacional de Peritos sobre a Evolução do Clima (GIEC) — estabelecido ao nível internacional, aprovou o objectivo da UE),
- Desenvolvendo igualmente em comum esforços de investigação e de controlo das tecnologias ambientais susceptíveis de oferecer, face às novas necessidades mundiais, pericia de vanguarda em processos, produtos e serviços, abrangendo múltiplos domínios (por exemplo, agricultura e espaço rural, água e energia, indústria e reciclagem, habitação e urbanismo, etc.).

3.5.3 As necessidades de segurança adquiriram igualmente uma crescente importância multiforme. Refiram-se assim a protecção da saúde, designadamente face às pandemias, a luta contra a criminalidade, o controlo nuclear, a protecção das trocas informáticas, a segurança dos produtos e, designadamente, a alimentação. A globalização não se deve de maneira alguma assimilar a um aumento da insegurança. Importa, assim, encontrar regras eficazes que garantam um quadro mais seguro,

tanto para o desenvolvimento do comércio, como para as missões fundamentais dos Estados e as condições de vida. Estes progressos devem igualmente acompanhar a melhoria das práticas de governação, de luta contra a corrupção e as ameaças de todos os tipos.

3.5.4 A dimensão social da globalização e designadamente as normas de trabalho à escala mundial baseadas nas convenções da OIT <sup>(1)</sup> devem ter uma aplicação efectiva em todo o mundo. Por meio dos conceitos de trabalho digno e de comércio justo e equitativo, a UE, em parceria com a OIT, pode criar uma plataforma de valores e boas práticas. Deve-se levantar a questão de uma aplicação efectiva das convenções da OIT, podendo ir até ao estabelecimento de uma jurisdição.

3.5.5 Actores não estatais, empresas e parceiros sociais tomaram numerosas iniciativas muito encorajantes nos países em desenvolvimento. Refiram-se as políticas desenvolvidas por numerosas empresas europeias com base em orientações acordadas no âmbito da OCDE e das normas sociais da OIT. Merecem particular referência as iniciativas dos actores não estatais sobre o emprego, a formação, a saúde e as condições de vida e de trabalho, inclusive no âmbito de um diálogo social regional transfronteira. Deve-se reforçar o apoio da União Europeia a tais iniciativas, a começar pelas dos países ACP. A ajuda da União Europeia deveria ser igualmente condicionada por tais programas que beneficiam de uma participação activa dos actores da sociedade civil, inclusive e designadamente à escala regional.

3.5.6 Face à crescente internacionalização dos mercados financeiros, a UE deve agir de uma só voz para fazer do FMI um verdadeiro instrumento de estabilização. Os países da zona Euro deveriam decidir-se a unificar a sua participação no FMI, o que reforçaria o peso da Europa. Simultaneamente, a UE deve promover, com base nas convenções da OCDE, uma governação mundial em matéria de luta contra o branqueamento dos capitais e as fraudes.

3.5.7 A questão da educação e da repartição dos conhecimentos é fundamental na perspectiva de uma governação mundial ao serviço dos povos. Será necessário desenvolver os projectos da UNESCO e apoiar redes que permitam partilhar o saber e os conhecimentos para o maior número possível, respeitando o pluralismo no âmbito de um diálogo intercultural. A abordagem da UE sobre uma melhor governação mundial deve ter em conta a questão da diversidade cultural e do multilinguismo, pontos fortes da Europa, que se encontram actualmente ameaçados.

(1) Convenções da OIT: Convenção n.º 87 sobre liberdade sindical e a protecção do direito sindical. Convenção n.º 98 sobre o direito de organização e de negociação colectiva. Convenção n.º 29 sobre o trabalho forçado. Convenção n.º 105 sobre a abolição do trabalho forçado. Convenção n.º 138 sobre a idade mínima. Convenção n.º 182 sobre as piores formas de trabalho infantil. Convenção n.º 100 sobre a igualdade de remuneração. Convenção n.º 111 sobre a discriminação (emprego e profissão).

3.5.8 Em matéria de direitos, enfim, a UE deveria agir de forma concertada, no respeito das diversidades das culturas, para tornar mais efectivas as disposições da Declaração dos Direitos Humanos da ONU e alargar o papel do Tribunal Penal Internacional.

### 3.6 Originalidade do contributo da UE

3.6.1 Na perspectiva de uma governação mundial reforçada, a UE pode igualmente aproveitar a sua experiência nos seguintes domínios que poderiam ser centrais para levar à mais ampla aceitação possível da governação global:

- a subsidiariedade, que permite atribuir as responsabilidades ao nível adequado, e deixa aos Estados, às regiões e aos actores da sociedade civil verdadeiras margens de manobra,
- a prática da gestão de uma União complexa, que passa por processos a velocidades diferenciadas, e o respeito da diversidade das culturas;
- a consulta e participação dos actores económicos e sociais no processo de decisão;

3.6.2 Tal como o faz actualmente em relação aos países ACP, a União Europeia deveria assim privilegiar, sempre que possível, uma abordagem regional nas suas relações políticas, económicas e comerciais com os seus parceiros. Tal desenvolvimento das relações recíprocas entre a UE e outras entidades regionais, num espírito de emulação e de abertura recíproca, beneficiaria todas as partes envolvidas, completando e reforçando assim, de modo indubitavelmente decisivo, o quadro multilateral da OMC.

## 4. Desenvolver uma estratégia comum para a UE no comércio internacional

4.1 *Multilateralismo ou bilateralismo? Esta óptica é abordada no âmbito de uma comunicação da Comissão Europeia sobre «Uma Europa global: competir a nível mundial», de 4 de Outubro de 2006.*

4.1.1 As dificuldades da OMC para progredir na Agenda de Doha, e os limites dessa agenda, devem encorajar a União Europeia a tomar novas iniciativas. O Comité Económico e Social Europeu congratula-se, assim, pelo facto de a Comissão Europeia, na comunicação de Outubro de 2006, ter recomendado uma nova estratégia comercial assente em abordagens bilaterais e multilaterais.

4.1.2 A abordagem multilateral dos problemas ligados à globalização é a mais desejável uma vez que garante melhores resultados equilibrados e sustentáveis. Assim, o Comité concorda com o apoio reiterado pela Comissão aos méritos intrínsecos do multilateralismo e da OMC. O objectivo é concluir a agenda de Doha num enquadramento global, vinculando todos os países participantes a respeitar as regras comuns.

4.1.3 O Comité salienta a necessidade de actuar eficazmente em apoio às propostas da Comissão, segundo as quais a UE, face

às dificuldades persistentes das negociações no âmbito da OMC, deve explorar outras abordagens complementares, inclusivamente bilaterais, de modo mais activo. Trata-se designadamente de aprofundar os debates com as economias emergentes em rápido crescimento (China, Índia, ASEAN, MERCOSUL, Estados do Golfo), mas igualmente de reforçar as relações estratégicas com as economias vizinhas (Rússia, Ucrânia, Moldávia e Mediterrâneo) e de modernizar as relações com os países ACP (África, Caraíbas, Pacífico) através de acordos regionais de parceria económica em negociação.

4.1.4 O Comité salienta que uma ampliação da estratégia internacional da UE através de abordagens bilaterais não se pode substituir à abordagem multilateral, que deverá continuar a ser o objectivo fundamental, visto que é conforme aos valores europeus.

4.1.5 Convirá garantir, não só a compatibilidade destas abordagens com os compromissos da OMC, como bem recorda a Comissão, mas também:

- Não contrariar as possibilidades de progresso nas negociações multilaterais;
- Facilitá-las, afinal pelo contrário, em seguimento ao aprofundamento dos debates e às aproximações das posições subjacentes às abordagens bilaterais.

4.1.6 Qualquer abordagem bilateral da UE deveria assim ser apenas complementar à abordagem multilateral, com o objectivo de:

- preparar o terreno das negociações multilaterais colocando designadamente em destaque os pontos mais importantes da UE (os pontos não resolvidos de DOHA, as práticas comerciais, o combate à contrafacção, os contratos públicos...)
- progredir através da via bilateral nos outros domínios da governação mundial: política social, ambiente, política cultural, energia

4.1.7 Serão necessárias muitas clarificações e ajustamentos no que respeita, designadamente, às modalidades de aplicação dos critérios e às políticas a prosseguir em relação a determinados países, em particular, como a China, a Coreia, a Índia, ou ainda a Rússia.

### 4.2 Intensificar as relações com os Estados vizinhos e as relações privilegiadas

4.2.1 Deve-se prestar particular atenção aos países vizinhos (designadamente, a Rússia, a Ucrânia, a Bielorrússia, a Moldávia, os países mediterrânicos), através de parcerias privilegiadas no quadro de uma estratégia de vizinhança coerente e de comunicações de interesses.

4.2.2 No âmbito do diálogo transatlântico, a UE e os EUA deveriam convergir para uma aproximação das suas visões da globalização e estabilizar a sua cooperação e os seus intercâmbios.

4.2.3 A UE deverá igualmente prosseguir a promoção, através de contactos bilaterais, do desenvolvimento das integrações regionais nos outros continentes (cf. Países ACP, Mercosul, ASEAN, etc.) que permitirão uma melhor estruturação e um melhor equilíbrio do comércio mundial, e facilitar o andamento dos debates da OMC. Além da sua experiência única de integração, a UE deve continuar a inspirar e apoiar outras aproximações regionais indispensáveis à globalização sustentável e estruturada. Esta abordagem é particularmente válida em relação aos países em desenvolvimento, como os países ACP. A negociação de acordos de parceria (APE) deve ser acompanhada de um incentivo aos processos de integração regional, que são, sem dúvida, factores primordiais para evitar que estes países sejam os «esquecidos» da globalização. O exemplo do CARICOM é muito significativo e suscita grandes esperanças. A este respeito, a UE deverá apoiar tanto as capacidades administrativas de integração regionais como os agrupamentos dos actores da sociedade civil.

4.2.4 Poder-se-á, também, tentar aprender com os exemplos de boas e más práticas de outros países em ou de comunidades regionais. A UE deveria continuar a promover e privilegiar as comunidades regionais que progridem, com ritmos e vocações diferentes, numa via semelhante à da UE: Mercosul, ASEAN, etc.

4.2.5 Nesta abordagem bilateral, não se pode subestimar o papel e a acção dos actores da sociedade civil. A participação do CESE no diálogo da sociedade civil iniciado pela Comissão para o acompanhamento das negociações no âmbito da OMC, bem como as actividades do CESE realizadas através das diferentes estruturas criadas surgem assim em toda a sua importância estratégica e devem ser mais reconhecidas e mais visíveis.

#### 4.3 *Uma liberalização do comércio mais responsável*

4.3.1 Convirá igualmente garantir que as análises de impacto das vantagens, obrigações e concessões de qualquer acordo tenham em devida conta as consequências económicas e sociais, designadamente no plano sectorial (inclusive a agricultura e as indústrias de mão-de-obra intensiva). Estas análises, efectuadas por iniciativa da Comissão Europeia para cada nova negociação, deveriam implicar mais os peritos locais e os representantes da sociedade civil. Será igualmente necessário aprofundar a estratégia de gestão de risco abordada na comunicação da Comissão.

4.3.2 O Comité pronunciou-se a favor do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização. Entende que este fundo deve ser um instrumento estratégico para assistir as pessoas e regiões afectadas pela globalização. Mesmo se complementar a financiamentos nacionais, o seu papel deve ser visível e atingir uma massa crítica em termos financeiros. O Comité insiste que este fundo, tal como o Fundo Social Europeu, deve ser gerido por um comité tripartido com a participação dos parceiros sociais.

4.3.3 O sector agrícola deverá ser objecto de particular atenção neste contexto. Além da produção agrícola propria-

mente dita, é necessário ter em conta a indústria agro-alimentar, que representa 14 % do valor acrescentado europeu e 4 milhões de empregos. Foi para tornar possível um acordo na OMC que a PAC foi revista de modo radical a partir de 2003, o que implica sacrifícios consideráveis para os profissionais do sector. Um futuro acordo na OMC deverá assim obter a reciprocidade no acesso aos mercados e uma baixa equivalente e significativa no respeitante aos subsídios aos produtores americanos.

#### 4.4 *Acções comuns nos mercados externos*

4.4.1 Será necessário, enfim, que os Estados-Membros se dotem melhor dos objectivos e meios de uma verdadeira estratégia comum no acesso aos mercados mundiais, colmatando designadamente três lacunas:

4.4.2 Em primeiro lugar, os sistemas de seguros de crédito à exportação continuam a ser essencialmente nacionais, não obstante a integração política, económica, financeira e, no âmbito do euro, monetária da Europa. A UE deveria apoiar estes mecanismos nacionais a fim de os coordenar e de os harmonizar para todas as empresas europeias, designadamente as PME.

4.4.3 Em segundo lugar, os grandes parceiros comerciais da UE são visitados alternadamente por missões comerciais essencialmente nacionais e mutuamente concorrentes. Não se trata de pôr em causa estas abordagens bilaterais muitas vezes baseadas em relações históricas, mas de completá-las, quando justificado em termos económicos, e valorizá-las através de missões de promoção sectoriais de dimensão europeia que reforcem a identidade comunitária.

4.4.4 Os instrumentos de defesa comercial (designadamente o *antidumping*) devem ser mais conhecidos e mais bem utilizados graças a recursos mais importantes que lhe devem ser afectados.

### 5. **Aumentar a integração para fazer da globalização uma oportunidade para os povos da Europa**

A UE deve fazer face aos desafios da globalização baseando-se na sua integração económica, na solidariedade e na constante procura de melhor produtividade no centro da estratégia europeia de Lisboa. Só uma União Europeia reforçada estará à medida de fazer peso na globalização face às potências comerciais de dimensão continental.

#### 5.1 *Reforçar o atractivo da Europa como área de investimento*

5.1.1 Em primeiro lugar, a UE terá de se firmar num mercado interno suficientemente integrado, eficaz e eficiente. Seria inútil tentar obter dos parceiros mundiais concessões que os europeus não fazem entre si, bem pelo contrário. Estamos ainda muito atrasados quanto ao que há a fazer neste domínio.

5.1.2 Subsistem ainda numerosos antigos obstáculos e às empresas europeias mal foram dados os meios para poderem sentir-se realmente «europeias». Os serviços, que representam dois terços do PIB, continuam muito compartimentados no respeitante aos contratos públicos dos Estados-Membros, sejam eles fornecimentos, prestação de serviços, obras, ou tudo o que respeita à defesa; os últimos estudos sérios, não actualizados nos últimos dez anos, indicam que mais de 90 % destes contratos do sector público são sempre atribuídos a fornecedores nacionais.

5.1.3 Será necessária prudência no sentido de que o acervo comunitário não seja ameaçado pela concorrência estéril entre Estados-Membros: dumping, subvenções, política de criação de «campeões nacionais», novas barreiras e obstáculos. A concepção de uma política industrial europeia, inclusive no domínio da defesa, muito contribuiria para reforçar as posições económicas e tecnológicas da UE face à globalização. Torna-se ainda indispensável reforçar a política de concorrência comunitária e criar um quadro fiscal e social transparente na UE e combater todas as duplas tributações, as distorções de concorrência mais evidentes e as fraudes ao IVA intracomunitário.

5.1.4 A insuficiência de infra-estruturas de verdadeiras dimensões europeias (transporte, energia, novas tecnologias, centros tecnológicos, centros de investigação...) coloca a UE na incapacidade de oferecer as melhores oportunidades de investimento para o que é ainda o primeiro mercado do mundo.

5.2 Desenvolver as qualificações e a formação dos europeus no sentido de uma sociedade inovadora com acesso ao conhecimento para todos

5.2.1 A Europa é escassa em matérias-primas e não pode concorrer com o resto do mundo através de políticas de dumping social, ambiental ou fiscal. Também não pode tornar-se no supermercado do mundo e deixar à Ásia o papel de «fábrica do mundo». O seu futuro depende sobretudo da sua capacidade de inovação e de empreendimento, das aptidões das suas mulheres e dos seus homens. O investimento a longo prazo na educação ao longo da vida é a chave de um desenvolvimento harmonioso. Importa, assim, favorecer não só tudo o que é formação e educação, mas também uma mobilidade selectiva na UE, que passa pelo multilinguismo e pelos planos de carreiras, inclusive nas funções públicas, com uma dimensão europeia e internacional.

5.2.2 A Europa ainda está demasiado compartimentada. O CESE preconiza projectos de grande envergadura: desenvolvimento efectivo do plurilinguismo na escola, programa de mobilidade para os jovens, inclusive na escola, e para os aprendizes e jovens trabalhadores, universidades europeias, percursos europeus de educação ao longo da vida, quadro comum de reconhecimento de todas as qualificações.

5.2.3 A Europa merece uma vasta iniciativa europeia em matéria de educação, formação e difusão dos conhecimentos.

Deve-se prestar particular atenção às pessoas e territórios vítimas de reestruturações e deslocalizações de forma a organizar esforços de formação e a criar novos empregos.

5.3 *Dotar-se de meios efectivos para fazer face aos reptos da globalização*

5.3.1 O desafio da globalização implica um reforço da competitividade dos produtos e serviços da UE. Os interesses económicos da União são tão importantes como diversos. Para permanecer na vanguarda das trocas mundiais, a União deve designadamente reforçar todas as suas posições, tanto na área dos produtos e serviços de elevado valor, que representam metade das suas exportações e um terço da procura mundial, como na área de outros tipos de produtos e serviços que correspondem às aspirações das populações.

5.3.2 Uma política europeia de apoio ao espírito empresarial e à inovação deveria ser, a par da educação, formação e difusão dos conhecimentos, uma prioridade fundamental para os anos vindouros no âmbito de uma nova estratégia europeia «na sequência de Lisboa». O CESE propõe, nestes domínios, a elaboração de um roteiro conjugando os esforços dos Estados-Membros e da UE, os financiamentos públicos e os contributos privados.

5.3.3 Se já não é possível um melhor orçamento 2007-2013 para a UE, resta tirar dele o melhor partido e, designadamente:

- garantir um financiamento efectivo das redes transeuropeias prioritárias, com o contributo de parcerias público/privado;
- aumentar as capacidades de empréstimos e garantias da UE e desenvolver uma engenharia financeira mais inovadora relativamente aos fundos estruturais, actualmente demasiado circunscrita a conceder meras subvenções;

5.3.4 Um grande trunfo da Europa é actualmente o euro, que se tornou não só na moeda única de treze Estados-Membros, mas ainda numa grande moeda internacional de reserva e de câmbios. O euro oferece a um número crescente de países no mundo uma alternativa credível e útil face ao dólar. Facilita a conclusão e a segurança financeira dos contratos comerciais das empresas europeias. Veicula uma verdadeira imagem interna e externa da Europa unida. O euro carece de um verdadeiro centro de decisão em matéria de política económica que entrava actualmente os benefícios que se poderiam aguardar.

5.3.5 São as políticas comuns que estão na base da coesão da União Europeia. Se, actualmente, o carvão e o aço já não são as plataformas da coesão, os actores económicos e sociais aguardam com grande expectativa maiores competências da UE em matéria de política energética (conservação dos recursos, segurança dos aprovisionamentos, novos investimentos nas energias não poluentes, eficácia e economias de energias) e de protecção do ambiente. Estes dois domínios requerem mais Europa com verdadeiras políticas comuns.

5.3.6 A União deve assim dotar-se de uma política mais global e mais coerente em matéria de migrações através de políticas coordenadas de integração e de acolhimento compatíveis com a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais e com as convenções de Genebra sobre o direito de asilo, lutando todavia com maior eficácia contra as correntes clandestinas. A UE deveria igualmente encorajar de modo mais activo a criação de empregos qualificados nos países em desenvolvimento através de uma política de parceria e de incentivo às integrações regionais que podem oferecer novas perspectivas de mobilidade, aperfeiçoamento e intercâmbios.

#### 5.4 *Dar um rosto humano à globalização*

5.4.1 Em torno de uma estratégia face aos desafios da globalização a União Europeia pode remobilizar os cidadãos europeus para o seu projecto de integração.

5.4.2 O Comité insiste, de modo geral, na necessidade de plena associação dos parceiros sociais e dos diferentes actores representativos da sociedade civil organizada na nova abordagem global que preconiza para enfrentar os desafios da globalização. Deve haver mais transparência da parte do Conselho e da Comissão, inclusive em matéria de negociações comerciais. O CESE desejaria, em particular, ser associado, com os seus parceiros da sociedade civil dos países terceiros, nas iniciativas multilaterais e bilaterais.

5.4.3 Mais especificamente, o Comité preconiza a implicação dos parceiros sociais e demais agentes da sociedade civil:

- em campanhas europeias de informação e de debates sobre os desafios da globalização organizadas com as organizações da sociedade civil;
- em reuniões regulares de informação e em consultas sobre a nova estratégia internacional prevista pela Comissão e o Conselho, tal como o CESE as havia organizado em torno da Convenção Europeia;
- nas análises de impacto dos efeitos económicos e sociais de novos acordos comerciais e na gestão do Fundo de Ajustamento à Globalização;

- o acompanhamento das negociações bilaterais com conjuntos regionais, tais como os acordos APE com as regiões ACP, para os quais o CESE pode contribuir com a sua experiência e a dos seus parceiros da sociedade civil nos países terceiros.
- nas diferentes políticas necessárias para reforçar as políticas da UE (mercado único, estratégias de cooperação, coesão, euro, etc.);
- no apoio ao desenvolvimento de um diálogo social eficaz sobre os diferentes aspectos das adaptações e reformas necessárias na UE, nos seus Estados-Membros e nas suas regiões, inclusive à escala transfronteira.

5.4.4 O CESE advoga uma dimensão europeia das missões de serviço de interesse geral, implicando, além da simples cooperação, meios integrados em matéria de segurança económica, de protecção civil e ambiental, de controlo aduaneiro das fronteiras externas, de polícia e mesmo de defesa, em vez de deixar tal conceito encravar-se indevidamente nas fortalezas nacionais, assim opostas a novos progressos europeus.

5.4.5 O CESE apoia igualmente uma abordagem mais participativa do mercado único, incentivando as iniciativas associativas, o diálogo social, a responsabilidade social das empresas, a auto-regulação e a co-regulação socioprofissionais (designadamente para os serviços, o comércio, os mercados financeiros, o ambiente, a energia, os aspectos sociais, os direitos dos consumidores).

5.4.6 Os actores da sociedade civil organizada têm um pleno papel directo e autónomo a desempenhar para desenvolver as relações com os seus homólogos dos países e agrupamentos regionais parceiros comerciais da União Europeia.

5.4.7 A dimensão humana da globalização, como da integração europeia, é assunto dos cidadãos e da sociedade civil organizada. Mais informados e consultados, associados de modo sistemático, os povos da Europa reconhecer-se-ão numa estratégia que determinaram e que podem controlar.

Bruxelas, 31 de Maio de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI»**

COM(2006) 708 final

(2007/C 175/17)

Em 22 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 — Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI*.

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 2 de Maio de 2007, do qual foi relator **D. Retureau**.

Na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 140 votos a favor, 82 contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Preâmbulo

1.1 O Livro Verde sobre a modernização do direito do trabalho visa:

- identificar os principais desafios decorrentes da disparidade entre os regimes jurídico e contratual em vigor e as realidades do mundo do trabalho, com a ênfase no campo de aplicação pessoal do direito do trabalho mais do que do direito colectivo do trabalho;
- lançar um debate sobre como pode o direito do trabalho contribuir para promover a flexibilidade em articulação com a segurança do emprego, independentemente da forma do contrato de trabalho e, por conseguinte, contribuir, em última análise, para a criação de emprego e para a redução do desemprego;
- estimular o debate sobre a possibilidade de diferentes tipos de relações contratuais, bem como de direitos na esfera laboral aplicáveis a todos os trabalhadores, poderem beneficiar tanto trabalhadores como empresas, facilitando as transições no mercado do trabalho, apoiando a aprendizagem ao longo da vida e desenvolvendo a criatividade de toda a mão-de-obra;
- contribuir para o objectivo «Legislar melhor», incentivando a modernização do direito do trabalho, tendo em atenção os benefícios e custos globais em causa, e em particular eventuais problemas para as pequenas e médias empresas.

1.2 Desta forma, o Livro Verde propõe-se, acertadamente, tratar questões tão diversas como as relações de emprego triangulares, o caso dos trabalhadores independentes mas de facto economicamente dependentes da empresa empregadora, a revisão da Directiva «Tempo de trabalho» e o sério problema do trabalho não declarado.

1.3 No que respeita às possíveis orientações de modernização do direito do trabalho, que não são, é certo, da competência directa da UE mas relativamente às quais a UE pode desenvolver uma acção complementar da dos Estados-Membros, a principal tendência é o receio de que o contrato tradicional (a tempo inteiro e de duração indeterminada) e as protecções que lhe estão associadas possam revelar-se inadequadas para muitos dos empregadores e trabalhadores, o que dificulta uma adap-

tação rápida das empresas e a evolução dos mercados, podendo também ser um entrave à criação de novos postos de trabalho, tornando, por isso, indispensável a revisão destas disposições do direito do trabalho.

1.4 O Livro Verde em apreço, para lá da questão do trabalho individual, deverá contribuir para a elaboração da comunicação sobre flexigurança, a publicar em Junho de 2007, a qual terá por objectivo explorar este conceito já presente em vários Estados-Membros, que associa, tanto quanto se sabe, a flexibilidade externa e interna dos trabalhadores a uma forma de segurança cujo alcance e financiamento não são ainda claros. No segundo semestre de 2007, o debate prosseguirá, pois, sobre uma temática alargada, no âmbito da qual deverão seguramente ser examinados os aspectos de flexibilidade já introduzidos por lei ou pela negociação colectiva e o financiamento da flexigurança, sem se concentrar num modelo em particular.

## 2. Observações na generalidade

2.1 O Comité acolhe com interesse a iniciativa da Comissão de lançar uma reflexão sobre a forma de conciliar o direito de trabalho e o objectivo da Estratégia de Lisboa de um crescimento sustentável, com mais e melhor emprego, ao lado da coesão social e do desenvolvimento sustentável. Lastima, porém, que a presente consulta esteja sujeita a um prazo tão reduzido e que não esteja disponível uma série de trabalhos preparatórios necessários.

2.2 O relatório Wim Kok de Novembro de 2003 salientou a necessidade de aumentar a um tempo a flexibilidade e a segurança no mercado de trabalho, melhorando a organização do trabalho e tornando mais atraentes (para os trabalhadores e para os empregadores) os contratos de trabalho tradicionais e atípicos a fim de evitar a criação de um mercado de trabalho a duas velocidades. A noção de segurança do emprego devia ser revista e alargada, a fim não só de abranger a protecção do emprego como também de promover a capacidade dos trabalhadores de se manterem empregados e de progredir na carreira. Convinha criar o máximo possível de postos de trabalho e melhorar a produtividade através da supressão dos entraves à criação de novas empresas e de uma melhor antecipação e gestão das reestruturações.

2.3 Importa ter presentes todos estes diversos elementos das conclusões do grupo de trabalho presidido por Wim Kok aprovadas pelo Conselho, dado que proporcionam uma visão mais completa das reformas do mercado de trabalho no contexto da Estratégia de Lisboa renovada do que o faz o Livro Verde, centrado como está em aspectos limitados do direito individual do trabalho. Com efeito, o Livro Verde só refere parcialmente os elementos citados por W. Kok e ignora totalmente a questão do «ambiente mais seguro» da agenda social.

2.4 Uma perspectiva redutora poderá levar a uma perda de confiança da parte dos cidadãos europeus, cada vez mais cépticos quanto ao projecto social europeu. A Comissão crê oportuno rever o grau de flexibilidade previsto nos contratos tradicionais (contrato sem termo a tempo inteiro) no que respeita aos prazos de notificação, aos custos e procedimentos para os despedimentos individuais ou colectivos e à definição de «despedimento abusivo», quando esses elementos são na realidade o alicerce da segurança profissional do trabalhador.

2.5 O Comité não esconde a sua apreensão quanto à afirmação de que o direito do trabalho é incompatível com a Estratégia de Lisboa renovada e contrário à sua concretização, por dificultar a criação de emprego, e de que no seu estado actual o direito do trabalho não permite que as empresas e os trabalhadores se tornem suficientemente adaptáveis.

2.6 O Comité assinala que a estratégia fixada em 2000 não atingiu todos os seus objectivos. A análise deve ser prudente e evitar focar excessivamente o direito do trabalho. A estratégia, embora revista, deve continuar a ter por objectivo tornar a Europa mais competitiva, mas igualmente mais capaz de promover o pleno emprego numa sociedade mais orientada para o respeito do equilíbrio entre vida familiar e vida profissional, mais bem adaptada à opção de carreira, através do investimento na adaptabilidade e no combate à exclusão social. A modernização do direito do trabalho é apenas um instrumento entre outros para alcançar estes objectivos, não devendo exagerar-se a sua importância.

2.7 Antes de se pronunciar sobre a orientação a dar à modernização do direito do trabalho na Europa, o Comité procurará, por isso, recolocar em perspectiva uma série de considerações ou iniciativas da própria Comissão, tais como o relatório encomendado ao professor Supiot e que é muito pouco citado neste contexto ou as conclusões do Conselho EPSCO de 30 de Novembro e 1 de Dezembro de 2006 sobre «trabalho digno para todos». O objectivo do Relatório Supiot era efectuar uma análise transversal e construtiva sobre o futuro do emprego e do direito do trabalho num quadro comunitário, intercultural e interdisciplinar, mas o Livro Verde não se inspirou nele suficientemente.

2.8 Que conclusões se podem inferir das estatísticas públicas, do impacto do quadro protector do direito do trabalho sobre o objectivo de mais e melhor emprego?

2.9 O relatório final do Grupo Supiot evocou uma série de temas que correspondem às principais questões ligadas à evolução das relações de trabalho, como sejam a globalização da concorrência e das actividades económicas, o impacto das atitudes e dos hábitos de consumo, a liberalização dos mercados, o progresso tecnológico, a evolução dos próprios trabalhadores (que podem tornar-se mais qualificados, mais autónomos, mais móveis ou mais individualistas) e as novas técnicas empresariais de gestão dos recursos humanos, de incentivo aos trabalhadores, de exigências de polyvalência ou de flexibilidade dos horários de trabalho. O relatório examinou a questão da flexibilidade e da segurança e o aspecto muito importante da transição profissional, anunciando o fim do modelo da carreira profissional linear.

2.10 Entre as exigências democráticas trazidas pelo direito social para o domínio socioeconómico, o Grupo Supiot destacou quatro pontos que conservam toda a sua actualidade no debate lançado pelo Livro Verde (1).

Assim:

- A exigência de igualdade, com a questão da igualdade entre homens e mulheres e, de uma forma mais geral, a da não discriminação, continua a ser actual dado que permite encontrar mais facilmente a solução para os problemas da precariedade e de um mercado de trabalho a duas velocidades;
- A exigência de liberdade, que impõe a protecção do trabalhador contra a dependência, permanece uma solução para as questões da relação de trabalho disfarçada, dos falsos independentes e do trabalho não declarado;
- A exigência de segurança individual continua a limitar a insegurança social em sentido lato que afecta os trabalhadores ou para os beneficiários das prestações sociais;
- Os direitos colectivos, que garantem a participação dos trabalhadores na vida empresarial, nos seus objectivos e no desenvolvimento económico.

2.11 O Comité assinala que a Comissão não apresenta o debate sobre a modernização do direito do trabalho e sobre as protecções que este normalmente proporciona (tais como saúde, segurança, organização do horário de trabalho, férias pagas, etc.) com base em exigências anteriores.

2.12 O Livro Verde chama a atenção para a disparidade sensível na maior parte dos países entre as normas jurídicas e contratuais existentes e a realidade do mundo de trabalho actual, que tomou rapidamente forma desde o final dos anos 80/início dos anos 90. Mas em momento algum se faz referência ao papel historicamente protector e emancipador do direito do trabalho no sentido lato, incluindo o que deriva das negociações colectivas, com as especificidades próprias às diferentes condições culturais, sociais, económicas e jurídicas dos diversos Estados-Membros.

(1) *Au dela de l'emploi*, Edições Flammarion, 1999, pp. 294 e ss.

2.13 O respeito de um certo equilíbrio entre as partes é assegurado não só pelo direito do trabalho mas também pelo diálogo social.

2.14 Qualquer argumentação que considere um direito do trabalho protector como um entrave ao crescimento e ao emprego seria uma visão redutora que limitaria o direito do trabalho a um simples instrumento da política dos mercados do trabalho ou a uma variável económica.

2.15 Uma vez que a relação entre trabalhadores e empregadores é sempre de dependência, há que reafirmar o papel fundamentalmente protector e emancipador do direito do trabalho e a sua aplicação deveria ser assegurada a fim de evitar a pressão sobre os trabalhadores decorrente da globalização e do envelhecimento da população. A União Europeia tem seguramente um importante papel a desempenhar neste domínio relativamente aos Estados-Membros.

2.16 Em 2000, a Comissão lançou uma iniciativa que deveria promover o debate sobre a necessidade de avaliar os elementos essenciais do sistema legislativo e das convenções colectivas para assegurar a sua compatibilidade com uma organização moderna, **mas também** uma melhoria das relações de trabalho.

2.17 Esta iniciativa de melhoria não foi prosseguida, embora seja evidente que deveria ter sido levada a bom porto a fim de permitir tanto a modernização como a melhoria das condições de trabalho, tema retomado anos mais tarde pela actual Comissão, mas numa óptica distinta.

2.18 O Comité não pode senão constatar importantes lacunas que comprometem seriamente a linha de raciocínio e as perspectivas abertas pelo Livro Verde, salientando em particular os aspectos que lamenta não tenham sido aprofundados ou referidos:

- o objectivo do crescimento económico não é incompatível com a dimensão social da construção europeia e do seu desenvolvimento,
- o direito do trabalho abrange não só os contratos de trabalho individuais mas também o direito do trabalho colectivo,
- o conceito de trabalho digno consagrado nos compromissos de cooperação UE-Organização Internacional do Trabalho (OIT) e os esforços positivos envidados pelos Estados-Membros e pelos países candidatos em Junho de 2006, quando da adopção da Recomendação n.º 198 da OIT, que propunha boas definições e princípios de funcionamento a fim de combater a incerteza nas relações de trabalho e assegurar a concorrência justa e a protecção efectiva dos trabalhadores, não devem tornar-se letra morta <sup>(2)</sup>,
- os parceiros sociais, a nível quer nacional quer europeu, já

<sup>(2)</sup> O Grupo dos Empregadores não apoiou a adopção da Recomendação n.º 198 da OIT sobre a relação laboral.

contribuíram através dos seus acordos e convenções colectivas para assegurar novas formas de contrato, mesmo atípicas, demonstrando assim que estão dispostos a adaptar a relação de trabalho a novas realidades e a contemplar formas mais flexíveis, desde que com as garantias adequadas,

- o diálogo social é um instrumento de co-regulação, e é importante promovê-lo e torná-lo mais eficaz a fim de assegurar um melhor enquadramento da flexibilidade do contrato de trabalho,
  - a segurança na relação de trabalho é uma condição do aumento da produtividade, dado que a precariedade não cria emprego. A mobilidade e a flexibilidade podem ser factores favoráveis ao aumento da produtividade e à segurança de emprego, mas as alterações introduzidas não deverão multiplicar o número de trabalhadores pobres,
  - a resposta não pode consistir em opor os trabalhadores uns aos outros e em atribuir-lhes a responsabilidade por encontrar soluções para o desemprego e para a inadequação entre a formação e a procura de competências,
  - o novo modelo de contrato *standard* flexível proposto para pôr cobro ao alegado conflito entre trabalhadores «in» e «out» não os pode responsabilizar pelas opções a fazer para escapar à dualidade do mercado de trabalho e não suprimirá, caso venha a concretizar-se, nenhum dos entraves reais à criação de emprego!
- 2.19 O Comité entende que é chegada a altura de efectuar uma análise completa e aprofundada, com base principalmente:
- num balanço dos regimes jurídicos dos Estados-Membros, e mais concretamente nas protecções oferecidas, seus objectivos e eficácia, acesso a órgãos e mecanismos de resolução de litígios, judiciais ou não judiciais,
  - na contribuição do diálogo social para a modernização e melhoria do direito do trabalho, do trabalho digno e do combate ao trabalho não declarado, bem como para o funcionamento do mercado de trabalho e para a organização do trabalho nas empresas ao nível mais adequado (comunitário, nacional, regional, empresarial ou transfronteiriço),
  - na tomada em consideração dos serviços públicos e da importância de serviços públicos eficazes e de qualidade para o emprego e o crescimento,

- na tomada em consideração da gestão empresarial, da participação dos trabalhadores e dos mecanismos de controlo e de alerta das instâncias representativas dos trabalhadores (sobretudo nos comités de empresa) na adaptação às mudanças e à reestruturação,
- no reconhecimento do papel dos verdadeiros trabalhadores independentes, cujo papel é primordial para a promoção do empreendedorismo e para a criação de PME, incluindo na economia social, e na instauração de uma protecção adequada para os trabalhadores que dependem economicamente de outrem, tendo em conta as especificidades de determinados trabalhadores independentes (p.ex. os que trabalham no sector das vendas directas),
- na promoção da Recomendação da OIT de 2006 sobre a relação de trabalho (n.º 198),
- no impacto do trabalho não declarado, com base nos mecanismos de repressão do mesmo através de uma melhor coordenação a nível europeu das autoridades competentes: uma Europa social?
- no impacto dos movimentos migratórios, que devem ser mais bem coordenados,
- em soluções vantajosas para todas as partes, o que implica uma utilização adequada da flexibilidade que respeite as necessidades das empresas e as expectativas e necessidades dos trabalhadores, permitindo-lhes um maior controlo sobre o seu projecto de vida,
- numa reflexão e em iniciativas em matéria de educação e formação inicial e contínua dos trabalhadores, quer activos, quer ameaçados pela reestruturação, quer dispostos a reintegrar-se no mercado de trabalho após interrupções da carreira por motivos pessoais, assim como em carreiras profissionais mais seguras, em vez de insistir em determinadas propostas de um hipotético «contrato único».

2.20 O programa da Presidência alemã, a redefinição da «qualidade do trabalho» na reunião informal dos ministros do Emprego e Assuntos Sociais de Janeiro de 2007, e a carta recente de 9 ministros do Emprego com vista ao relançamento da Europa social (incluindo os elementos do Anexo sobre as políticas de emprego e flexigurança) abriram novas perspectivas para uma análise aprofundada pelo CESE e para a revalorização da componente social da construção europeia.

### 3. Observações na especialidade: respostas ou comentários às questões colocadas pela Comissão Europeia

#### 3.1 *Quais seriam as prioridades de um programa coerente de reforma do direito do trabalho?*

3.1.1 O direito do trabalho não perdeu a sua pertinência enquanto regime de protecção quer dos trabalhadores quer dos empregadores; aos primeiros, proporciona uma base equitativa para contratos de trabalho legalmente estabelecidos, conjugando direitos e obrigações à luz dos poderes de direcção e comando

do empregador a que estão subordinados; aos segundos, oferece uma segurança jurídica extremamente importante, na medida em que os diferentes tipos de contratos convencionais, assim como as respectivas cláusulas essenciais, são claramente definidos, mesmo em caso de ruptura unilateral; além disso, em matéria de responsabilidade civil, por exemplo, o direito do trabalho oferece ainda aos trabalhadores e aos empregadores garantias e segurança jurídica em termos de indemnização e reconhecimento de qualquer eventual invalidez (para o assalariado) e de limitação da responsabilidade (para o empregador) caso as normas de segurança tenham sido respeitadas; a negociação colectiva e as instituições consultivas ajudam a instaurar boas relações de trabalho e, quando necessário, a encontrar as soluções adequadas em caso de litígio.

3.1.2 Quanto a alterações a fazer prioritariamente, conviria que o direito do trabalho, sem prejuízo das leis e práticas específicas de cada Estado-Membro, previsse novas formas flexíveis de contratos que continuem a possibilitar, em condições diferentes, o equilíbrio da relação de trabalho e a oferecer garantias de segurança jurídica para as partes em caso de despedimento justificado, de acidente de trabalho ou de doença profissional. Por outro lado, o direito do trabalho moderno deveria permitir aos assalariados obter direitos de progressão na carreira ao longo da sua vida activa a fim de poderem alternar a formação contínua e diversas formas de contrato que num momento ou noutro correspondam às suas necessidades individuais de conciliação do trabalho e da vida familiar, de promoção ou de reconversão profissional e permitindo aos empregadores obter benefícios a longo prazo do trabalho de assalariados satisfeitos.

3.1.3 A reforma do direito do trabalho deverá incentivar a acções positivas no interesse dos mais excluídos do mercado de trabalho. Evitando criar empregos precários, estas deverão ser determinantes na busca de percursos de inserção no mercado de trabalho, prevendo incentivos de acesso à aprendizagem ao longo da vida e a iniciativas da economia social propícias à integração no emprego.

3.1.4 Ao mesmo tempo, as relações de trabalho triangulares também deveriam ser revistas para assegurar uma melhor definição dos direitos e das obrigações que cabem a cada uma das partes, nomeadamente em matéria de responsabilidade civil ou penal. Os trabalhadores que dependem economicamente de um empregador principal ao qual estejam efectivamente subordinados no exercício da sua actividade profissional, também deveriam beneficiar de protecção social e de garantias adequadas contra acidentes de trabalho e doenças profissionais. No entanto, quaisquer alterações às disposições nesta matéria devem ser feitas com grande cautela e ter em conta as especificidades dos diferentes grupos de trabalhadores independentes dependentes economicamente (p.ex. os trabalhadores do sector das vendas directas), para que estes não sejam privados das suas fontes de rendimento nem de formas de actividade que respondam às suas expectativas.

3.1.5 Por outro lado, o combate ao trabalho não declarado e a formalização das relações laborais no quadro jurídico são indispensáveis; para isso, e para garantir, de um modo mais geral, o cumprimento das disposições jurídicas e contratuais, importa intensificar as inspeções do trabalho.

3.1.6 A Recomendação n.º 198 da OIT sobre a relação de trabalho, adoptada pela Conferência Internacional do Trabalho de Junho de 2006, é uma excelente fonte de inspiração para os Estados-Membros no que respeita à adaptação do direito do trabalho ao progresso tecnológico, económico e social que tem vindo a alterar profundamente a produção, os serviços e as trocas à escala mundial nos últimos vinte anos <sup>(3)</sup>.

3.2 *Poderá a adaptação do direito do trabalho e das convenções colectivas contribuir para melhorar a flexibilidade e a segurança no emprego e para reduzir a segmentação do mercado do trabalho? Sim/Não*

3.2.1 A prática demonstra que sem uma regulamentação adequada, a multiplicação dos contratos flexíveis contribui para segmentar o mercado e aumentar a insegurança, dado que reduz os rendimentos nos contratos mais comuns (tempo parcial), o que não permite enfrentar os desafios fundamentais de forma satisfatória e compromete a protecção social (limiares de acesso aos subsídios de desemprego, a uma reforma complementar, à formação contínua, etc.). A duração do dia de trabalho também deveria ser tida em conta, dado que em caso de repartição do tempo parcial ou do tempo inteiro ao longo do dia os trabalhadores não podem na prática dispor do tempo livre para os seus interesses pessoais.

3.2.2 A experiência revela ainda que os contratos flexíveis mais comuns (a termo e a tempo parcial) são propostos amiúde às pessoas que preferiam um trabalho a tempo inteiro. Embora tais contratos possam constituir um bom ponto de partida para a futura carreira profissional dos trabalhadores jovens e ofereçam melhores possibilidades de conciliação da vida profissional e da vida familiar, nem sempre são voluntariamente aceites. Os trabalhadores idosos encontram dificilmente emprego, mesmo a termo. A fragmentação do mercado não é imputável aos trabalhadores; resulta antes das opções dos empregadores, que decidem unilateralmente, em última instância, do tipo de contrato a propor. O direito do trabalho deve procurar combater a discriminação dos jovens, das mulheres e dos trabalhadores idosos no acesso ao mercado de trabalho e nas remunerações.

3.2.3 Para que a flexibilidade seja voluntária e não discriminatória, para oferecer mais segurança e permitir que os trabalhadores organizem a sua vida de forma autónoma (jovens com contratos a termo obrigados a viver com os pais devido a rendas excessivas, famílias monoparentais em que o progenitor tem um contrato a tempo parcial involuntário, tornando-se assim, amiúde, um trabalhador pobre), haverá que empreender uma revisão profunda do direito do trabalho no sentido da resposta à primeira questão e prioritariamente através do diálogo social, tripartido ou bipartido em função dos países e dos níveis.

<sup>(3)</sup> O Grupo dos Empregadores não apoiou a adopção da Recomendação n.º 198 da OIT sobre a relação laboral.

3.3 *O quadro normativo vigente, sob a forma de leis e/ou convenções colectivas, impede ou estimula as empresas e os trabalhadores que procuram tirar proveito das oportunidades a aumentar a produtividade e a adaptar-se às novas tecnologias e às mudanças ligadas à concorrência internacional? Como poderá ser melhorada a qualidade da legislação aplicável às PME, preservando-se simultaneamente os seus objectivos?*

3.3.1 O Comité não pode responder pelos 27 Estados-Membros. Deseja, no entanto, fazer algumas observações específicas; enfrentar a concorrência equivale, na maior parte dos casos, a inovar ou a apostar na qualidade.

3.3.2 Os factores reais da produtividade consistem na competência dos trabalhadores, na sua formação e experiência, bem como na aplicação das novas tecnologias, o que depende de investimentos públicos e privados na educação, na formação, na investigação e no desenvolvimento (são estes dois últimos factores os de que a Europa mais carece).

3.3.3 A regulamentação (jurídica ou contratual como o quadro de acção dos parceiros sociais sobre a formação) deve, pois, tender a favorecer a educação, a formação e a adaptação às novas tecnologias no âmbito laboral ou da carreira profissional e abranger de forma equitativa as diferentes categorias de assalariados. Uma empresa que pretenda formar competências e mantê-las suportará custos mais elevados, a partilhar com os próprios trabalhadores e com os poderes públicos; em compensação, a empresa terá vantagens sobre a concorrência e os trabalhadores beneficiarão com a aquisição de novas aptidões. A legislação pode promover a melhoria das competências e das qualificações organizando ou facilitando a obtenção de financiamento e as estruturas de formação ou especificando os direitos e incentivos à formação (interrupção do trabalho para formação, acumulação de dias para formação) ao longo da carreira profissional (de um contrato/empregador para outro), em função das leis e das práticas em vigor ou a adoptar e da negociação colectiva <sup>(4)</sup>.

3.3.4 A repartição equitativa dos esforços de qualificação/formação pode ser fomentada através de legislação e financiamentos locais para as PME, por exemplo, a fim de repartir os custos pelo território, atendendo à impossibilidade para as empresas muito pequenas e para os trabalhadores independentes de organizar e financiar formações de longa duração fora do emprego propriamente dito.

3.3.5 O direito do trabalho em sentido lato só pode, todavia, aplicar-se a uma pequena parte (formação contínua, envolvimento dos trabalhadores) dos elementos indispensáveis à aprendizagem das novas tecnologias e à adaptação às mutações industriais e sociais; o ensino superior, a investigação, o capital de risco, os viveiros de empresas e os pólos de inovação têm também o seu papel a desempenhar numa política industrial competitiva e coordenada a nível regional, nacional e comunitário.

<sup>(4)</sup> Cf. OCDE, PISA 2003 e PISA 2006 sobre a eficácia dos sistemas educativos; os países nórdicos estão muito bem classificados, com a Finlândia em primeiro lugar.

3.4 *Como facilitar o recrutamento mediante contratos sem termo e a termo certo, seja através da lei ou de convenções colectivas, de modo a permitir aumentar a flexibilidade destes contratos e garantir, ao mesmo tempo, um nível suficiente de segurança no emprego e de protecção social?*

3.4.1 Se flexibilidade significa formas de emprego mais numerosas ou mais precárias, esta solução é totalmente descabida. Entende-se, com efeito, por flexigurança a possibilidade de combinar vários tipos de flexibilidade e de segurança em matéria de emprego, com o objectivo de reforçar de modo equilibrado a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas, protegendo-os dos riscos que lhe são inerentes. Flexigurança é, pois, muito mais do que o equilíbrio entre flexibilidade externa e o sistema de segurança social. Quanto mais o contrato é flexível, mais a segurança diminui, requerendo uma protecção cada vez maior (protecção social, percurso profissional seguro ou segurança profissional durante a vida activa) <sup>(5)</sup>.

3.4.2 A questão parece concluir implicitamente que a flexibilidade cria emprego, mas nenhuma prova é aduzida para reforçar esta asserção. A segurança pertence muito mais ao domínio do direito social, que não é tratado no Livro Verde.

3.5 *Seria útil conjugar uma flexibilização da legislação de protecção do emprego com um sistema mais bem estruturado de auxílio aos desempregados, sob a forma de compensações por perda de rendimento (isto é, de políticas de mercado de trabalho passivas), mas também de políticas do mercado de trabalho activas?*

3.5.1 Um apoio aos desempregados verdadeiramente bem estruturado deve, em qualquer caso e independentemente do nível de «protecção» do emprego, incluir programas de formação ou de reciclagem eficazes e reconhecidos. Além disso, deve prever apoios e benefícios para as empresas dispostas a recrutar pessoas que se encontram nas margens do mercado de trabalho (desempregados de longa duração, etc.). Uma «política activa do mercado de trabalho» não implica a obrigação de aceitar todo e qualquer emprego que seja proposto, mesmo exigindo menos qualificações e com um vencimento inferior, sob pena de perder direito aos subsídios.

3.5.2 As soluções variam consoante o país em função de factores históricos e sociais e do papel das negociações colectivas. A subsidiariedade é muito importante no direito do trabalho, sobretudo na aplicação das directivas comunitárias, quer resultem de um acordo-quadro europeu quer de uma iniciativa comunitária. É certo que o nível comunitário deve assumir igualmente as suas responsabilidades, encorajando a negociação, apresentando propostas concretas nos domínios da sua competência e evitando confundir «melhor legislação» com «desregulamentação».

<sup>(5)</sup> A este respeito, cabe salientar que 78 % dos contratos de trabalho na Europa são a tempo inteiro e de duração indeterminada e que 18,4 % dos trabalhadores trabalham a tempo parcial mas igualmente com contratos de duração indeterminada. Os contratos a termo afectam apenas cerca de 14,5 % da população activa da UE e o trabalho temporário corresponde a apenas 2 % do emprego na UE-27. No entanto, mais de 60 % dos novos contratos de trabalho são contratos flexíveis.

3.6 *Que papel poderiam desempenhar a lei e/ou as convenções colectivas negociadas entre os parceiros sociais na promoção do acesso à formação e a transições entre formas contratuais diferentes, a fim de apoiar a mobilidade ascendente ao longo de uma vida profissional plenamente activa?*

3.6.1 É essencial dispor de uma base jurídica sólida e estável para assegurar a formação contínua e as transições profissionais. O peso relativo das normas e das convenções colectivas variam em função dos «modelos» em vigor em países em que as condições jurídicas e sociais, o papel das organizações representativas e as tradições e práticas são muito diferentes, mercê de um percurso histórico distinto e de formas diversas de garantir o respeito a muito longo prazo dos compromissos aceites pelos parceiros sociais. Seria necessário criar um verdadeiro estatuto protector do assalariado.

3.6.2 O sistema a instaurar afecta os contratos de trabalho e a sua introdução deve passar por instituições que facilitem a transição e assegurem o apoio financeiro (sob formas a definir após negociação), por estabelecimentos públicos de formação, colectivos ou mútuos, e por estratégias de formação dos trabalhadores no interior da empresa (qualificação na empresa), com reconhecimento das qualificações obtidas.

3.6.3 É no terreno que o direito de trabalho mais pode contribuir para os objectivos de Lisboa, no que respeita quer à sociedade do conhecimento quer à criação de garantias de segurança que permitam organizar a vida, planificar o futuro e gizar projectos, o que contribui directamente para o aumento da produtividade e para a qualidade do trabalho.

3.7 *É necessário clarificar as definições constantes das ordens jurídicas nacionais relativamente ao trabalho por conta de outrem e ao trabalho por conta própria, a fim de facilitar transições bona fide entre uma e outra situação de emprego?*

3.7.1 A reflexão é certamente bem-vinda, com base em estudos comparativos suficientemente aprofundados, mas a questão parece demasiado teórica na medida em que não aborda a harmonização do direito do trabalho ou da sociedade social. As definições nacionais e as jurisprudências que lhes correspondem são eficazes e seria mais útil conservá-las dado que se trata da *summa divisio* entre direito do trabalho e direito civil (comercial).

3.8 *Considera necessário prever um «sistema básico de direitos» relativo às condições de trabalho aplicável a todos os trabalhadores, independentemente da respectiva forma de contrato de trabalho? Qual seria a incidência dessas obrigações mínimas sobre a criação de emprego e a protecção dos trabalhadores?*

3.8.1 Tudo depende do conteúdo desse «sistema básico de direitos». Se forem nele incluídas questões como a duração do trabalho, a flexibilidade dos horários ou a remuneração, elas já são determinadas pelo tipo de contrato e pelas condições gerais legalmente aplicáveis.

3.8.2 Se, por outro lado, se está a pensar no direito de participação, nas liberdades fundamentais, no princípio de igualdade e não discriminação, no direito à protecção contra imprevistos — acidentes, doença, despedimento —, é evidente que se trata de elementos que pela sua natureza são independentes do contrato de trabalho e constituem direitos fundamentais. Está absolutamente fora de causa pensar na sua qualificação como «obrigações mínimas» ou na sua «flexibilidade».

3.9 *Deverão as responsabilidades das diferentes partes nas múltiplas relações de trabalho existentes ser especificadas, de modo a determinar a quem incumbe a responsabilidade do respeito dos direitos do trabalho? Seria praticável e eficaz recorrer à responsabilidade subsidiária para estabelecer a responsabilidade no âmbito dos subcontratantes? Em caso negativo, existem outros meios para garantir uma protecção suficiente dos trabalhadores parte em relações de trabalho triangulares?*

3.9.1 O direito do trabalho baseia-se na ordem pública social, que todas as partes devem respeitar. Os mandantes devem dispor de um certo poder de controlo ou de supervisão sobre os seus subordinados e ter o cuidado de incluir nos contratos determinados princípios (respeito das normas sociais e técnicas vigentes) para não se tornarem cúmplices involuntários de violações do direito do trabalho ou de outras normas nacionais aplicáveis nos locais de trabalho.

3.9.2 A responsabilidade solidária, ao permitir ao mandante processar os subcontratantes que não cumpram o estipulado, é a solução que melhor protege os direitos dos trabalhadores, que só dificilmente se poderão defender se a sede social do subcontratante for noutro país. A regra da solidariedade para as condições de trabalho e o pagamento dos vencimentos deve aplicar-se quer o mandante seja uma pessoa colectiva de direito privado, público ou misto.

3.9.3 É preciso melhorar a protecção dos trabalhadores a laborar no estrangeiro. Os subcontratantes não nacionais deveriam cotizar para as caixas ou instituições destinadas a cobrir as dívidas aos assalariados em caso de falência do empregador. A indemnização do eventual repatriamento também devia ser prevista juridicamente nos Estados-Membros nas obrigações do mandante em caso de falência do subcontratante.

3.9.4 Um dos problemas das relações de trabalho triangulares, ou antes «encastradas», consiste num maior risco para os empregadores/trabalhadores de que um dos elementos da cadeia falhe e não assuma as suas responsabilidades. No caso de trabalhadores de subcontratantes não nacionais só a responsabilidade solidária entre o mandante, por um lado, e qualquer dos seus subcontratantes, por outro, apoiada por regulamentação na matéria, garante uma protecção completa para o respeito dos direitos, o pagamento do trabalho prestado e as cotizações sociais. Os sistemas de garantias nacionais adequados, criados com base na directiva relativa à protecção dos créditos dos trabalhadores em caso de não pagamento pelo empregador, deveriam ser suficientemente eficazes, e, até, alargados às empresas de países terceiros se o respectivo sistema nacional de garantia for insuficiente ou inexistente; neste caso, a

responsabilidade solidária dos mandantes seria reduzida proporcionalmente. Além disso, os sistemas jurídicos nacionais devem oferecer um mecanismo que permita a utilização imediata dos pagamentos dos mandantes a subcontratantes estrangeiros, a fim de cobrir as obrigações financeiras em dívida do subcontratante para com os seus trabalhadores <sup>(6)</sup>.

3.10 *É necessário clarificar o estatuto dos trabalhadores empregados por agências de trabalho temporário?*

3.10.1 A ausência de um quadro jurídico comunitário criaria o risco de abusos como o incumprimento da legislação em matéria de destacamento temporário. Há que procurar activamente um consenso no Conselho, que permitiria a regulamentação das actividades das agências de trabalho temporário a nível europeu.

3.11 *Que alterações poderiam ser introduzidas às exigências mínimas em matéria de organização do tempo de trabalho, a fim de ser oferecida mais flexibilidade aos empregadores e aos trabalhadores, garantindo-se simultaneamente um nível elevado de protecção da saúde e da segurança dos trabalhadores? Quais os aspectos da organização do tempo de trabalho que a Comunidade deve tratar prioritariamente?*

3.11.1 A directiva de 1993 em vigor, sem prejuízo da aplicação da jurisprudência do Tribunal de Justiça, proporciona um quadro protector que pode ser revisto, completado ou desenvolvido a nível nacional caso necessário, por exemplo através da negociação colectiva a diferentes níveis.

3.11.2 A questão reconhece implicitamente o elo entre a duração/amplitude dos horários de trabalho e o risco de acidente ou de problemas de saúde. Há com efeito uma tal relação, e a redução do tempo de trabalho real poderá permitir, durante um longo período, melhorar a saúde dos trabalhadores, sobretudo através da diminuição do stress e do cansaço permanente, ao mesmo tempo que favorece a criação de novos empregos.

3.12 *Como podem os direitos do trabalho daqueles que trabalham num contexto transnacional, nomeadamente dos trabalhadores fronteiriços, ser garantidos em toda a Comunidade? É necessário melhorar a convergência das definições de «trabalhador» consagradas nas directivas europeias, de maneira a garantir que estes trabalhadores possam exercer os seus direitos laborais, independentemente do Estado-Membro no qual trabalhem? Ou devem os Estados-Membros manter a sua margem de apreciação a este respeito?*

3.12.1 Veja-se a resposta à questão 1 e a Recomendação n.º 198 da OIT. Devido às actuais divergências, a definição deve continuar a competir aos Estados-Membros, dado que afecta não só os contratos de trabalho mas também a aplicação do direito social (definição dos beneficiários e das condições de acesso às prestações).

<sup>(6)</sup> Ver Directiva 80/987/CEE do Conselho, de 20 de Outubro de 1980, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador (JO L 283, de 28.10.1980, p. 23 — Edição especial portuguesa — Capítulo 05, Fascículo 2 p. 0219).

3.12.2 As directivas comunitárias, que definem as pessoas visadas em função da legislação aplicável, não parecem representar problema. Antes de contemplar qualquer alteração que se revele necessária conviria realizar um estudo aprofundado sobre a matéria.

3.13 *É necessária maior cooperação administrativa entre as autoridades competentes, de modo a poderem controlar mais eficazmente o respeito do direito do trabalho comunitário? Podem os parceiros sociais desempenhar algum papel nesta cooperação?*

3.13.1 O papel dos parceiros sociais é indispensável, no âmbito do diálogo social e no espírito dos Tratados e da Carta, para examinar a aplicação e o respeito do direito do trabalho comunitário.

3.14 *Serão necessárias outras iniciativas ao nível da UE para apoiar a acção dos Estados-Membros no combate ao trabalho não declarado?*

3.14.1 O papel do Eurostat deveria ser reforçado a fim de permitir uma compreensão correcta da situação de cada país. Parece haver uma tendência para subestimar a importância do trabalho informal ou não declarado no cálculo dos PIB nacionais. Embora as causas sejam mais inerentes à situação particular de cada país, como certos estudos permitem deduzir, são

as acções específicas dos Estados-Membros que devem ser encorajadas e apoiadas.

3.14.2 Entretanto, e dado que se trata de fenómenos mal conhecidos, seria útil estudar as relações entre estas formas de trabalho e o trabalho ilegal, a importância das redes criminosas para o trabalho não declarado e as ligações com a imigração clandestina, o que poderia justificar uma cooperação judiciária activa a nível comunitário e um papel reforçado para a UE nesse domínio, na medida em que essas formas de trabalho afectam o mercado interno e a concorrência.

3.14.3 Os parceiros sociais têm um papel central na luta contra o trabalho não declarado e na sua redução. As medidas comunitárias deveriam incentivar os parceiros sociais dos Estados-Membros a tomarem conjuntamente iniciativas nacionais e sectoriais, bem como em cooperação com as autoridades, para solucionar estes problemas. Ao nível comunitário, os parceiros sociais poderiam efectuar uma análise conjunta e divulgar as boas práticas dos respectivos países.

3.14.4 A luta contra o trabalho não declarado exige uma cooperação efectiva transfronteira entre as autoridades dos Estados-Membros, controlo e informação sobre as sanções que incorrem tanto os utilizadores de trabalho não declarado como esses próprios trabalhadores.

Bruxelas, 30 de Maio de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

## ANEXO

### ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

As propostas de alteração seguintes, que foram rejeitadas, obtiveram mais de um quarto dos votos expressos:

#### Substituir todo o parecer pelo seguinte:

*«A Europa enfrenta actualmente importantes desafios, tais como a transição de uma economia industrial para uma economia orientada para os serviços e baseada no conhecimento, a globalização, a rápida evolução tecnológica, o envelhecimento demográfico, a quebra da natalidade e a evolução da sociedade e das suas necessidades.*

*Superar estes desafios e preservar o modelo social europeu requer, entre outras coisas, a modernização do direito do trabalho.*

*Por isso, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe favoravelmente o Livro Verde da Comissão, que lança um debate público sobre a modernização desse direito. As reacções ao Livro Verde contribuirão para a elaboração da comunicação que a Comissão tenciona apresentar sobre flexigurança. O equilíbrio entre a flexibilidade e a segurança no emprego deve satisfazer as necessidades tanto dos trabalhadores como das empresas.*

*A modernização do direito do trabalho deve contribuir para os objectivos da Estratégia de Lisboa de crescimento, competitividade, mais e melhor emprego e inclusão social. Para esse fim, o CESE propõe o seguinte:*

- 1. A actual diversidade de formas contratuais de emprego deve ser mantida, contanto que seja estabelecido um quadro jurídico estável que reflecta as necessidades quer dos trabalhadores quer das empresas, e sobretudo das PME. 78 % dos contratos de trabalho são a tempo inteiro e de duração indeterminada, mas o número de novos contratos flexíveis está a aumentar na Europa. Os contratos de trabalho flexíveis, nomeadamente a prazo e a tempo parcial, podem permitir a aquisição de aptidões*

que não podem ser ensinadas numa sala de aula, aumentando as probabilidades de o trabalhador obter mais tarde um contrato de trabalho de duração indeterminada e a tempo inteiro. Os contratos de trabalho flexíveis constituem um excelente ponto de partida para a futura vida profissional dos jovens trabalhadores, bem como uma forma privilegiada de conciliar vida profissional e vida familiar, podendo assim ajudar a criar um mercado de trabalho mais favorável à integração de todas as categorias de trabalhadores. É importante assegurar que esses trabalhadores beneficiam de protecção contra a discriminação conforme consagrada nas directivas comunitárias em matéria de trabalho a tempo parcial e a prazo, que se baseiam em acordos entre os parceiros sociais europeus.

2. A modernização do direito do trabalho deve ocorrer sobretudo a nível nacional. Uma vez que o direito do trabalho representa apenas uma parte do princípio da flexigurança, o equilíbrio adequado entre flexibilidade e segurança deve ser definido no âmbito do enquadramento nacional respectivo. As reformas nacionais devem ser completadas por medidas comunitárias destinadas a sensibilizar para esta questão, divulgando exemplos de boas práticas.
3. O importante papel dos parceiros sociais a nível nacional, sectorial e empresarial na modernização do direito do trabalho e na definição do equilíbrio justo entre segurança e flexibilidade deve ser promovido. A negociação colectiva deve basear-se no princípio da autonomia dos parceiros sociais e varia consoante as tradições e a cultura das relações laborais de cada Estado-Membro.
4. Uma maior flexibilidade do emprego deve ir de par com políticas activas do mercado de trabalho que auxiliem os trabalhadores a melhorar as suas qualificações em função das necessidades do mercado. A ênfase deve ser colocada na segurança da carreira, mais do que na protecção de postos de trabalho individuais. Importa promover acções positivas por parte da economia social e das empresas afim de integrar os indivíduos mais marginalizados do mercado de trabalho. Uma parceria tripartida entre empregadores, trabalhadores e o sector público permitiria identificar as necessidades de formação e aligeirar os encargos financeiros. A transição entre diferentes tipos de emprego deve ser facilitada por regimes de protecção social favoráveis ao emprego e destinados tanto aos assalariados como aos independentes.
5. O exercício de uma actividade independente fomenta o espírito empresarial, sector em que a Europa está atrasada em relação aos seus principais concorrentes mundiais, e é a prova mais segura do dinamismo de uma economia moderna. Importa, contudo, distinguir os independentes dos falsos independentes: estes últimos devem beneficiar do mesmo nível de protecção que os trabalhadores por conta de outrem em termos de segurança social, segurança e saúde e estabilidade laboral.
6. O trabalho não declarado distorce a concorrência e destrói a base financeira dos regimes nacionais de segurança social e dos regimes fiscais. O trabalho não declarado é um fenómeno complexo com múltiplas causas. Por isso, combatê-lo requer uma combinação adequada de políticas, a revisão do direito do trabalho, a simplificação dos encargos administrativos, políticas salariais coerentes, incentivos fiscais, a melhoria das infra-estruturas e dos serviços públicos, assim como controlos e sanções dissuasivas. A Comissão Europeia deveria, pois, tomar a iniciativa de compilar exemplos de boas práticas e facilitar a respectiva divulgação entre os Estados-Membros com vista a estimular medidas concretas contra o trabalho não declarado.»

#### Justificação

Será dada oralmente.

#### Resultado da votação

Votos a favor: 89

Votos contra: 126

Abstenções: 7

#### Novo ponto 3.9.2

Aditar novo ponto:

«Em geral, os mandantes não têm influência sob a forma como os subcontratantes cumprem as suas obrigações para com os empregadores no dia-a-dia. Acresce que estes não têm consciência nem capacidade de influenciar a situação financeira do subcontratante. Por conseguinte, não estão em condições de avaliar se os subcontratantes podem cumprir as suas obrigações financeiras para com os trabalhadores. Como tal, não podem assumir o risco financeiro decorrente.»

#### Justificação

A questão da Comissão no Livro Verde é geral e não se aplica apenas às relações transnacionais. Dessa forma, proponho a inserção de um ponto adicional de carácter geral entre os pontos 3.9.1 e 3.9.2. Neste caso, o ponto 3.9.2, que descreve em pormenor a isenção desta afirmação geral (relações transnacionais), já seria adequado.

#### Resultado da votação

Votos a favor: 75

Votos contra: 122

Abstenções: 12

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instituição do quadro europeu de qualificações para a aprendizagem ao longo da vida»**

COM(2006) 479 final — 2006/0163 (COD)

(2007/C 175/18)

Em 19 de Outubro 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 proposta supra-mencionada.

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 2 de Maio de 2007 (relator: J. I. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

Na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 156 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

## 1. Conclusões

1.1 O Comité reputa necessária a proposta de criação de um quadro europeu de qualificações uma vez que a transparência das qualificações e das competências favorece a mobilidade no interior da União e facultar acesso ao mercado de trabalho a nível europeu de forma normalizada e generalizada, ao permitir que os certificados de um Estado-Membro sejam utilizados noutro Estado-Membro. Contudo, o modelo proposto apresenta uma série de problemas capazes de afectar a sua aplicação na prática, os quais são assinalados no presente parecer.

1.2 O CESE observa que a forma jurídica escolhida para a proposta foi a recomendação, que, nos termos do disposto no artigo 249.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, não tem carácter vinculativo.

1.3 Para o CESE, os indicadores de definição deveriam ser descritos de maneira mais simples e clara, sobretudo no que respeita às qualificações profissionais, a fim de os tornar mais facilmente compreensíveis para o público em geral, para as empresas e para os peritos. Conviria elaborar igualmente um anexo de referência que facilitasse o estabelecimento pelos Estados-Membros dos seus quadros nacionais de qualificações e conferisse uma certa coerência ao conjunto desses quadros.

## 2. Introdução

2.1 A proposta em apreço corresponde a um dos objectivos definidos pelo Conselho Europeu de Lisboa em 2000. Nessa ocasião, o Conselho concluiu que uma maior transparência das qualificações e a promoção da aprendizagem ao longo da vida permitiriam adaptar os sistemas europeus de educação e formação com vista a alcançar as metas fixadas no tocante ao competitividade, ao crescimento, ao emprego, e à coesão social na Europa.

2.2 Esta conclusão foi ratificada em 2002 pelo Conselho Europeu de Barcelona. A resolução então adoptada instava os Estados-Membros a incentivarem a cooperação e o estabelecimento de vínculos entre a aprendizagem formal, não formal e

informal como requisito prévio para a criação de um espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida, estabelecido com base nos resultados do processo de Bolonha. O objectivo é que em 2010 os sistemas de educação e formação europeus sejam uma referência mundial de qualidade.

2.3 Também em 2002, o Conselho Europeu de Sevilha intimou a Comissão a desenvolver, em estreita cooperação com o Conselho e os Estados-Membros, um quadro para o reconhecimento das qualificações em matéria de educação e formação.

2.4 O relatório intercalar do Conselho e da Comissão de 2004 sobre a execução do programa de trabalho Educação e Formação para 2010 insistiu na necessidade de instituir um quadro europeu de qualificações. O Conselho de Copenhaga, no Outono de 2004, insistiu igualmente em que fosse dada prioridade ao desenvolvimento de um quadro europeu de qualificações aberto e flexível, baseado na transparência e no reconhecimento mútuo e susceptível de se tornar numa referência comum para a educação e a formação.

2.5 A conferência dos ministros responsáveis pelo Ensino Superior realizada em Bergen na Primavera de 2005, na qual foi adoptado um Quadro Europeu de Qualificações para o Ensino Superior, salientou a importância de salvaguardar a complementaridade necessária entre o Espaço Europeu do Ensino Superior e o Quadro Europeu de Qualificações.

2.6 No contexto da revisão da estratégia de Lisboa, as orientações para o emprego 2005-2008 sublinharam a necessidade de assegurar percursos educativos flexíveis e de aumentar as oportunidades de mobilidade de estudantes e formandos, através de uma melhor definição e de uma maior transparência das qualificações, bem como do seu reconhecimento efectivo e da valorização da aprendizagem não formal e informal em toda a Europa.

2.7 O Conselho Europeu de Março de 2005 preconizou a adopção de um Quadro Europeu de Qualificações em 2006. Essa decisão foi confirmada pelo Conselho de Março de 2006.

2.8 Através de um processo metódico de consulta conduzido pela Comissão, com a colaboração do CEDEFOP e do grupo de acompanhamento do Processo de Bolonha; com base no documento de trabalho *Por um quadro europeu de qualificações para a aprendizagem ao longo da vida* <sup>(1)</sup>, para o qual contribuíram os trinta e dois países do programa de trabalho «Educação e Formação para 2010», os parceiros sociais, as organizações do sector, as instituições educativas e organizações não governamentais; tendo em conta os debates da Conferência de Budapeste, de Fevereiro de 2006; e aproveitando o trabalho levado a cabo pelos grupos de peritos e consultores que auxiliaram a Comissão, foi elaborada a proposta em apreço, e mais concretamente os indicadores que definem o Quadro Europeu de Qualificações (QEQ).

2.9 Após análise do impacto de cada uma das diferentes possibilidades de apresentação da proposta, optou-se por uma Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho.

2.10 Em finais de Setembro de 2006, o Parlamento Europeu aprovou um relatório sobre a criação do Quadro Europeu de Qualificações <sup>(2)</sup>.

### 3. Síntese da proposta

3.1 A proposta de recomendação inclui um instrumento de referência que permitirá comparar níveis de qualificações dos diferentes sistemas nacionais de qualificações. Esse instrumento baseia-se numa série de oito níveis de referência descritos em termos de resultados da aprendizagem, abrangendo a educação geral e a formação de adultos, a educação e a formação profissionais e o ensino superior. A proposta compreende o texto da recomendação, uma série de definições e dois anexos: um com indicadores de definição para os níveis do Quadro Europeu de Qualificações, e um outro com os princípios relativos à garantia da qualidade na educação e na formação.

3.2 O Parlamento Europeu e o Conselho recomendam que os Estados-Membros:

- Utilizem este quadro como instrumento de referência para comparar níveis de qualificação;
- Harmonizem até 2009 os seus sistemas nacionais de qualificação com o Quadro Europeu e criem quadros nacionais de qualificações;
- Velem por que em 2011 todas as novas qualificações e todos os documentos Europass contenham uma referência ao nível correspondente do Quadro Europeu;
- Recorram a uma abordagem baseada nos resultados da aprendizagem para definir e elaborar qualificações;
- Valorizem a aprendizagem não formal e informal;

<sup>(1)</sup> SEC(2005) 957.

<sup>(2)</sup> A6-0248/2006, relator: Mann.

— Criem um centro nacional de apoio e coordenação do sistema nacional de qualificações com o Quadro Europeu de Qualificações, a fim de:

- Correlacionar os níveis de ambos,
- Promover e aplicar os princípios de garantia da qualidade ao correlacioná-los,
- Garantir a transparência dos métodos utilizados para estabelecer as correspondências entre níveis,
- Orientar os interessados e assegurar a sua participação.

3.3 O Parlamento Europeu e o Conselho apoiam a intenção da Comissão de:

- Apoiar os Estados e as organizações internacionais do sector na utilização dos níveis de referência e dos princípios do QEQ,
- Criar um grupo consultivo para o QEQ a fim de controlar, coordenar e garantir a qualidade e a coerência do processo de aproximação dos sistemas de qualificações e do QEQ,
- Monitorar as medidas adoptadas e informar, no prazo de cinco anos, o Parlamento Europeu e o Conselho sobre a experiência adquirida e a evolução futura.

3.4 O Anexo I descreve oito níveis de referência, segundo o resultado da aprendizagem individual, baseados no que a pessoa sabe, compreende e é capaz de fazer. Estes elementos contribuem para determinar os indicadores de definição dos níveis de conhecimentos, aptidões e competências.

### 4. Observações na generalidade

4.1 O Comité acolhe favoravelmente a proposta de recomendação em apreço, sem prejuízo das observações que se seguem. O Comité entende que a transparência das qualificações e das competências favorece a mobilidade no interior da União e facilita acesso ao mercado de trabalho a nível europeu de forma normalizada e generalizada, ao permitir que os certificados de um Estado-Membro sejam reconhecidos noutra Estado-Membro.

4.2 Nas conclusões do seu parecer <sup>(3)</sup> sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais <sup>(4)</sup>, o Comité Económico e Social Europeu pronunciou-se a favor de uma plataforma conjunta que incluísse o reconhecimento de todos os tipos de qualificações, ou seja, o ensino superior, a educação e formação profissionais e a aprendizagem não formal e informal. O Quadro Europeu de Qualificações representa um importante progresso em matéria de reconhecimento e transparência das qualificações.

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE «Reconhecer mutuamente as qualificações profissionais» de 18.9.2002, relator Ehnmark. (JO C 61, 14.3.2003).

<sup>(4)</sup> COM(2002) 119 final.

4.3 Baseando-se nos resultados da aprendizagem, o QEQ deverá contribuir para melhorar a adequação entre as necessidades do mercado de trabalho e a oferta de educação e formação, promovendo igualmente a valorização da aprendizagem não formal e informal e propiciando a transferência e o uso de qualificações entre países e sistemas de educação e formação diferentes. Este é, no entender do CESE, o principal aspecto positivo da iniciativa, juntamente com a influência que os níveis de referência terão sobre o emprego.

4.4 O QEQ deve atender às necessidades da aprendizagem individual, valorizar o conhecimento, as aptidões e a respectiva integração social e promover a empregabilidade e o desenvolvimento e utilização dos recursos humanos. A valorização da aprendizagem não formal e informal dos trabalhadores europeus deve ser uma das prioridades.

4.5 O Comité está confiante em que o QEQ contribuirá para tornar os sistemas de educação e formação europeus mais claros e acessíveis para os cidadãos em geral. Importa que os trabalhadores da União Europeia e os seus empregadores potenciais disponham de um quadro de referência que permita comparar as qualificações obtidas por cada pessoa num ou em vários Estados-Membros com as qualificações de referência no Estado-Membro no qual deseja instalar-se para trabalhar. Nesse sentido, o CESE julga positivo o impacto da proposta na remoção dos entraves à mobilidade transnacional. O QEQ deve ajudar a estabelecer pontes entre os sistemas de formação, facilitando a transição entre a formação profissional e a educação geral, incluindo o ensino superior.

4.6 No que toca à forma jurídica por que se optou para o QEQ, o Comité compreende a análise efectuada pela Comissão no documento de avaliação do impacto da proposta de recomendação<sup>(?)</sup> e reconhece que as sucessivas recomendações no âmbito da educação, da formação e da mobilidade têm em geral sido observadas, em maior ou menor medida, pelos Estados-Membros. Contudo, o Comité considera que uma recomendação, por ser um acto não vinculativo e, logo, sem obrigação jurídica para os destinatários, pode não ser suficiente para alcançar a médio prazo o objectivo desejado. Sobretudo se as referências tiverem que depender de um hipotético Quadro Nacional de Qualificações de cada Estado-Membro.

4.7 Para complicar a situação, e de acordo com os resultados da Conferência de Budapeste de Fevereiro de 2006, cinco Estados-Membros já haviam instaurado um quadro nacional de qualificações e os restantes estavam ou a desenvolver o seu próprio quadro, ou já haviam expressado a sua intenção de o fazer, ou ainda não tencionavam criar um quadro no seu país.

4.8 Este panorama leva a crer que a execução do projecto pode deparar-se com grandes dificuldades e que, sem um quadro nacional de qualificações, o QEQ não passará de um instrumento vazio, já que, como afirma a Comissão no seu

documento *Rumo a um Quadro Europeu de Qualificações para a aprendizagem ao longo da vida*<sup>(6)</sup>, o ideal seria que cada país criasse um quadro nacional de qualificações e estabelecesse as equivalências entre este e o Quadro Europeu de Qualificações.

4.9 Deve dar-se prioridade à valorização efectiva e ao reconhecimento dos diferentes tipos de qualificações com base nos resultados das aprendizagens formal, não formal e informal entre países e sectores educativos através de uma maior transparência e de um maior controlo da qualidade. O Comité faz assim suas as recomendações da Resolução do Conselho de 27 de Junho de 2002 sobre a aprendizagem ao longo da vida<sup>(7)</sup>. Nessa resolução, o Conselho exorta a Comissão a elaborar um quadro para o reconhecimento das qualificações do ensino superior e da formação profissional. Nessa linha, o Comité insiste em que os esforços envidados para concluir os oito níveis de referência do QEQ não podem ser deixados ao critério dos Estados-Membros, ou seja, ao seguimento que estes entenderem dar a uma mera recomendação.

4.10 A Comissão deveria deixar mais claro quais seriam as consequências se um ou vários Estados-Membros decidissem não adoptar um quadro nacional de qualificações, ou não o equiparar ao QEQ. Seria útil dispor de uma análise dessa eventualidade, com propostas de soluções possíveis, para poder dar resposta a situações imprevistas. O documento definitivo deve incentivar ao máximo os Estados-Membros a adoptar este instrumento.

4.11 O CESE não pretende a implantação de um sistema uniforme de educação e formação em toda a União Europeia, nem impor aos Estados-Membros os tipos de qualificações que as suas instituições de ensino devem conferir. O Comité procura apenas chamar a atenção para a necessidade de coadunar todas as medidas tendentes a reforçar a transparência, o reconhecimento e a transferência de qualificações entre os Estados-Membros. O que requer, também, mecanismos aperfeiçoados de garantia da qualidade, nomeadamente das entidades certificadoras, nos Estados-Membros. Sem essa coadunação, a mobilidade dos estudantes e dos formandos não faz muito sentido e a mobilidade dos trabalhadores sai prejudicada.

A nível nacional e regional, as decisões relativas ao QEQ devem ser adoptadas em diálogo com os parceiros sociais. Esses parceiros, juntamente com as autoridades competentes, devem definir e aplicar princípios, normas e objectivos para a configuração do quadro nacional de qualificações. Há que ter igualmente em conta o papel das organizações da sociedade civil activas neste domínio.

<sup>(?)</sup> COM(2006) 479 final.

<sup>(6)</sup> SEC(2005) 957.

<sup>(7)</sup> JO C 163 de 9.7.2002.

4.12 A proposta de recomendação prevê a criação de um grupo consultivo para o QEQ com funções de supervisão, coordenação, garantia da qualidade e coerência do processo de correlação dos sistemas de qualificação do Quadro Europeu. No que a isso diz respeito, e com vista a assegurar a homogeneidade dos critérios de correlação dos sistemas nacionais com o Quadro Europeu, o Comité entende que o grupo citado, dada a qualificação dos membros propostos, deveria ter como tarefa adicional a aprovação da correlação estabelecida entre os níveis nacionais e o QEQ antes que essa correlação se torne oficial.

## 5. Observações na especialidade

5.1 No final da página 10 da proposta faz-se referência aos vinte e cinco Estados-Membros da UE. Essa referência deve ser mudada para vinte e sete.

5.2 O Comité considera que os prazos propostos na recomendação, e em particular no número 2, são demasiado curtos atendendo à disparidade entre os Estados-Membros quanto à elaboração dos respectivos quadros nacionais de qualificações. O prazo indicado é voluntário, mas a realidade leva a presumir que tenha de ser prolongado.

5.3 Entre as atribuições que a proposta de recomendação confere à Comissão consta com o número 3 o acompanhamento das medidas tomadas e a apresentação de um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a experiência adquirida, incluindo uma eventual revisão da recomendação. Para dar expressão concreta ao teor dos artigos 149.º, n.º 4, e 150.º, n.º 4, do Tratado que institui a CE, o CESE considera dever ser incluído entre os destinatários desse relatório.

5.4 Quanto aos indicadores de definição referidos no Anexo I da proposta, que são os critérios para estabelecer a correlação entre os níveis, o Comité entende que a sua redacção deveria ser simplificada e mais acessível, clara e concreta, numa linguagem menos académica e mais próxima da formação profissional. A este Anexo poderia acrescentar-se um segundo anexo explicativo que estabelecesse uma correspondência entre as qualificações e os níveis, facilitando dessa forma a comparação entre os Estados-Membros.

5.5 A clareza das definições permite compreender mais facilmente o significado dos termos empregados num documento. O Comité considera que algumas das definições do documento da Comissão *Rumo a um quadro europeu de qualificações para a aprendizagem ao longo da vida* <sup>(8)</sup> são mais claras do que as da proposta de recomendação em apreço. Concretamente, e a título de exemplo, o CESE propõe que a definição de «competência» seja substituída pela da página 47 do documento supra.

5.6 O Comité apoia a correspondência estabelecida entre os três últimos níveis do QEQ e os graus académicos do processo de Bolonha (licenciado, mestre e doutor). Nestes estados formativos, os conhecimentos, as aptidões e as competências adquiridos devem ser classificados em função dos resultados da formação universitária recebida.

5.7 O Comité compartilha a ideia de que é necessário continuar a aplicar critérios de qualidade a todos os níveis de educação e formação dos Estados-Membros. Foi nesse sentido que o CESE se pronunciou reiteradamente, tanto no seu parecer sobre a *Proposta de Recomendação do Conselho sobre a cooperação com vista à garantia da qualidade do ensino superior* <sup>(9)</sup> como no parecer sobre a *Proposta de recomendação do Conselho e do Parlamento Europeu relativa à continuação da cooperação europeia com vista à garantia da qualidade do ensino superior* <sup>(10)</sup>. No segundo destes pareceres, o CESE afirmou que «a exigência de uma elevada qualidade na educação e na formação é um elemento central se se pretende alcançar os objectivos consagrados na Estratégia de Lisboa».

5.8 O Comité está essencialmente de acordo com o conteúdo do Anexo II da proposta em apreço. Todavia, para se adaptar às tendências actuais em matéria de qualidade a todos os níveis, o Anexo II deveria passar a intitular-se «Princípios para a melhoria contínua da qualidade da educação e da formação» e adequar o texto a esse título.

5.9 O Comité recomenda que os Estados-Membros, suas instituições de educação e formação e os parceiros sociais trabalhem sobre o modelo da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (FEGQ). Este modelo comprovado, apoiado pela União Europeia, poderia servir de referência para o processo de melhoria contínua da qualidade pelos estabelecimentos de ensino.

Bruxelas, 30 de Maio de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(8)</sup> SEC(2005) 957.

<sup>(9)</sup> Parecer do CESE de 29.10.1997 sobre a «Cooperação europeia com vista à garantia da qualidade do ensino superior», relator: Rodríguez García-Caro (JO C 19 de 21.1.1998).

<sup>(10)</sup> Parecer do CESE de 6.4.2005 sobre a «Garantia da qualidade do ensino superior», relator: M. Soares (JO C 255 de 14.10.2005).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre uma estratégia comunitária para apoiar os Estados-Membros na minimização dos efeitos nocivos do álcool»**

COM(2006) 625 final

(2007/C 175/19)

Em 24 de Outubro 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 proposta supra-mencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 2 de Maio de 2007, sendo relatora Jillian van TURNHOUT e co-relator Thomas JANSON.

Na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 96 votos a favor, 14 contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Síntese

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão intitulada «Uma estratégia comunitária para apoiar os Estados-Membros na minimização dos efeitos nocivos do álcool». Todavia, lamenta que a comunicação tenha ficado aquém da «estratégia global» solicitada nas conclusões do Conselho de 5 de Junho de 2001.

1.2 Este parecer debruça-se sobre a questão de saúde pública dos efeitos nocivos do álcool: padrões nocivos e perigosos de consumo de álcool, assim como o consumo de álcool pelos menores de idade contribuem para os efeitos nocivos do álcool.

1.3 O CESE esperava que a Comissão tivesse apresentado uma análise mais transparente e global de todos os domínios de políticas comunitárias pertinentes, identificados na avaliação de impacto, e das dificuldades sentidas por alguns Estados-Membros em manter políticas de qualidade em matéria de saúde pública e de álcool devido às regras de mercado da UE.

1.4 O CESE insta a Comissão, em reconhecimento das suas obrigações constantes do Tratado, a mostrar uma capacidade de liderança sólida, apoiando activamente os Estados-Membros nos seus esforços para proporcionar uma protecção da saúde de elevado nível através da redução dos efeitos nocivos do álcool, e a garantir que a acção comunitária complementa as políticas nacionais.

1.5 O CESE reconhece a existência de hábitos culturais diferentes em toda a Europa. As várias iniciativas e acções propostas deviam ter em conta estas diferenças.

1.6 O CESE acolhe com agrado o desenvolvimento de uma base de dados comum, incluindo definições normalizadas para a recolha de dados, essencial para uma forte dimensão de mais-

-valia comunitária. Lamenta que os outros domínios prioritários identificados não incluam objectivos específicos com metas e prazos claramente mensuráveis.

1.7 O CESE lamenta que a Comissão nunca reconheça na comunicação que um dos motivos para tantos efeitos nocivos do álcool é o facto de o álcool ser uma droga psicoactiva, uma substância tóxica quando consumida em excesso e que, para alguns, causa dependência.

1.8 O CESE defende convictamente os direitos das crianças e considera que, em virtude da sua vulnerabilidade e necessidades específicas, as crianças carecem de salvaguardas e cuidados especiais, incluindo protecção jurídica adequada. O CESE recomenda que, para fins da estratégia, a criança seja definida como todo o ser humano com menos de dezoito anos, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.

1.9 O CESE defende a inclusão da redução da exposição das crianças a produtos alcoólicos, publicidade e promoções como objectivo específico para proporcionar maior protecção às crianças.

1.10 O CESE insta a Comissão a debruçar-se sobre as consequências económicas dos efeitos nocivos do álcool. Os efeitos negativos contrariam os objectivos da Estratégia de Lisboa e afectam o local de trabalho, a sociedade e a economia.

1.11 O CESE acolhe favoravelmente a criação do fórum sobre álcool e saúde que poderá ser uma plataforma útil para o diálogo, entre todas as partes interessadas, e levar a cabo acções concretas para minimizar os efeitos nocivos do álcool. O CESE veria com satisfação a possibilidade de ser observador no fórum sobre álcool e saúde.

1.12 O CESE considera que as iniciativas educativas de sensibilização deviam fazer parte de uma estratégia integrada global para reduzir os efeitos nocivos do álcool.

1.13 O CESE receia que exista uma incoerência perturbadora entre a investigação baseada em medidas comprovadamente eficazes para reduzir os efeitos nocivos do álcool e o que está a ser proposto como acções comunitárias. Ao longo da comunicação, a educação e a informação são frequentemente referidas como as medidas pretendidas. Todavia, os resultados das investigações sugerem que essas medidas são muito pouco eficazes na redução dos efeitos mencionados.

## 2. Contexto

2.1 A União Europeia tem competência e responsabilidades em questões de saúde pública tais como os padrões nocivos e perigosos de consumo do álcool. O n.º 1 do artigo 152.º do Tratado (1) determina que «na definição e execução de todas as políticas e acções da Comunidade será assegurado um elevado nível de protecção da saúde». Define ainda que «A acção da Comunidade, que será complementar das políticas nacionais, incidirá na melhoria da saúde pública e na prevenção das doenças e afecções humanas e na redução das causas de perigo para a saúde humana».

2.2 Em 2001 o Conselho adoptou uma recomendação sobre o consumo de álcool pelos jovens, em especial por crianças e adolescentes (2), e convidou a Comissão a acompanhar, avaliar e controlar os progressos registados e as medidas adoptadas, bem como a informá-lo sobre a necessidade de realizar outras acções.

2.3 Nas suas conclusões de 5 de Junho de 2001, o Conselho convidou a Comissão a apresentar propostas relativas a uma estratégia comunitária global destinada a reduzir os efeitos nocivos do álcool e a complementar as políticas nacionais. Em Junho de 2004 o Conselho reiterou esse convite (3).

## 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão intitulada «Uma estratégia comunitária para apoiar os Estados-Membros na minimização dos efeitos nocivos do álcool» (4).

(1) Tratado que institui a Comunidade Europeia:

<http://europa.eu.int/eur-lex/pt/treaties/selected/livre235.html>.

(2) Recomendação do Conselho de 5 de Junho de 2001 (2001/458/CE). Ver relatório completo em

<http://ec.europa.eu/comm/health>.

(3) Conclusões do Conselho de 2001 e 2004:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/04/163&language=PT>.

(4) Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité da Regiões sobre uma estratégia comunitária para apoiar os Estados-Membros na minimização dos efeitos nocivos do álcool (COM(2006) 625 final). A comunicação é acompanhada de dois relatórios gerais encomendados pela Comissão Europeia: P. Anderson e A. Baumberg, *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*, St. Ives: Cambridgeshire: Institute of Alcohol Studies, 2006. ([http://ec.europa.eu/health-eu/news\\_alcoholineurope\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health-eu/news_alcoholineurope_en.htm)); e uma análise económica mais pormenorizada do impacto do álcool no desenvolvimento económico da UE enquanto componente do processo de avaliação de impacto: ([http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/alcohol/documents/alcohol\\_com\\_625\\_a1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/alcohol/documents/alcohol_com_625_a1_en.pdf)). — «RAND Report».

3.1.1 Há diferenças muito profundas no consumo e efeitos nocivos do álcool entre países, tanto em termos quantitativos como no que se refere às modalidades do fenómeno, e também em termos de perigo social e para a saúde. Tendo isso em conta, o CESE considera que as «acções comunitárias» a desenvolver «no respeito das competências dos Estados-Membros», devem ser consideradas «orientações comuns» inspiradas em conceitos partilhados direccionados para a luta contra o alcoolismo, em todas as suas formas. No âmbito destas orientações comuns, cada Estado-Membro indicará os modos, as técnicas e a intensidade das acções a desenvolver.

3.2 Contudo, lamenta que a comunicação tenha ficado aquém da «estratégia global» solicitada nas Conclusões do Conselho, apesar do moroso processo de desenvolvimento, das provas dos problemas existentes a nível comunitário relacionados com o consumo do álcool e o seu impacto na saúde, no bem-estar social e na prosperidade económica dos cidadãos europeus.

3.3 O Conselho convidou a Comissão a apresentar uma série de acções comunitárias em todos os domínios de política relevantes que garantissem um elevado nível de protecção da saúde. Esses domínios incluíam os impostos especiais sobre o consumo, os transportes, a publicidade e a comercialização, patrocínios, defesa do consumidor e investigação, sempre no respeito das competências dos Estados-Membros.

3.4 O CESE congratula-se com o reconhecimento de que os padrões nocivos e perigosos de consumo de álcool são uma determinante de saúde fundamental e uma das principais causas de problemas de saúde e morte prematura na UE. Para muitos problemas provocados pelo álcool não há limite «seguro» de álcool (5).

3.5 O CESE lamenta que a Comissão nunca reconheça na comunicação que um dos motivos para tantos efeitos nocivos do álcool é o facto de o álcool ser uma droga psicoactiva e uma substância tóxica quando consumida em excesso e que, para alguns, causa dependência. É uma desilusão na medida em que a estratégia foi apresentada pela Direcção-Geral para a Saúde Pública da Comissão, onde as competências médicas são extensas.

3.6 O CESE aprova o reconhecimento de que o consumo nocivo e perigoso de álcool tem consequências não só para quem bebe, mas também para terceiros, em especial no que se refere a acidentes, danos e violência. O CESE reconhece que o grupo de risco mais vulnerável são as crianças e que outros grupos vulneráveis incluem pessoas com problemas de aprendizagem, de saúde mental e de dependência do álcool e de outras drogas.

(5) *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*.

3.7 A violência doméstica é um problema grave em muitos países <sup>(6)</sup>. O CESE chama especialmente a atenção para este assunto, dada a forte ligação entre a violência doméstica e o consumo excessivo de álcool <sup>(7)</sup>. Embora a violência doméstica possa ocorrer na ausência de álcool, o abuso deste contribui para a violência em alguns pessoas em determinadas circunstâncias. O consumo excessivo de álcool pode implicar mais actos de violência e mais violentos. O tratamento da dependência do álcool tem demonstrado reduzir a violência nas relações íntimas. O consumo menos excessivo de álcool beneficia não só as vítimas e os autores de actos de violência, mas também as crianças que vivem nessas famílias.

3.8 O destino da Europa depende de uma população saudável e produtiva. O CESE manifesta-se, pois, muito preocupado com as indicações de que uma grande percentagem das doenças resultantes de padrões nocivos e perigosos de consumo de álcool é sentida pelos jovens <sup>(8)</sup>.

3.9 Embora persistam hábitos culturais diferentes de consumo de álcool em toda a Europa, tem-se registado uma convergência dos padrões de consumo entre jovens e crianças. O CESE inquieta-se com o reforço dos padrões de consumo nocivos e perigosos entre os jovens e as crianças em muitos Estados-Membros nos últimos dez anos, em especial do consumo esporádico excessivo. A aceitação social de um estilo de vida em que o álcool está constantemente presente incentiva estes padrões de consumo nocivos.

3.10 O CESE insta a Comissão a reconhecer que os consumidores moderados mas regulares de álcool, que por vezes se excedem, contribuem para acentuar os efeitos nocivos do álcool, designadamente bebem e conduzem, são violentos em locais públicos devido ao álcool, consomem excessivamente álcool em manifestações desportivas ou especiais. Essas situações ocasionais de abuso de álcool por consumidores moderados podem resultar em problemas graves de saúde pública e segurança pública <sup>(9)</sup>.

3.11 A estratégia chama explicitamente a atenção para as competências da UE, nos termos do Tratado, no sentido de complementar as políticas nacionais que incidem na salvaguarda da saúde pública. Assinala igualmente o facto de o Tribunal de Justiça Europeu ter confirmado repetidas vezes que a minimização dos efeitos nocivos do álcool é uma meta importante e válida no âmbito da saúde pública, recorrendo a acções apropriadas e no respeito do princípio da subsidiariedade.

<sup>(6)</sup> Parecer do CESE de 16.3.2006 sobre «Violência doméstica contra mulheres» (JO C 110 de 9.5.2006) e parecer do CESE de 14.12.2006 sobre «Crianças — vítimas indirectas de violência doméstica» (JO C 325 de 30.12.2006), relatora: Renate HEINISCH.

<sup>(7)</sup> *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*.

<sup>(8)</sup> *Alcohol-related harm in Europe* — Dados essenciais, Outubro de 2006, Bruxelas, MEMO/6/397, 24 de Outubro de 2006. Fonte: *Global Burden of Disease Project* (Rehm et al 2004).

<sup>(9)</sup> *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*.

3.12 À luz do atrás exposto, o CESE esperava que a Comissão tivesse apresentado uma análise mais transparente e global de todos os domínios de políticas comunitárias pertinentes.

3.13 A avaliação de impacto efectuada pela Comissão identificou esses domínios e as dificuldades sentidas por alguns Estados-Membros em manter políticas de qualidade em matéria de saúde pública e de álcool devido a actividades transfronteiriças como a exposição a importações transfronteiriças privadas e a publicidade transfronteiriça. Todavia, a estratégia em matéria de álcool não apresenta qualquer proposta para responder a este problema.

#### 4. Resumo dos efeitos nocivos

4.1 Em termos gerais, a União Europeia é a região onde se consome mais álcool, com 11 litros de álcool puro por pessoa por ano <sup>(10)</sup>. Embora a tendência seja o declínio do consumo global, há também uma tendência para padrões de consumo mais nocivos.

4.2 Apesar de assinalar que a maioria dos consumidores segue um consumo maioritariamente responsável, o CESE manifesta-se preocupado com o facto de 55 milhões de adultos na UE (15 % da população adulta) atingirem regularmente níveis de consumo nocivos <sup>(11)</sup>. Calcula-se que o consumo nocivo de álcool seja responsável por cerca de 195 000 mortes por ano na UE em resultado de acidentes, doenças do fígado, cancro, etc. O consumo nocivo do álcool é a terceira causa principal de morte prematura e doença na UE <sup>(12)</sup>.

4.3 Os efeitos nocivos do álcool têm também impacto na economia, devido a maiores custos sociais e de saúde e perda de produção. O custo dos efeitos nocivos do álcool para a economia comunitária foi estimado em 125 mil milhões de euros em 2003, o equivalente a 1,3 % do PIB, que inclui a prevenção e o tratamento da criminalidade, acidentes rodoviários, saúde, morte prematura e doença <sup>(13)</sup>.

#### 5. Temas prioritários

5.1 O CESE lamenta que, em relação a **quatro** dos cinco domínios prioritários, a comunicação não incluía objectivos específicos com metas e prazos claros e mensuráveis.

<sup>(10)</sup> Ibid.

<sup>(11)</sup> Mais de 40 g de álcool, ou seja quatro bebidas por dia, para os homens e mais de 20 g, ou seja duas bebidas por dia, para as mulheres.

<sup>(12)</sup> *Alcohol-related harm in Europe* — Dados essenciais, Outubro de 2006, Bruxelas, MEMO/06/397, 24 de Outubro de 2006. Fonte: *Global Burden of Disease Project* (Rehm et al 2004).

<sup>(13)</sup> Ibid.

## Protecção da infância

5.2 As crianças são especialmente vulneráveis aos efeitos nocivos do álcool. Calcula-se que entre cinco e nove milhões de crianças em famílias sejam negativamente afectadas pelo álcool, sendo este um factor causal em 16 % de casos de abuso e negligência de crianças, e que cerca de sessenta mil recém-nascidos com peso inferior ao normal se devam ao álcool <sup>(14)</sup>.

5.3 A Comissão já reconhece os direitos das crianças e defende as acções necessárias para satisfazer as suas necessidades básicas. Identifica ainda os direitos das crianças como uma prioridade e assinalou que as crianças têm direito a uma protecção eficaz contra a exploração económica e todas as formas de abuso <sup>(15)</sup>.

5.4 O CESE tem defendido convictamente os direitos das crianças e considera que, em virtude da sua vulnerabilidade e necessidades específicas, as crianças carecem de salvaguardas e cuidados especiais, incluindo protecção jurídica adequada. O CESE também reconheceu o papel importante da família e a responsabilidade dos Estados-Membros na prestação de assistência aos pais no dever de cuidar dos filhos <sup>(16)</sup>.

5.5 O CESE reconhece que a exposição das crianças aos efeitos nocivos do álcool pode ter consequências negativas graves para elas, incluindo negligência, pobreza, exclusão social, abuso e violência, que podem afectar a sua saúde, educação e bem-estar tanto no presente como no futuro.

5.6 O CESE solicita que a protecção das crianças contra os efeitos nocivos do álcool seja incluída nos objectivos específicos da proposta de *estratégia da UE sobre os direitos da criança*, na definição de prioridades e no processo de consulta.

5.7 O CESE recomenda que a estratégia comunitária em matéria de álcool adopte a definição de criança como uma pessoa com idade inferior a dezoito anos, em harmonia com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e como determinado na comunicação intitulada «Rumo a uma estratégia da UE sobre os direitos da criança».

5.8 O CESE insta a Comissão a fomentar as acções locais que deram provas evidentes na redução do consumo de álcool por menores e dos efeitos nocivos do álcool. As acções comunitárias eficazes estão associadas à concepção de políticas e práticas locais, apoiadas por informação e educação, e envolvem todos os actores pertinentes <sup>(17)</sup>.

<sup>(14)</sup> *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*.

<sup>(15)</sup> Comunicação da Comissão «Rumo a uma estratégia da UE sobre os direitos da criança» (COM(2006)367 final).

<sup>(16)</sup> Parecer do CESE de 13.12.2006 sobre «Rumo a uma estratégia da UE sobre os direitos da criança» (JO C 325 de 30.12.2006). Relatora: Jillian van TURNHOUT.

<sup>(17)</sup> *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective*.

5.9 O CESE recomenda à Comissão que tenha em consideração a Carta Europeia sobre o Álcool <sup>(18)</sup> da OMS, aprovada por todos os Estados-Membros da UE em 1995, e em particular o princípio ético de que «todas as crianças e adolescentes têm o direito de crescer num ambiente protegido das consequências negativas do alcoolismo e, na medida do possível, da promoção das bebidas alcoólicas».

5.10 A recomendação do Conselho da UE convidava os Estados-Membros a criarem mecanismos eficientes no domínio da publicidade, marketing e venda a retalho e a garantirem que os produtos alcoólicos não são concebidos nem publicitados junto de crianças e adolescentes. A este respeito, o CESE chama a atenção para tendências actuais na Europa de consumo de «alcopops» pelos adolescentes <sup>(19)</sup>.

5.11 A crescente tendência para o consumo esporádico excessivo e para o consumo precoce de álcool entre as crianças em muitos Estados-Membros leva a pensar que as políticas em vigor não estão a ter os resultados desejados. Na sua comunicação, a Comissão reconhece serem necessárias outras acções para reduzir o consumo de bebidas alcoólicas pelos menores, bem como os padrões nocivos de consumo de álcool juvenil.

5.12 O CESE defende a inclusão da redução da exposição das crianças a produtos alcoólicos, publicidade e promoções como objectivo específico para proporcionar maior protecção às crianças.

5.13 O CESE congratula-se com o facto de, na comunicação, os agentes da cadeia de produção e distribuição de bebidas alcoólicas se terem declarado disponíveis para desempenhar um papel mais dinâmico na aplicação das disposições em vigor e das medidas auto-reguladoras. Os intervenientes do sector de produtos alcoólicos desempenham uma função importante na garantia de que os seus produtos são produzidos, distribuídos e comercializados de forma responsável e que essas acções contribuem para minimizar os efeitos nocivos do álcool.

5.14 O CESE entende que, para proteger os jovens, os Estados-Membros deviam ter flexibilidade para uso da fiscalidade para resolver os problemas que podem advir de determinadas bebidas alcoólicas, particularmente atraentes para os jovens, tais como «alcopops».

## Diminuição dos acidentes rodoviários provocados pelo álcool

5.15 O CESE acolhe com agrado o objectivo específico definido de reduzir os acidentes rodoviários, baixando para metade o número de pessoas mortas nas estradas europeias, ou seja de 50 000 para 25 000, num período de dez anos (2000-2010) <sup>(20)</sup>. Os acidentes rodoviários provocados pelo álcool podem resultar também em invalidez prolongada.

<sup>(18)</sup> Carta Europeia sobre o Álcool da Organização Mundial de Saúde. Copenhaga: Organização Mundial de Saúde, Gabinete regional para a Europa, 1995.

<sup>(19)</sup> «Alcopop» é um termo utilizado pelos meios de comunicação popular para descrever bebidas alcoólicas engarrafadas semelhantes a bebidas como refrigerantes e limonadas. (<http://en.wikipedia.org/wiki/Alcopop>).

<sup>(20)</sup> Parecer do CESE sobre «A política europeia de segurança rodoviária e os condutores profissionais» (TEN/290), relator: Thomas ETTY.

5.16 O CESE está de acordo em que a aplicação sistemática de testes aleatórios no ar expirado é muito mais eficaz na redução dos acidentes rodoviários provocados pelo álcool e que as campanhas educativas e de sensibilização são uma estratégia de apoio que não demonstrou ser eficiente na redução das mortes na estrada provocadas pelo álcool <sup>(21)</sup>. O CESE recomenda um limite máximo de 0,5 mg/ml ou menos de álcool no sangue e limites inferiores para os novos condutores e condutores de viaturas comerciais, em harmonia com a recomendação da UE sobre as regras de segurança rodoviária <sup>(22)</sup>. Uma legislação mais severa em matéria de níveis de álcool no sangue deve ser acompanhada de um controlo e uma aplicação eficientes.

#### *Prevenir os efeitos nocivos do álcool nos adultos e no local de trabalho*

5.17 O CESE insta a Comissão a debruçar-se sobre as consequências económicas dos efeitos nocivos do álcool. Os efeitos negativos contrariam os objectivos da Estratégia de Lisboa e afectam o local de trabalho, a sociedade e a economia.

5.18 O CESE reconhece que há necessidade de uma regulamentação eficaz no que se refere à disponibilidade, distribuição e publicidade de produtos alcoólicos, por exemplo, horário de abertura, ofertas do tipo «duas bebidas pelo preço de uma» e limites de idade. O Comité considera que não é apropriado haver auto-regulamentação neste domínio.

5.19 O local de trabalho é um ambiente onde o álcool pode causar prejuízos não só ao indivíduo mas também a terceiros. Os efeitos nocivos do álcool também devem ser resolvidos no local de trabalho no quadro dos regulamentos em matéria de saúde e segurança, que são em primeiro lugar da responsabilidade da entidade patronal. As políticas em matéria de produtos alcoólicos no local de trabalho podem ajudar a reduzir os acidentes provocados pelo álcool, o absentismo e reforçar a capacidade laboral <sup>(23)</sup>.

5.20 O CESE insta os empregadores, sindicatos, autoridades locais e outras organizações pertinentes a prestarem mais atenção a esta questão e a colaborar para reduzir os efeitos nocivos do álcool no local de trabalho. Nos Estados-Membros há exemplos de cooperação estreita e de longa duração entre os parceiros sociais com o objectivo de criar locais de trabalho sem álcool <sup>(24)</sup>.

#### *Informação, educação e sensibilização*

5.21 O CESE congratula-se com o reconhecimento pela Comissão de que uma das principais funções da educação e da informação é conquistar o apoio dos cidadãos para a aplicação de medidas eficazes. Uma outra função importante, reconhecida na comunicação, é fornecer informações fiáveis e pertinentes

<sup>(21)</sup> *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective.*

<sup>(22)</sup> Recomendação da Comissão 2004/345/CE, de 6 de Abril de 2004, relativa ao controlo do cumprimento das regras de segurança rodoviária, JO L 111 de 17.4.2004.

<sup>(23)</sup> *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective.*

<sup>(24)</sup> Veja-se, por exemplo: [www.alna.se](http://www.alna.se).

sobre os riscos para a saúde e as consequências dos padrões nocivos e perigosos de consumo de álcool.

5.22 O CESE considera que as iniciativas educativas de sensibilização deviam fazer parte de uma estratégia integrada global. A educação não deve ter por alvo apenas os jovens, devendo, pelo contrário, basear-se no reconhecimento de que o consumo nocivo do álcool ocorre em todos os grupos etários. Essas iniciativas devem encorajar os jovens a fazer opções de vida saudáveis e procurar combater a imagem charmosa do álcool e a normalidade do consumo excessivo transmitidas geralmente pelos meios de comunicação social.

#### *Base de dados comum*

5.23 O CESE acolhe com agrado o desenvolvimento e o apoio pela Comissão de uma base de dados comum que estabeleça definições normalizadas para os dados sobre o consumo de álcool e os efeitos nocivos do mesmo, tendo em conta as diferenças entre os sexos, grupos etários e classes sociais. O CESE aprova igualmente a avaliação de impacto da política sobre o álcool e das iniciativas constantes da comunicação. Insta ao desenvolvimento de uma gama de indicadores mensuráveis para acompanhar os progressos na minimização dos efeitos nocivos do álcool na Europa. As acções propostas neste domínio revestem uma forte dimensão de mais-valia comunitária.

## **6. Levantamento das acções dos Estados-Membros**

6.1 Dado que a Comissão, em preparação do desenvolvimento desta estratégia comunitária, encomendou um relatório exaustivo que inclui provas de acções verdadeiramente eficazes na minimização dos efeitos nocivos do álcool, é surpreendente ver essas provas serem ignoradas na estratégia <sup>(25)</sup>.

6.2 O CESE receia que exista uma incoerência perturbadora entre a investigação baseada em medidas comprovadamente eficazes para reduzir os efeitos nocivos do álcool e o que está a ser proposto como acções comunitárias. Ao longo da comunicação da Comissão, a educação e a informação são frequentemente referidas como as medidas pretendidas para reduzir os efeitos nocivos do álcool. Todavia, os resultados das investigações sugerem que a educação e a informação são muito pouco eficazes na redução dos efeitos mencionados.

6.3 O CESE assinala que, no levantamento de acções empreendidas pelos Estados-Membros, a Comissão omitiu duas das estratégias eficazes, nomeadamente a política de fixação de preços através da tributação elevada do álcool e a regulamentação da comercialização dos produtos alcoólicos por via legislativa.

<sup>(25)</sup> *Alcohol in Europe: A Public Health Perspective.*

## 7. Coordenação das acções a nível da UE

7.1 O CESE insta a Comissão, em reconhecimento das suas obrigações constantes do Tratado, a mostrar uma capacidade de liderança sólida, apoiando activamente os Estados-Membros nos seus esforços para proporcionar uma protecção da saúde de elevado nível através da redução dos efeitos nocivos do álcool, e a garantir que a acção comunitária complementa as políticas nacionais.

7.2 O CESE congratula-se com o papel da Comissão em facilitar a partilha de boas práticas entre os Estados-Membros e o empenho em reforçar a coerência entre as políticas comunitárias com impacto nos efeitos nocivos do álcool.

7.3 O CESE congratula-se com a criação do fórum sobre álcool e saúde que, se desempenhar a função que a Comissão lhe atribui na sua comunicação, poderá ser uma plataforma útil para o diálogo, entre todas as partes interessadas, e levar a cabo acções concretas para minimizar os efeitos nocivos do álcool. O

CESE veria com satisfação a possibilidade de ser observador no fórum sobre álcool.

7.4 À excepção do desenvolvimento de uma base de dados europeia mais sólida, a estratégia comunitária em matéria de álcool confia nos Estados-Membros para continuarem a definir acções de política que reduzam os efeitos nocivos do álcool. Todavia, as regras do mercado interno comunitário continuarão a causar problemas a alguns Estados-Membros e, assim, poderão abrandar o ritmo da minimização dos efeitos nocivos do álcool. O CESE lamenta que a estratégia comunitária em matéria de álcool não recomende acções para resolver este problema.

7.5 O CESE solicita à Comissão que assuma o compromisso de realizar avaliações de impacto da saúde enquanto boa prática para garantir um elevado nível de protecção noutros domínios de políticas comunitárias que reforçariam as obrigações constantes do Tratado, em harmonia com o artigo 152.º.

Bruxelas, 30 de Maio de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

ANEXO

### ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

As seguintes propostas de alteração, embora tendo sido rejeitadas durante o debate, recolheram um número de votos favoráveis que representam pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (nos termos do n.º 3 do artigo 54.º do Regimento).

#### Ponto 1.1

Alterar da seguinte forma:

*«O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão intitulada “Uma estratégia comunitária para apoiar os Estados-Membros na minimização dos efeitos nocivos do álcool” e apoia a proposta da Comissão de desenvolvimento de uma estratégia comum e coerente de redução dos danos causados pelo abuso do álcool em toda a Europa. Todavia, lamenta que a comunicação tenha ficado aquém da “estratégia global” solicitada nas conclusões do Conselho de 5 de Junho de 2001.»*

Resultado da votação:

A favor: 31

Contra: 67

Abstenções: 6

#### Ponto 1.5

Elidir completamente:

*«O CESE lamenta que a Comissão nunca reconheça na comunicação que um dos motivos para tantos efeitos nocivos do álcool é o facto de o álcool ser uma droga psicoactiva, uma substância tóxica quando consumida em excesso e que, para alguns, causa dependência.»*

Resultado da votação:

A favor: 29

Contra: 74

Abstenções: 5

#### **Ponto 1.11**

Suprimir:

*«O CESE receia que exista uma incoerência perturbadora entre a investigação baseada em medidas comprovadamente eficazes para reduzir os efeitos nocivos do álcool e o que está a ser proposto como acções comunitárias. Ao longo da comunicação, a educação e a informação são frequentemente referidas como as medidas pretendidas. Todavia, os resultados das investigações sugerem que essas medidas são muito pouco eficazes na redução dos efeitos mencionados.»*

Resultado da votação:

A favor: 27

Contra: 80

Abstenções: 2

#### **Ponto 3.5**

Elidir completamente:

*«O CESE lamenta que a Comissão nunca reconheça na comunicação que um dos motivos para tantos efeitos nocivos do álcool é o facto de o álcool ser uma droga psicoactiva e uma substância tóxica quando consumida em excesso e que, para alguns, causa dependência. É uma desilusão na medida em que a estratégia foi apresentada pela Direcção-Geral para a Saúde Pública da Comissão, onde as competências médicas são extensas.»*

Resultado da votação:

A favor: 30

Contra: 82

Abstenções: 4

#### **Ponto 6.2**

Elidir completamente:

*«O CESE receia que exista uma incoerência perturbadora entre a investigação baseada em medidas comprovadamente eficazes para reduzir os efeitos nocivos do álcool e o que está a ser proposto como acções comunitárias. Ao longo da comunicação, a educação e a informação são frequentemente referidas como as medidas pretendidas. Todavia, os resultados das investigações sugerem que essas medidas são muito pouco eficazes na redução dos efeitos mencionados.»*

Resultado da votação:

A favor: 31

Contra: 81

Abstenções: 3

#### **Ponto 7.4**

Alterar da seguinte forma:

*«À excepção do desenvolvimento de uma base de dados europeia mais sólida, a estratégia comunitária em matéria de álcool confia nos Estados-Membros para continuarem a definir acções de política que reduzam os efeitos nocivos do álcool. Todavia, as regras do mercado interno comunitário continuarão a causar problemas a alguns Estados-Membros e, assim, poderão abrandar o ritmo da minimização dos efeitos nocivos do álcool. O CESE lamenta que a estratégia comunitária em matéria de álcool não recomende acções para resolver este problema.»*

Resultado da votação:

A favor: 28

Contra: 83

Abstenções: 4

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa regras comuns de exploração dos serviços de transporte aéreo na Comunidade (reformulação)»**

COM(2006) 396 final — 2006/0130 (COD)

(2007/C 175/20)

Em 15 de Setembro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 80.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 7 de Maio de 2007, sendo relator **McDONOGH**.

Na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 31 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 58 votos a favor e 4 abstenções, o seguinte parecer.

**Recomendações:**

1. Todas as companhias aéreas sujeitas a obrigações de serviço público (OSP) deveriam subscrever compromissos de desempenho.
2. Convinha concluir um acordo do tipo «*Service Level Agreement*» entre os aeroportos servidos por voos OSP e o Estado contratante.
3. Haveria que compensar mais substancialmente os passageiros OSP do que está previsto no Regulamento (CE) n.º 261/2004, no caso de estes não terem outras alternativas de transporte.
4. O processo de adjudicação para OSP *deveria* reunir um mínimo de duas *entidades adjudicantes*.
5. No caso de voos dentro da União Europeia, a viagem de ida deveria custar o mesmo que a de volta. No caso de haver uma diferença considerável entre a viagem de ida e a de volta, esta deveria ser justificada.
6. Os bilhetes OSP deveriam ser reembolsáveis e flexíveis tal, como todos os outros bilhetes de avião, dentro de certas condições.
7. Os cálculos das tarifas deveriam estar bem explícitos nos bilhetes, por exemplo, impostos, taxas de aeroporto, etc.
8. a) Na abordagem da intermodalidade, haverá que garantir condições equitativas a todos os modos de transporte,  
b) A aviação suporta encargos desproporcionados nos custos da segurança, o que deve ser rectificado.
9. É preciso manter a referência aos comboios de alta velocidade, uma vez que há Estados-Membros onde não há este tipo de comboio.
10. A Comissão deveria realizar auditorias para verificar se os reguladores nacionais da aviação cumprem as suas obrigações

de uma forma equitativa e justa e que nenhuma das suas acções cause distorções na concorrência.

11. Haverá que introduzir um «balcão de segurança único» («*one stop security*»), conforme propõe a Comissão para os passageiros que fazem escala nos aeroportos europeus.

12. O que deveria incluir alteração no controlo de passageiros nos aeroportos, no sentido de um sistema rápido de identificação (biométrica) para facilitar o fluxo regular de passageiros.

13. Os bilhetes comprados com a antecipação de 1 mês deveriam beneficiar de um período que permitisse aos passageiros cancelá-los sem penalização no decurso de 48 horas. Caso houvesse cancelamento, o passageiro teria direito ao reembolso de todas as taxas aéreas.

**1. Introdução**

1.1 Mais de dez anos após a entrada em vigor do terceiro pacote, constata-se que, em grande medida, este cumpriu a sua missão, possibilitando uma expansão sem precedentes do transporte aéreo na Europa. Assistiu-se ao desmantelamento dos velhos monopólios, à introdução da cabotagem intracomunitária e à intensificação da concorrência em todos os mercados, para benefício dos consumidores.

1.2 Apesar deste êxito, a maioria das companhias aéreas comunitárias continua a sofrer com a sobrecapacidade e a fragmentação excessiva do mercado. A aplicação incoerente do terceiro pacote nos Estados-Membros e as restrições persistentes em serviços aéreos intracomunitários têm os seguintes efeitos:

1.3 Desigualdade das condições de concorrência: a eficiência do mercado é afectada por distorções da concorrência (por exemplo, aplicação variável dos requisitos das licenças de exploração; discriminação entre transportadoras da UE com base na nacionalidade; tratamento discriminatório das rotas com países terceiros; etc.).

1.4 Aplicação inconsistente das regras que regem a locação com tripulação de aeronaves de países terceiros, com as consequências distorções da concorrência e implicações sociais.

1.5 Falta de transparência nos preços e práticas discriminatórias com base no local de residência, impedindo os passageiros de usufruírem da totalidade dos benefícios do mercado interno.

## 2. Disposições em vigor no domínio em que incide a proposta

2.1 A proposta visa rever e consolidar os regulamentos.

2.2 Ao promover a consolidação do mercado, a proposta contribui para um ambiente mais competitivo entre as transportadoras aéreas europeias capazes de fazerem frente às suas concorrentes internacionais.

2.3 Algumas das alterações propostas poderão ter um impacto ambiental, uma vez que tenderão a encorajar a continuação da expansão do tráfego aéreo. Ciente de que o seu crescimento contínuo é cada vez mais um dos principais motivos do aumento das emissões de gases com efeito de estufa, o CESE está a preparar um parecer sobre esta questão. No entanto, seja o que for que precise de ser feito neste contexto, o Comité apoia o reforço de condições equitativas no sector do transporte aéreo, tal como é preconizado pela Comissão na sua proposta.

## 3. Avaliação de impacte

3.1 O objectivo da revisão do terceiro pacote não é alterar radicalmente o quadro jurídico, mas sim introduzir determinadas adaptações para dar resposta aos problemas identificados.

3.2 A opção «sem alterações» mantém inalterados os três regulamentos que compõem o terceiro pacote relativo ao mercado interno da aviação actualmente em vigor.

3.3 A opção «com alterações» inclui uma série de alterações ao terceiro pacote por forma a garantir a aplicação homogénea e efectiva das suas disposições, entre as quais se deveria prever uma mudança no rastreio de passageiros nos aeroportos, optando por um sistema biométrico rápido que facilitaria o controlo dos passageiros regulares.

3.4 A proposta de regulamento irá garantir uma aplicação eficiente e homogénea da legislação comunitária relativa ao mercado interno da aviação, mediante o estabelecimento de critérios de aplicação mais rigorosos e precisos (por exemplo, no que se refere às licenças de exploração, à locação de aeronaves, às obrigações de serviço público ou às regras de distribuição do tráfego). Além disso, reforçará o mercado interno ao suprimir restrições à prestação de serviços aéreos ainda existentes, decorrentes de antigos acordos bilaterais entre Estados-Membros, e ao conferir à Comunidade o direito de negociar direitos de tráfego intracomunitário com países terceiros. Os

direitos dos consumidores serão reforçados através da promoção da transparência dos preços e da não-discriminação.

3.5 A experiência adquirida com o terceiro pacote relativo ao mercado interno da aviação mostra que a legislação não é interpretada nem aplicada com uniformidade em todos os Estados-Membros. Esta situação não permite a existência de condições de concorrência verdadeiramente equitativas para as transportadoras aéreas comunitárias.

3.6 A proposta constitui uma simplificação da legislação.

## 4. Explicação detalhada da proposta

4.1 Reforço dos requisitos de concessão e revogação das licenças de exploração. O grau de exigência da verificação da solidez financeira das companhias aéreas varia consoante o Estado-Membro em que a licença é emitida.

4.2 A proposta obriga os Estados-Membros a reforçarem a supervisão das licenças de exploração e a suspendê-las ou revogá-las sempre que os requisitos do regulamento deixem de ser cumpridos (artigos 5.º a 10.º).

4.3 A proposta foi redigida de tal forma que deixa em aberto a possibilidade de um futuro alargamento das competências da Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA) no que respeita à supervisão da segurança e/ou licenciamento, a fim de garantir um controlo mais eficiente e coerente das transportadoras aéreas.

## 5. A proposta reforça os requisitos de locação de aeronaves

5.1 A locação com tripulação (*wet leasing*) de aeronaves de países terceiros proporciona às companhias aéreas da UE uma flexibilidade importante. Contudo, apresenta várias desvantagens e mesmo riscos sérios para a segurança, como demonstram os recentes acidentes de aviação.

5.2 A avaliação da segurança das aeronaves de países terceiros objecto de um contrato de locação não é feita com o mesmo rigor em todos os Estados-Membros. É, pois, crucial que a autoridade de licenciamento aplique plenamente o artigo 13.º (contrato de locação sem tripulação (*dry lease*) ou com tripulação (*wet lease*)).

## 6. A proposta clarifica as regras aplicáveis às obrigações de serviço público (OSP)

6.1 As regras aplicáveis às obrigações de serviço público foram revistas por forma a aligeirar os encargos administrativos, evitar o recurso excessivo às OSP e atrair mais participantes para os concursos.

6.2 Para evitar um recurso excessivo às OSP, a Comissão pode, em casos individuais, exigir a apresentação de um relatório económico que explique o seu contexto. Além disso, a avaliação da adequação das OSP deve ser feita com especial atenção nos casos em que estas se refiram a rotas já servidas por serviços ferroviários **de alta velocidade**, com um tempo de viagem inferior a três horas. Os procedimentos de concurso foram alterados, tendo o período máximo de concessão aumentado de três para quatro anos.

## 7. Concorrência

7.1 Para garantir a coerência entre o mercado interno e os seus aspectos externos, incluindo os relacionados com o céu único europeu, o acesso das companhias aéreas de países terceiros ao mercado intracomunitário deve ser gerido de forma consistente, através de negociações ao nível comunitário dos direitos de tráfego intracomunitário com países terceiros.

7.2 As últimas restrições decorrentes de acordos bilaterais entre Estados-Membros em vigor serão suprimidas, garantindo a não discriminação no que se refere à partilha de códigos e à fixação de preços pelas transportadoras aéreas comunitárias em rotas para países terceiros com escalas em Estados-Membros distintos do seu.

## 8. Promoção da transparência dos preços para os passageiros e de um comportamento justo na matéria

8.1 A publicação de tarifas sem indicação dos impostos, das taxas e mesmo sobretaxas sobre os combustíveis tornou-se uma prática generalizada que obsta à transparência dos preços. Uma transparência insuficiente dos preços conduz a distorções da concorrência, levando os consumidores a pagar, em média, tarifas mais elevadas. A Comissão continua a constatar casos de discriminação com base no local de residência do passageiro.

8.2 De acordo com a proposta, as tarifas aéreas têm de incluir todos os impostos, taxas e tributações aplicáveis e as transportadoras aéreas devem fornecer ao público informações completas sobre as suas tarifas aéreas de passageiros e de carga.

8.3 As tarifas aéreas serão estabelecidas sem qualquer discriminação, com base no local de residência ou na nacionalidade do passageiro na Comunidade. Do mesmo modo, o local de estabelecimento da agência de viagens não pode constituir um factor de discriminação no acesso às tarifas aéreas de uma transportadora.

8.4 As tarifas aéreas devem ser bem explícitas. Actualmente, são aduzidos numerosos encargos suplementares que podem onerar significativamente a tarifa total, merecendo particular realce as taxas de aeroporto que as companhias aéreas têm tendência a inflacionar para aumentar as suas receitas.

Na Europa, as tarifas sofrem frequentemente distorções devido a diferenças entre moedas que deveriam, contudo, atenuar se graças à introdução do euro. Continua a ser difícil explicar por que motivo é mais barato voar para cidades como Londres, Roma e Madrid do que no sentido oposto.

**Esta diferença de tarifas entre viagens de ida e de volta é recorrente em toda a Europa na maioria das rotas.**

8.5 Concordamos plenamente que a AESA terá de dispor dos recursos financeiros e humanos necessários e ter poderes para fazer respeitar as normas em todos os países da UE. Foi o que propusemos em documento anterior <sup>(1)</sup>.

8.6 É necessário e conveniente manter as OSP para encorajar o fornecimento de serviços aéreos nas zonas mais isoladas. Constata-se, no entanto, que não é muito estrito o cumprimento das normas e a regulamentação aplicáveis às companhias aéreas que operam com OSP. **Não obstante as companhias aéreas deverem respeitar o número de voos e a capacidade da aeronave (número de lugares oferecidos) impostos por OSP, não lhes é aplicada qualquer sanção financeira no caso de não cumprimento dos horários ou de atrasos.**

Bruxelas, 31 de Maio de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> JO C 309 de 16.12.2006, p. 51-54.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A política europeia de segurança rodoviária e os condutores profissionais — Locais de estacionamento seguros»**

(2007/C 175/21)

Em 16 de Fevereiro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 29.º do seu Regimento, elaborar um parecer sobre «A política europeia de segurança rodoviária e os condutores profissionais — Locais de estacionamento seguros.»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 7 de Maio de 2007, sendo relator T. ETTY e, em substituição, E. Chagas.

Na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 118 votos a favor, 4 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

### 1. Conclusões e recomendações:

1.1 Por razões de segurança rodoviária, de criminalidade ligada ao transporte rodoviário de mercadorias, de saúde e segurança dos motoristas, é necessário criar em toda a União Europeia maior número de parques de estacionamento seguros para os condutores profissionais.

1.2 A União Internacional dos Transportes Rodoviários (IRU) e a Federação Europeia dos Trabalhadores dos Transportes (ETF) elaboraram critérios comuns, judiciosos e praticáveis, que convém ter em conta quando se construírem aquelas infra-estruturas de descanso.

1.3 O CESE saúda a iniciativa do Parlamento Europeu, e apoiada pela Comissão, de avançar com um projecto-piloto que preveja estudos de viabilidade e ajudas para a criação de parques seguros e vigiados para os condutores profissionais.

O Comité recomenda que:

1.4 a Comissão inclua a questão dos parques de estacionamento seguros e vigiados para os condutores profissionais na concepção e cofinanciamento das redes rodoviárias transeuropeias;

1.5 proceda do mesmo modo ao aprovar os projectos de infra-estruturas rodoviárias cofinanciadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. O Banco Europeu de Investimento deveria agir da mesma maneira na concessão de empréstimos para as infra-estruturas rodoviárias;

1.6 os Estados-Membros examinem a questão no quadro da execução do programa de acção sobre segurança rodoviária;

(Nota: relativamente a estas três propostas, haveria que dar especial atenção ao facto de que são necessárias mais instalações de repouso para os condutores profissionais, tendo especialmente em conta que o transporte entre os «antigos» e os «novos» Estados-Membros continua a aumentar);

1.7 a Comissão examine, até Abril de 2009, que papel poderia a UE desempenhar legislando sobre aspectos relevantes desta questão e desenvolvendo instrumentos jurídicos não vinculativos (*soft law*) em âmbitos que são fundamentalmente da

competência dos Estados-Membros. Desta forma, a Comissão e os Estados-Membros poderiam tomar medidas coordenadas e rápidas depois de concluído o projecto-piloto referido nos pontos infra 2.9, 2.10 e 2.11. A avaliação deveria ser feita em conformidade com o artigo 71.º do Tratado mas também ter em conta a relação entre as medidas relativas ao tempo de trabalho e as respeitantes à saúde e segurança dos trabalhadores. Poderiam incluir-se medidas referentes aos parques de estacionamento seguros e vigiados para os condutores profissionais;

1.8 a Comissão associe plenamente os parceiros sociais a esta acção;

1.9 A Comissão examina de que maneira os parceiros sociais podem contribuir não só para consolidar as iniciativas da sociedade civil organizada em matéria de áreas de estacionamento seguras e vigiadas, mas também para ajudar as organizações interessadas a utilizar da melhor maneira as infra-estruturas de repouso. Por exemplo, a Comissão poderia ajudá-las a completar e melhorar a informação sobre esta matéria e torná-la mais acessível aos seus membros igualmente na Internet. Poder-se-ia também prever um sistema de certificação dos parques de estacionamento seguros e vigiados (utilizando os critérios IRU/ETF) e um sistema de informação diária sobre lugares de estacionamento ainda disponíveis. Conjuntamente com os Estados-Membros e as organizações envolvidas, a Comissão poderia desenvolver métodos para informar os condutores atempadamente.

### 2. Observações na generalidade

2.1 A política europeia de segurança rodoviária, que compreende o «Programa de acção europeu para a segurança rodoviária — Balanço intercalar» (2006), tem como principais públicos-alvo os motociclistas, os peões e os jovens, mas sobretudo os condutores profissionais. A Comissão tem, no entanto, descurado várias facetas desta política, uma das quais é primordial para os parceiros sociais: a questão, no contexto da segurança das infra-estruturas rodoviárias, das áreas de repouso para os condutores profissionais, e em particular, áreas de repouso seguras e vigiadas.

2.2 Porquê é esta questão crucial? Por três boas razões, pelo menos.

2.3 A primeira diz respeito à segurança rodoviária. O novo Regulamento 561/2006 sobre os tempos de condução e de repouso entrou há pouco em vigor. O seu artigo 12.º<sup>(1)</sup> reconhece implicitamente a importância de um número suficiente de instalações de repouso seguras e protegidas para os condutores profissionais nas redes de auto-estradas da UE. A isso acresce o facto de, em certos Estados, as legislações nacionais proibirem a circulação de veículos pesados durante o fim-de-semana. Isto significa que os Estados-Membros devem melhorar a qualidade da informação e coordenar melhor a sua acção.

2.4 Em segundo lugar, a extensão da criminalidade ligada ao transporte rodoviário de mercadorias. Ainda que os dados estatísticos dos Estados-Membros sejam em vários aspectos insuficientes e difíceis de comparar, parece que os roubos (de camiões e carga) e os assaltos aos condutores estão a aumentar. Várias fontes indicam que aproximadamente 40 % das agressões no transporte rodoviário internacional ocorrem nas áreas de estacionamento junto das auto-estradas. A Conferência Europeia dos Ministros dos Transportes e a União Internacional dos Transportes Rodoviários estão a realizar um estudo conjunto que facultará dados sobre os ataques e violências de que são alvo os condutores profissionais nesses locais.

2.4.1 Recentemente (Maio de 2007), o Parlamento Europeu publicou um estudo sobre «Furto organizado de veículos comerciais e suas cargas na UE»<sup>(2)</sup>, no qual se estima que as perdas de valor causadas por furtos ultrapassem os 8 200 milhões de euros, ou 6,72 euros por carga transportada. Segundo este estudo, todos os anos cerca de 9 000 condutores profissionais são vítimas deste tipo de criminalidade nas auto-estradas da UE.

2.5 E, em terceiro lugar, deveria ter-se em conta a saúde e a segurança dos condutores de veículos pesados. Um condutor cansado é um problema para a segurança nas estradas. Contudo, a limitação do tempo de condução é importante na política de transportes, essencialmente em termos de concorrência. Ora, este aspecto ocupa um lugar muito insignificante na legislação actual.

2.6 Mas há mais aspectos a tratar. Por exemplo, os condutores profissionais de veículos de menos de 3,5 toneladas não estão abrangidos pela legislação europeia sobre tempos de condução e repouso e sobre dispositivos de limitação da velocidade, isto quando o transporte, incluindo o de mercadorias de grande valor, e o número de acidentes com este tipo de veículos continuam a aumentar.

2.7 Finalmente, será preciso examinar toda a questão da simplificação das disposições sociais da legislação relativa aos

condutores de veículos pesados, que até agora não foi objecto da devida atenção.

2.8 Construir áreas de estacionamento seguras e vigiadas nas principais auto-estradas europeias e localizadas a distâncias adequadas poderia ser benéfico para o ambiente e contribuir para aumentar a fluidez do tráfego.

2.9 A importância de criar áreas de repouso seguras e vigiadas para os condutores profissionais está a ser objecto de debate, sendo um dos elementos mais relevantes o pedido feito recentemente (2006) pelos empregadores e os sindicatos do sector, a IRU e a Federação Europeia dos Trabalhadores dos Transportes (ETF) à UE e às autoridades nacionais, regionais e locais dos Estados-Membros para que seja criado um número suficiente de infra-estruturas deste tipo que respondam a critérios estabelecidos em conjunto.

2.10 No Parlamento Europeu, as deliberações respeitantes ao Regulamento 561/2006 versaram igualmente sobre as áreas de repouso seguras e vigiadas. A criminalidade ligada ao transporte rodoviário de mercadorias era um ponto especialmente preocupante. Por iniciativa do Parlamento Europeu apoiado pela Comissão, foi atribuída uma dotação de 5,5 milhões de euros para um projecto-piloto que já está em marcha, e prevê estudos de viabilidade e ajudas para criar este tipo de áreas de repouso.

2.11 A Comissão Europeia encomendou um estudo sobre a viabilidade de áreas de repouso vigiadas para operadores de transporte rodoviário na rede de estradas transeuropeia, que ficou concluído no início de 2007<sup>(3)</sup>.

2.12 Foram concedidas ajudas para o arranque de cinco projectos modelo. Os principais objectivos são a definição de requisitos comuns para as áreas de estacionamento e a construção de parques seguros pelo menos em dois Estados-Membros. Das questões essenciais que serão examinadas fazem parte os modelos de parceria entre os sectores público e privado.

2.13 A Comissão Europeia avaliará os projectos-piloto imediatamente após a sua conclusão em Abril de 2009. Associará a esta avaliação as partes directamente envolvidas tanto na avaliação propriamente dita como durante a execução do projecto. Em 2009 é possível que a Comissão faça propostas políticas (legislação, instrumentos jurídicos vinculativos, coordenação, troca de boas práticas, etc.) baseadas nessa avaliação.

2.14 O Parlamento previu mais 2 milhões de euros no orçamento de 2007 para o desenvolvimento do sistema de certificação para parques de estacionamento seguros e vigiados.

(1) Artigo 12.º: Desde que tal não comprometa a segurança rodoviária e com o objectivo de atingir um ponto de paragem adequado, o condutor pode não observar o disposto nos artigos 6.º a 9.º, na medida do necessário para garantir a segurança das pessoas, do veículo ou da carga. O condutor deve mencionar manualmente na folha de registo do aparelho de controlo, numa impressão dos dados do aparelho de controlo ou no seu registo de serviço, o mais tardar à chegada ao ponto de paragem adequado, o motivo de tal inobservância.

(2) Versão provisória (3.5.2007), IP/B/TRAN/IC/2006-194. O estudo foi efectuado pela NEA Transport Research and Training a pedido da Comissão dos Transportes e do Turismo do Parlamento Europeu.

(3) NEA Transport Research Training, Rijswijk, Países Baixos, Janeiro de 2007.

2.15 Recentemente o CESE abordou de forma sucinta a questão dos parques de estacionamento vigiados para os condutores profissionais no seu parecer TEN/217 <sup>(4)</sup> e TEN/270 <sup>(5)</sup>.

2.16 A questão da disponibilidade de áreas de estacionamento é também focada no relatório do Parlamento Gestão da segurança da infra-estrutura rodoviária (2006/0182/COD, versão provisória) de 20 de Março de 2007.

### 3. Observações na especialidade

3.1 O Comité considera que a Comissão, ao estabelecer regras para os tempos de condução e de repouso, assumiu também a responsabilidade de fazer com que os condutores as cumpram. Significa isto que é preciso prever áreas de estacionamento nas principais auto-estradas europeias a uma distância umas das outras que permita aos condutores respeitar os períodos de repouso obrigatórios.

3.2 Os critérios relativos às áreas de repouso, estabelecidos pela União Internacional dos Transportes Rodoviários e pela Federação Europeia dos Trabalhadores dos Transportes são adequados e praticáveis. Reflectem algumas das recomendações políticas do estudo de viabilidade no ponto 2.10 supra. Os critérios cobrem dois tipos de infra-estruturas de repouso, um que responde às disposições mais essenciais e outro que exige mais instalações obrigatórias nos pontos centrais estratégicos. A IRU e a ETF propuseram outras instalações ou serviços altamente recomendáveis ou facultativos para os operadores das áreas de repouso em função da procura. O Comité entende que os critérios garantem um bom equilíbrio entre as considerações de segurança rodoviária, de segurança das mercadorias, de segurança do emprego e de segurança e saúde dos condutores.

3.3 Actualmente, o número de áreas de estacionamento que obedecem aos critérios IRU/ETF é insuficiente, tanto nos antigos como nos novos Estados-Membros. Na Europa Central e Oriental, estas áreas deveriam ser previstas nas fases de planificação e de construção de novas auto-estradas. Haveria que dar especial atenção à passagem das fronteiras externas da UE, pois é aí que os condutores se vêem obrigados muitas vezes a longos tempos de espera.

3.4 A Comissão Europeia e os Estados-Membros deveriam examinar este problema urgentemente à luz das suas competências respectivas. O Comité observa com interesse as iniciativas do Parlamento Europeu e da Comissão e espera que elas levem esta e os Estados-Membros a prepararem políticas que serão postas em prática depois de concluídos os projectos-piloto a que o ponto 2.11 supra alude.

3.5 O Comité vê com satisfação que a sociedade civil organizada, e em especial os parceiros sociais do sector dos transportes rodoviários, abordaram o assunto das áreas de estacionamento seguras e vigiadas de modo construtivo e concreto. Encoraja a Comissão a examinar de que maneira eles podem contribuir não só para consolidar esta iniciativa e contribuir para a concretizar, mas também para ajudar as organizações interessadas a utilizar da melhor maneira as infra-estruturas de repouso. Por exemplo, a Comissão poderia completar e melhorar a informação sobre esta matéria e torná-la mais acessível aos seus membros igualmente na Internet. Poder-se-ia também prever um sistema de informação diária sobre lugares de estacionamento ainda disponíveis. Conjuntamente com os Estados-Membros e as organizações envolvidas, a Comissão poderia desenvolver métodos para informar os condutores atempadamente.

Bruxelas, 30 de Maio de 2007

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(4)</sup> Parecer sobre segurança dos modos de transporte, CESE 1488/2005 de 14.12.2005, ponto 3.10. JO C 65, 17.3.2006.

<sup>(5)</sup> Parecer sobre gestão da segurança da infra-estrutura rodoviária, CESE 613/2007 de 26.4.2007, ponto 4.8.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A futura legislação sobre info-acessibilidade»**

(2007/C 175/22)

Em 28 de Fevereiro de 2007, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Comissão solicitou ao Comité Económico e Social Europeu a elaboração de um parecer sobre «A futura legislação sobre info-acessibilidade».

A Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 7 de Maio de 2007, sendo relator HERNÁNDEZ BATALLER.

Na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 136 votos a favor, nenhum contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

**1. Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE aplaude a acção da Comissão no âmbito da info-acessibilidade, também designada eaccessibilidade ou acessibilidade digital, convidando-a a prosseguir na via pela qual enveredou. Dado o vivo interesse que suscita este tema, aventa a hipótese de adoptar um parecer complementar.

1.2 O CESE insta a Comissão a adoptar várias iniciativas, a nível comunitário, que consistem em:

- afinar a legislação em vigor tornando-a coerente e vinculativa, para evitar as disparidades e os desfasamentos actuais entre os Estados-Membros, sobretudo nas comunicações electrónicas (mais concretamente no serviço universal) e nos contratos públicos e reforçar, por sua vez, o acervo regulamentar mediante a adopção de novas medidas supranacionais com base nos artigos 13.º e 95.º do TCE, capazes de salvaguardar as obrigações de acessibilidade enquanto obrigações de serviço público;
- estender, de um modo horizontal, a info-acessibilidade às demais políticas comunitárias;
- adoptar medidas não vinculativas sobre a info-acessibilidade susceptíveis de melhorar a qualidade de vida das pessoas com deficiência e as pessoas idosas.

1.3 A participação das organizações da sociedade civil organizada é fundamental para a boa execução da política de info-acessibilidade, dada a sua influência nas medidas de acompanhamento, sobretudo nos aspectos associados aos códigos de conduta ou à co-regulação.

1.4 As iniciativas de apoio deveriam incidir em domínios que facilitem o acesso à sociedade da informação das pessoas com deficiência e pessoas idosas e as iniciem na utilização das novas tecnologias, um meio legítimo para conseguir a sua integração social, evitar a info-exclusão e melhorar a sua qualidade de vida.

1.5 Os poderes públicos dos Estados-Membros, seguindo pautas indicativas supranacionais, deveriam adoptar todas as medidas de apoio necessárias para financiar as organizações de pessoas com deficiência e de pessoas idosas que lhes permitam integrar-se no ambiente digital e lhes facilitem o seu acesso.

**2. Introdução**

2.1 Por ofício da Comissão, o Comité é convidado a elaborar um parecer exploratório sobre o «futuro quadro regulamentar relativo à info-acessibilidade», com ênfase especial nas pessoas idosas.

Vencer as barreiras e dificuldades técnicas enfrentadas pelas pessoas com deficiência e outras quando procuram participar em pé de igualdade na Sociedade da Informação (SI) tem o nome de «info-acessibilidade» e é parte do conceito mais geral de info-inclusão, que também considera outros tipos de obstáculos — financeiros, geográficos ou de educação.

2.2 O seu propósito é, essencialmente, identificar os tipos de regulamentação de direito derivado que poderá servir de base à concretização do objectivo da UE de instaurar uma sociedade plenamente inclusiva, no contexto actual de uma célere reestruturação económica e social.

2.3 É inquestionável que este projecto regulamentar se coaduna perfeitamente com os fundamentos jurídicos em que assentam os valores e princípios europeus, como o artigo 13.º do TCE ou com as referências específicas à participação de «*todos os habitantes*» na vida democrática e no progresso social, nos segundo e quarto parágrafos do Tratado Constitucional Europeu e nos seus artigos I-3-3, II-81 e II-86, só para referir algumas disposições.

2.4 Além disso, as posições e as decisões das instituições e dos órgãos da UE constituem já um abundante acervo que, embora disperso, contribui de forma pró-activa para a configuração gradual das políticas comunitárias empenhadas na não discriminação e na info-acessibilidade. Eis algumas delas:

- Resolução do Conselho de 25 de Março de 2002 relativa à «*acessibilidade à Internet por parte das pessoas com deficiência*», que convida a Comissão a aproveitar as possibilidades oferecidas pela sociedade da informação a favor das pessoas com deficiência e a procurar remover todos e quaisquer obstáculos à sua participação.

— Por sua vez, o Conselho de Telecomunicações sublinhou a necessidade de melhorar a info-acessibilidade na Europa <sup>(1)</sup> e o Conselho de Assuntos Sociais apelou, na sua Resolução sobre eAcessibilidade de 2003 <sup>(2)</sup>, aos Estados-Membros que empreendessem todas as acções necessárias com vista a uma sociedade do conhecimento aberta, inclusiva e acessível à generalidade dos cidadãos.

2.4.1 A Comissão publicou em 2005 a comunicação «i2010» <sup>(3)</sup>, com o fito de estabelecer um novo quadro estratégico para uma sociedade europeia da informação e, posteriormente, uma comunicação sobre a info-acessibilidade <sup>(4)</sup>, na qual propõe uma série de medidas políticas para a sua promoção.

2.4.2 Esta comunicação sobre a info-acessibilidade indicava três soluções concretas:

- promover o estabelecimento de requisitos de acessibilidade nas especificações técnicas associadas a contratos públicos;
- garantir a certificação da acessibilidade;
- aperfeiçoar a utilização da legislação em vigor.

Previa que, dois anos após a sua publicação, fosse efectuada uma análise para verificar se seriam necessárias medidas suplementares.

2.4.3 O Comité adoptou um parecer sobre esta comunicação <sup>(5)</sup>, abordando aspectos tais como: normas harmonizadas e interoperabilidade, contratos públicos, certificação e avaliação por terceiros contra auto-declaração, recurso à legislação, integração, acessibilidade da Web, legislação e novo quadro estratégico para a sociedade da informação europeia.

2.5 Já mais recentemente, a Resolução do Conselho de 22 de Março de 2007 sobre «*uma estratégia para uma sociedade da informação segura na Europa*» salienta no seu ponto 6 o imperativo de «prestar especial atenção aos utilizadores com necessidades especiais ou pouco sensibilizados para as questões de segurança das redes e da informação», de que fazem parte as pessoas idosas e as pessoas com deficiência.

<sup>(1)</sup> Resolução do Conselho relativa ao Plano de Acção 2002 *eEuropa* sobre a acessibilidade dos sítios *web* e do seu conteúdo in JO C 86 de 10.4.2002.

<sup>(2)</sup> Resolução do Conselho n.º 14892/2002.

<sup>(3)</sup> COM(2005) 229 final. Parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre i2010 — Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego» in JO C 110 de 9.5.2006, p. 83.

<sup>(4)</sup> COM(2005) 425 final.

<sup>(5)</sup> Parecer CESE 404/2006, aprovado na plenária de 15.3.2006, Relator: Cabra de Luna. JO C 110 de 9.5.2006.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE acolhe com agrado o convite da Comissão para elaborar este parecer exploratório, mas considera que, embora a abordagem das acções comunitárias para promover a inclusão na sociedade da informação tenha um carácter geral, há grupos que precisam de atenção especial para poderem participar nela em pé de igualdade. Estão neste caso as pessoas idosas e as pessoas com deficiência <sup>(6)</sup>.

Dado o vivo interesse do tema em análise, o CESE reserva para si a possibilidade de elaborar um parecer complementar ou um aditamento ao presente.

3.1.1 Aliás, esta perspectiva está em perfeita consonância com o ponto 8 da Declaração Ministerial de Riga <sup>(7)</sup>, segundo a qual, para tratar a info-inclusão com rigor, será necessário reduzir a metade as diferenças na utilização da Internet entre a utilização média da população da UE e a sua utilização por pessoas idosas, pessoas com deficiência, mulheres, grupos com baixo nível de formação, desempregados e regiões menos desenvolvidas, até 2010.

O CESE considera absolutamente prioritária uma iniciativa comunitária no âmbito da info-acessibilidade e, face às grandes mudanças de índole política e social nos últimos anos, defende que o acesso à TIC seja consagrado como um direito cívico nos serviços públicos.

Esta iniciativa deveria conjugar um instrumento jurídico capaz de fundir a legislação actual com outras medidas não vinculativas em várias políticas, tendo em mente o valor acrescentado da intervenção comunitária.

O CESE apoia esta intervenção já que:

- aumenta, em termos sociais, os direitos dos cidadãos e, em termos económicos, as economias de escala, melhorando o funcionamento do mercado interno, a competitividade de um sector fundamental e a inovação;
- a diversidade e a fragmentação das abordagens dos Estados-Membros causa certos problemas, especialmente os derivados das divergências na transposição das directivas existentes, que é preciso esclarecer, sobretudo nos domínios dos contratos públicos ou do serviço universal.
- Mas tudo isto sem prejuízo da aplicação mais eficaz das medidas de apoio a adoptar.

<sup>(6)</sup> As pessoas com deficiência constituem um grupo heterogéneo. Simultaneamente, deve-se reconhecer que os principais grupos com deficiência que têm dificuldades de acesso às TIC são pessoas com deficiências de natureza cognitiva ou de aprendizagem, pessoas com deficiências sensoriais (surdos e duros de ouvido, cegos e pessoas com dificuldades visuais, surdos-cegos, pessoas com dificuldades de fala) e pessoas com deficiência física (Parecer CESE 404/2006, pt. 3.4). JO C 110 de 9.5.2006.

<sup>(7)</sup> A declaração ministerial da União Europeia sobre a info-inclusão, adoptada em Riga em 11.6.2006, no âmbito da iniciativa i2010, reafirmou o compromisso político de melhorar a acessibilidade digital.  
<http://ec.europa.eu/information-society/events/ict-riga-2006/index6en.htm>.

3.2 No atinente à base jurídica das normas que regulam a info-acessibilidade, é conveniente estribar-se

- por um lado, no artigo 13.º do TCE, que autoriza de um modo geral ao Conselho a adopção de medidas necessárias para combater qualquer tipo de discriminação e
- por outro, no artigo 95.º do TCE, por tratar-se de questões que têm por alvo o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno, devendo as propostas da Comissão nesta matéria subentender um nível de protecção elevado.

Mas tudo isto, sem prejuízo do efeito horizontal que devem ter as questões relacionadas com a info-acessibilidade.

3.2.1 Infelizmente, como o Tratado Constitucional ainda não entrou em vigor, estas medidas não poderão ser adoptadas nos termos do artigo II-124-1.º que estabelece que o «Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu». Uma vez que o artigo 13.º do TCE em vigor apenas prevê a adopção dessas medidas por unanimidade, «após consulta ao Parlamento Europeu», estas não serão objecto de um amplo debate democrático e serão assim privadas da maior legitimidade inerente aos actos da UE adoptados segundo o procedimento de co-decisão.

3.2.2 Não obstante isso, afigura-se muito oportuna a adopção prevista expressamente destes actos pelo Conselho deliberando por unanimidade, pelo facto de todas os actos legislativos em questão terem de respeitar o princípio da subsidiariedade. Logicamente, o apoio unânime dos governos da UE implicará que as suas administrações nacionais serão mais fortemente associadas à aplicação e ao desenvolvimento destas medidas a nível interno. Tal significa igualmente que os objectivos das medidas a aplicar não serão apenas remover os obstáculos existentes, mas contribuir também verdadeiramente para a inclusão, dado o carácter pró-activo próprio das acções comunitárias, ao abrigo do artigo 13.º e 95.º do TCE.

3.2.3 Neste sentido, e dada a grande margem de manobra deixada aos Estados-Membros na escolha dos meios para a realização dos objectivos estabelecidos ao nível supranacional, a forma legislativa mais adequada seria a da directiva.

3.3 Quanto ao conteúdo concreto do futuro quadro comunitário, é imprescindível integrar, entre outros, os objectivos a seguir indicados, fazendo a distinção entre os de carácter geral e os de carácter específico.

3.4 No atinente aos objectivos de carácter geral, haverá que prever as acções seguintes:

- a) promover a interoperabilidade dos serviços prestados pelas TIC através de normas e especificações comuns, para as organizações europeias terem em conta a acessibilidade quando adoptarem e desenvolverem essas mesmas normas;

- afinar as disposições sobre a info-acessibilidade nas directivas sobre comunicações electrónicas, em consonância com as recomendações do INCOM (Grupo de Comunicações Inclusivas) <sup>(8)</sup> e, simultaneamente, promover a info-acessibilidade em domínios tais como a reforma da directiva sobre os serviços audiovisuais (televisão sem fronteiras), conforme preconizou já o Comité <sup>(9)</sup> ou a directiva sobre os direitos de autor na sociedade da informação, isto só para citar alguns exemplos;

- b) facilitar o acesso às redes das TIC, dotando de equipamentos e infra-estruturas de terminais as zonas e regiões europeias afectadas pela fractura digital; os Fundos Estruturais e o Fundo de Desenvolvimento Rural, bem como o recentemente criado Fundo I+D deverão prever rubricas orçamentais específicas para a inclusão, a fim de que, a partir de 2010, 90 % do território da UE tenha acesso às TIC;

- c) providenciar para que todos os produtos e serviços fornecidos pelas TIC beneficiem todos os cidadãos, exigindo que a sua concepção e o seu funcionamento se adaptem igualmente aos grupos mais desfavorecidos da sociedade e, em especial, às pessoas com deficiência e às pessoas idosas; para tal, convém estabelecer uma responsabilidade a dois níveis, implicando do mesmo modo poderes públicos e privados.

3.4.1 Por um lado, as autoridades comunitárias e nacionais fixarão, em função do seu âmbito de competências, parâmetros de actuação às empresas que operam no mercado interno, especialmente em domínios como a normalização ou o sector das TIC, e velarão pelo seu correcto cumprimento.

3.4.2 Na medida do possível, estes requisitos serão aplicáveis à Política Comercial Comum, conferindo aos benefícios da acessibilidade uma dimensão não só europeia como também universal. Convém ainda promover os códigos de conduta que se revelarem pertinentes, em função das necessidades de cada um dos grupos desfavorecidos, com o propósito de cultivar nas empresas do sector uma cultura de responsabilidade social.

3.4.3 Por outro lado, haverá que associar os principais actores da sociedade civil à inovação tecnológica e à disseminação das boas práticas de acesso e utilização das TIC, mercê da criação de redes transnacionais que liguem entre si os centros universitários de investigação e os centros de investigação das empresas do sector. Entre outras medidas, seria necessário lançar projectos anuais co-financiados pela UE e as administrações nacionais e fomentar uma cultura de investigação de excelência, incluindo a criação de um prémio europeu de qualidade a atribuir às novas tecnologias favoráveis à info-inclusão.

<sup>(8)</sup> O Grupo de Comunicações Inclusivas (INCOM) foi criado em 2003 e é composto de representantes dos Estados-Membros, operadores de telecomunicações, organizações de utilizadores e organismos de normalização.

<sup>(9)</sup> Parecer CESE 486/2006. JO C 185 de 8.8.2006.

3.5 No atinente aos objectivos de carácter específico, haverá que prever as acções seguintes:

- a) estender o âmbito de aplicação da directiva relativa ao serviço universal, que abrange o acesso à rede pública de telefones e aos serviços de emergência e de consulta de listas telefónicas, às tecnologias de banda larga e à telefonia móvel, conforme solicitado pelo Comité em várias ocasiões;
- b) proibir às administrações públicas a utilização de produtos e serviços das TIC não conformes com os requisitos de acessibilidade em vigor e incluir na futura regulamentação comunitária de contratos públicos disposições obrigatórias no âmbito da acessibilidade;
- c) harmonizar os critérios de acesso à utilização das redes do PI (Protocolo Internet) que incluam serviços de emergência e televisão digital interactiva;
- d) reitera <sup>(10)</sup> que os Estados-Membros devem adoptar integralmente a versão 2 das directrizes da Iniciativa para a Acessibilidade da Web (WAI), incorporando-a nos sítios públicos da Internet;
- e) a generalização da utilização de «ferramentas para criação de conteúdos», desde que conformes com a versão 2 das directrizes WAI supra.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 É cada vez mais larga na pirâmide demográfica ou etária a faixa dos cidadãos com idade superior a 65 anos. As causas principais deste fenómeno são a baixa taxa de natalidade, a melhor qualidade de vida e o aumento da esperança de vida. Foi justamente este o motivo por que as presidências do Conselho incluíram o envelhecimento da população na agenda dos Programas conjuntos da Presidência.

4.2 Na sociedade tal como se apresenta hoje, há certos factores que favorecem a tendência ao isolamento das pessoas idosas, como o desaparecimento da família alargada e o advento da família monoparental. Ao promover acções para reduzir a fractura digital actual, a sociedade da informação oferece novas oportunidades de romper o isolamento social, que deverão ser aproveitadas pelas pessoas idosas.

Esta situação fica particularmente evidente no âmbito da info-acessibilidade. Segundo a Declaração Ministerial de Riga, adoptada por unanimidade, na Europa apenas 10 % das pessoas idosas com mais de 65 anos utilizam a Internet.

4.3 Além da universalização do acesso à Internet, para promover a inclusão social das pessoas idosas e das pessoas

com deficiência na sociedade da informação, haverá que propor, no respeito do princípio da subsidiariedade, políticas sociais transversais propícias à igualdade e à melhoria da qualidade de vida. Para o efeito, importa otimizar os serviços e favorecer a participação deste estrato da população na sociedade da informação, removendo as barreiras à formação digital e facultando-lhes software livre.

O facto de facilitar a acessibilidade das pessoas idosas ou das pessoas com deficiência à sociedade da informação poderá estimular o seu exercício intelectual e tornar-lhes a vida mais cómoda, graças, designadamente, à prestação dos seguintes serviços:

- aconselhamento gratuito;
- entrega de documentação ao domicílio;
- aconselhamento jurídico individual nos centros de terceira idade ou de pessoas com deficiência;
- actividades de recreio e lazer;
- assistência gerontológica e ligação com os serviços sociais locais;
- formação através de aulas virtuais;
- programas de férias, bem como
- serviços de telemedicina facultativos.

Dada a grande importância das TIC para aumentar a participação económica e social das pessoas idosas e das pessoas com deficiência, através das suas organizações representativas, o CESE considera imprescindível melhorar a situação existente na UE. A participação dos actores da sociedade civil organizada poderá ser fundamental em domínios tais como a co-regulação, a elaboração de códigos de conduta ou a responsabilidade social das empresas.

4.4 O CESE preconiza iniciativas de apoio aos projectos e às acções propiciadoras do acesso à sociedade da informação das pessoas com deficiência e das pessoas idosas e que as inicie na utilização das novas tecnologias, como um meio legítimo para promover a sua integração social, evitar a info-exclusão e melhorar a sua qualidade de vida, mais concretamente para:

- a criação e o reforço de redes digitais aptas a promover a profissionalização e a eficácia dos sistemas de gestão das várias entidades e associações, devidamente dotadas e adaptadas às necessidades dos vários grupos de pessoas idosas e de pessoas com deficiência e

<sup>(10)</sup> Parecer do CESE 404/2006, ponto 7.5.1: «O CESE convida todos os Estados-Membros a adoptarem formalmente, sem alterações, a versão 2 das directrizes da Iniciativa de Acessibilidade da Web, e que integrem em todos sítios públicos na Internet.» JO C 110 de 9.5.2006.

— a realização de experiências-piloto baseadas em aplicações e ferramentas favoráveis à vida activa e independente das pessoas com deficiência e das pessoas idosas, graças à sua integração na sociedade da informação.

4.5 A coesão económica, social e territorial poderá ser reforçada se forem aplicados às políticas desenvolvidas pela UE os princípios das Nações Unidas em favor das pessoas idosas, facilitando-lhes o acesso a programas de educação e formação adequados.

4.6 A revisão da «nova abordagem» a realizar pela Comissão deverá ter em conta na regulamentação a elaborar as necessi-

dades das pessoas idosas de um acesso facilitado aos serviços fornecidos pelos produtos desenvolvidos. Por sua vez, as instâncias de normalização e a indústria deverão atender a estes aspectos nos campos de acção respectivos.

4.7 Na óptica da prevenção ambiental, convém salientar o potencial oferecido pela maior utilização do ambiente digital, graças a um número menor de deslocações para recorrer a certos serviços *in situ*. A Comissão deveria aproveitá-lo devidamente e propor futuramente medidas supranacionais de info-acessibilidade mais ambiciosas.

Bruxelas, 30 de Maio de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---