

Jornal Oficial

da União Europeia

C 24



Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

55.º ano

28 de janeiro de 2012

Número de informação

Índice

Página

I Resoluções, recomendações e pareceres

PARECERES

Comité Económico e Social Europeu

475.ª sessão plenária de 26 e 27 de outubro de 2011

2012/C 24/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Empreendedorismo social e empresas sociais» (parecer exploratório)	1
2012/C 24/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O impacto da crise na capacidade de investimento das empresas europeias a favor do clima» (parecer exploratório)	7
2012/C 24/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Tratamento e exploração, para fins económicos e ambientais, dos resíduos industriais e mineiros da União Europeia» (parecer de iniciativa)	11
2012/C 24/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Oportunidades e desafios para um setor europeu do trabalho da madeira e do mobiliário mais competitivo» (parecer de iniciativa)	18
2012/C 24/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Perspetivas de emprego sustentável nos setores ferroviário, de material circulante e de infra-estruturas: O impacto das mutações industriais no emprego e na base de competências da Europa» (parecer de iniciativa)	24
2012/C 24/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Reforçar a coesão e a coordenação da UE no domínio social graças à nova cláusula social horizontal nos termos do artigo 9.º do TFUE» (parecer de iniciativa)	29

PT

Preço:
8 EUR

(continua no verso da capa)

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2012/C 24/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A problemática dos sem-abrigo» (parecer de iniciativa)	35
2012/C 24/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A Computação em Nuvem (<i>cloud computing</i>) na Europa» (parecer de iniciativa)	40
2012/C 24/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O desenvolvimento de zonas regionais de gestão dos recursos haliêuticos e de controlo das pescas» (parecer de iniciativa)	48
2012/C 24/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel da sociedade civil no acordo de comércio livre entre a UE e a Índia» (parecer de iniciativa)	51
2012/C 24/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A nova política externa e de segurança da UE e o papel da sociedade civil» (parecer de iniciativa)	56

III Atos preparatórios

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

475.^a sessão plenária de 26 e 27 de outubro de 2011

2012/C 24/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Conselho relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades» (MCCIS) COM(2011) 121 <i>final</i> — 2011/0058 (CNS)	63
2012/C 24/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2003/96/CE do Conselho que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade» COM(2011) 169 <i>final</i> — 2011/0092 (CNS) e a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre uma tributação mais inteligente da energia para a UE: Proposta de revisão da Diretiva da Tributação da Energia» COM(2011) 168 <i>final</i>	70
2012/C 24/14	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 1083/2006 do Conselho no que respeita à ajuda reembolsável e à engenharia financeira» COM(2011) 483 <i>final</i> — 2011/0210 (COD)	78
2012/C 24/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional» COM(2011) 319 <i>final</i> — 2009/0165 (COD)	79

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

475.^a SESSÃO PLENÁRIA DE 26 E 27 DE OUTUBRO DE 2011**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Empreendedorismo social e empresas sociais» (parecer exploratório)**

(2012/C 24/01)

Relatora: **Ariane RODERT**

Por carta de 6 de Junho de 2011, Maroš ŠEFČOVIČ, vice-presidente da Comissão Europeia, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que elaborasse um parecer exploratório sobre:

Empreendedorismo social e empresas sociais.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 3 de Outubro de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 106 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Ao explorar iniciativas de promoção do empreendedorismo social, o CESE considera necessário analisar esta temática no contexto da noção mais ampla de «empresa social», uma vez que são necessárias iniciativas em todas as fases do ciclo de vida de uma empresa deste tipo.

1.2 As empresas sociais são uma das pedras angulares do modelo social europeu, estão intimamente ligadas à Estratégia UE 2020 e contribuem de forma significativa para a sociedade em geral. Ao apoiar e promover estas empresas, podemos tirar o maior partido do seu potencial de crescimento e da sua capacidade de gerar valor social. O CESE apoia o lançamento, por parte da Comissão, de um enquadramento político e de um plano de acção para promover as empresas sociais na Europa e destaca a importância de aplicar plenamente estas iniciativas, tanto a nível da UE como dos Estados-Membros.

1.3 Dado que as definições variam de país para país, importa descrever a «empresa social» na base de características comuns,

entre as quais, os objectivos sociais, o reinvestimento dos lucros, a multiplicidade de estatutos jurídicos e a participação das partes interessadas.

1.4 Os Estados-Membros e as instituições da UE devem garantir que as iniciativas e programas de política empresarial incluem e levam em conta as empresas sociais, em igualdade de tratamento com as outras formas de empresa. A melhor maneira de promover iniciativas transfronteiras relativas às empresas sociais é através de financiamento da UE para espaços de reunião na Europa destinados ao intercâmbio de ideias e modelos.

1.5 A melhoria do acesso ao capital e a existência de instrumentos financeiros adaptados são prioridades para as empresas sociais. A Comissão deveria compilar e divulgar as boas práticas e iniciativas inovadoras já aplicadas nos Estados-Membros – como o capital híbrido e formas de cooperação entre investimentos públicos e privados – e assegurar-se de que o actual quadro jurídico da UE não obsta ao desenvolvimento de novos instrumentos.

1.6 É vital que o próximo período de programação dos fundos estruturais inclua explicitamente programas para a criação e o desenvolvimento de empresas sociais. A Comissão deveria dar orientações sobre como articular instrumentos financeiros de várias proveniências e aproveitar ao máximo o seu potencial.

1.7 A Comissão deveria efectuar, a nível da UE, uma comparação das abordagens de financiamento público que se adequam particularmente às empresas sociais. Deveria também encorajar e avaliar a generalização de concursos públicos que incluam critérios sociais, bem como abordar a questão da sobre-regulamentação no domínio dos contratos públicos. Na sua revisão da regulamentação referente aos auxílios estatais, a Comissão deveria considerar a possibilidade de isentar completamente os serviços sociais de interesse geral ou de conceder isenções de notificação a todos os serviços públicos de pequena escala, bem como a certos serviços sociais, de forma a incentivar a criação de mais empresas sociais.

1.8 Dada a diversidade de estatuto jurídico e de missões sociais específicas, estas empresas gozam, em certos Estados-Membros, de certos benefícios fiscais, que devem ser revistos e divulgados como forma de encorajar a criação de regras adequadas.

1.9 A Comissão e os Estados-Membros deveriam encorajar o aparecimento de programas de apoio específicos para o desenvolvimento das empresas sociais e da nova geração de empreendedores neste sector.

1.10 A Comissão, juntamente com as empresas sociais, deveria tomar a iniciativa de estudar a possibilidade de criar um sistema europeu comum para avaliar os resultados sociais no terreno e encorajar a utilização dos sistemas existentes. Além disso, haveria que examinar mais em profundidade as iniciativas de criação de um sistema mais transparente de elaboração de relatórios, de modo a dar mais confiança aos investidores. O CESE apela à Comissão para que promova um estudo das «marcas sociais» existentes, tendo em vista a criação de um sistema ou código de conduta europeu comum.

1.11 A empresa social deveria fazer parte dos programas de investigação, inovação e desenvolvimento. Além disso, deveriam ser tomadas iniciativas para recolher e partilhar dados estatísticos sobre as empresas sociais na Europa. Esta responsabilidade poderia ser conferida a um observatório das empresas sociais a nível da UE.

1.12 Tal como qualquer outro empregador, as empresas sociais devem cumprir os requisitos das condições de trabalho digno e respeitar quaisquer convenções colectivas vigentes, assegurando a sua correcta aplicação.

1.13 Importa dedicar especial atenção aos novos Estados-Membros, de forma a assegurar a criação de empresas sociais, através da abertura dos serviços públicos, adopção de políticas de inclusão social e promoção de formas de empresa social, como a economia social.

2. Introdução

2.1 A comunicação da Comissão «Um Acto para o Mercado Único», de 27 de Outubro de 2010 ⁽¹⁾, prevê medidas para dar corpo ao conceito de «economia social de mercado altamente competitiva». Uma das medidas propostas foi uma «iniciativa em favor do empreendedorismo social». Esta proposta foi reiterada como uma das principais medidas na versão final da comunicação «Acto para o Mercado Único», de Abril de 2011 ⁽²⁾, e salientada como domínio prioritário no parecer do CESE INT/548 ⁽³⁾, que deu resposta à consulta sobre o acto para o mercado único.

2.2 A Europa tem pela sua frente desafios que requerem soluções que combinem bem-estar económico e bem-estar social. Promover o empreendedorismo social e as empresas sociais, especialmente no difícil clima económico actual, permitirá captar o potencial de crescimento deste sector e o seu valor acrescentado nesta área. Para concretizar estas potencialidades importa criar e aplicar um quadro político abrangente que envolva, a todos os níveis (local, regional, nacional e europeu), um grande número de actores de todos os sectores da sociedade (sociedade civil, sector público e privado).

2.3 O empreendedorismo social e as empresas sociais abrangem uma diversidade de conceitos que compreendem actores e condições diferentes em cada Estado-Membro. O presente parecer exploratório é intitulado «Empreendedorismo social e empresas sociais», sendo que o CESE considera que deverá ser utilizado, ao longo do documento, o termo mais lato «empresa social», que abrange todas as actividades de empreendedorismo social, uma vez que são necessárias iniciativas em todas as fases do ciclo de vida de uma empresa social.

2.4 Este parecer exploratório destina-se a identificar áreas prioritárias para a criação de um ambiente propício para as empresas sociais na Europa. O CESE já referiu esta questão em vários pareceres ⁽⁴⁾ ao longo dos anos e congratula-se por a Comissão passar agora a prestar atenção a estas empresas. Importa também reconhecer o valioso trabalho levado a cabo há muito neste domínio por diferentes partes interessadas, algum do qual é tido em conta neste parecer ⁽⁵⁾.

3. Observações do CESE

3.1 Definição de empresa social

3.1.1 A diversidade linguística e de tradições culturais levou a uma divergência de significados do conceito de empresa social.

⁽¹⁾ COM(2010) 608 final.

⁽²⁾ COM(2011) 206 final.

⁽³⁾ JO C 132 de 3.5.2011, p. 47.

⁽⁴⁾ JO C 95 de 30.3.1998, p. 99; JO C 117 de 26.4.2000, p. 52; JO C 112 de 30.4.2004, p. 105; JO C 234 de 22.9.2005, p. 1; JO C 120 de 20.5.2005, p. 10; JO C 318 de 23.12.2009, p. 22; JO C 44 de 16.2.2008, p. 84.

⁽⁵⁾ Rede EMES (www.emes.net), CIRIEC International (www.ciriec.ulg.ac.be), CECOP (www.cecop.coop).

3.1.2 O CESE compreende que seja necessário clarificar a definição, para que os esforços possam ser bem direccionados, mas propõe, em vez de uma definição, uma descrição baseada em características comuns, tais como:

- perseguir **primeiramente objectivos sociais**, por oposição a fins lucrativos, que beneficiem o público em geral ou os seus membros;
- ter predominantemente actividade sem fins lucrativos, com **lucros que serão principalmente reinvestidos** e não distribuídos por accionistas ou proprietários privados;
- ter uma **variedade de formas ou modelos jurídicos** (como por exemplo, cooperativas, mútuas, associações de voluntariado, fundações, empresas com ou sem fins lucrativos), muitas vezes combinando várias formas jurídicas e, por vezes, mudando em função das suas necessidades;
- ser um agente económico que **produz bens e serviços** (frequentemente de interesse geral), amiúde com uma forte vertente de inovação social;
- funcionar como **entidade independente**, com uma forte vertente de **participação** e **co-decisão** (pessoal, utilizadores, membros) e de **governança e democracia** (representativa ou aberta);
- ser, em muitos casos, oriunda de uma **organização da sociedade civil** ou a ela estar associada.

3.1.3 As empresas sociais prestam um **importante contributo à sociedade** e são uma das pedras angulares do **modelo social europeu**. Contribuem para os objectivos da Estratégia UE 2020 na medida em que criam emprego, desenvolvem soluções inovadoras para responder às necessidades do público, geram coesão e inclusão social e fomentam uma cidadania activa. Além disso, são particularmente importantes para promover a participação das mulheres, dos idosos, dos jovens, das minorias e dos migrantes. Importa ainda assinalar que muitas empresas sociais são PME, frequentemente provenientes da economia social, e muitas desenvolvem actividade no domínio da integração no mercado de trabalho.

3.1.4 Os **trabalhos** em curso da Comissão sobre **estruturas jurídicas** da economia social têm que ter em consideração estas características para garantir que elas englobam todas as formas de empresa social. A Comissão também deve ponderar a hipótese de **estudar as novas formas jurídicas e iniciativas legislativas emergentes** em certos Estados-Membros no domínio das empresas sociais ⁽⁶⁾, com vista a avaliar a sua utilidade.

⁽⁶⁾ Reino Unido: *Community Interest Company* (CIC), 2005; lei n.º 118/2006 e decreto n.º 155/2006 em Itália; lei n.º 1351/2003 na Finlândia, «Acto sobre o Empreendedorismo Social» da Eslovénia, de 2011.

3.2 Incluir as empresas sociais nas políticas públicas empresariais

3.2.1 As políticas públicas de fomento do desenvolvimento e crescimento das empresas estão associadas a vários domínios políticos, como a concorrência, o mercado interno, as finanças e a inovação. As iniciativas públicas destinadas a facilitar o arranque e funcionamento de empresas devem ter em conta as **empresas sociais** e incluí-las **em pé de igualdade com as restantes formas de empresa**, tanto nos Estados-Membros como à escala da UE, reconhecendo, muito embora, as características específicas deste tipo de empresa.

3.2.2 As empresas sociais têm muitas vezes uma implantação local e a sua expansão nem sempre é um interesse manifesto ou uma prioridade óbvia. Em vez de competirem ou expandirem o seu modelo, estas empresas preferem muitas vezes outros tipos de crescimento. Há que ter em conta estas realidades ao explorar **iniciativas transfronteiras** neste domínio. A UE e os Estados-Membros deveriam financiar e apoiar a criação de fóruns, intercâmbios para formação, «estágios de inovação social» e *franchising* social, que podem ser a melhor maneira de estimular novas ideias e de promover a cooperação transfronteiras.

3.3 Incentivar o investimento de carácter social

3.3.1 Para as empresas sociais a melhoria do acesso ao capital, tanto para o arranque como para o crescimento, constitui uma prioridade. Há poucos instrumentos financeiros concebidos especificamente para as empresas sociais, não obstante o grande interesse pela cooperação demonstrado pelas instituições financeiras e pelas próprias empresas. Estão agora a surgir a nível local e nacional instrumentos financeiros inovadores. A Comissão deveria começar a **recensar e a difundir as boas práticas subjacentes a estas iniciativas inovadoras**, bem como os conhecimentos especializados que já existem nos Estados-Membros para **estimular o investimento de cariz social** em benefício das empresas sociais na Europa. Ao fazê-lo, a Comissão deveria ter presente os pontos seguintes:

3.3.1.1 A empresa social, pelas suas características específicas e formas jurídicas diversas, precisa de instrumentos financeiros diferentes dos utilizados pelos outros tipos de empresas. Estas empresas são mais bem servidas, ao longo de todo o seu ciclo de vida, por uma forma específica de **capital híbrido** ⁽⁷⁾, que seja composto por subvenções, capital próprio e capital alheio. O capital híbrido inclui uma componente de subvenções (subsídios públicos, fundos de beneficência, doações) juntamente com capitais próprios e com instrumentos de partilha das dívidas e dos riscos. Os instrumentos de financiamento de capital híbrido incluem subsídios reembolsáveis, empréstimos perdóveis, subvenções convertíveis em acções da empresa e acordos de partilha de rendimentos. Muitas vezes, o capital híbrido associa estreitamente capitais públicos e privados.

⁽⁷⁾ <http://www.schwabfound.org/pdf/schwabfound/SocialInvestmentManual.pdf> [em inglês].

3.3.1.2 Também deve ser tido em conta o aparecimento de **intermediários** especificamente vocacionados para as empresas sociais, que desempenham um papel fundamental no que toca a aproximar empresas sociais e investidores, a fornecer informação sobre fundos e reunir capital e a prestar aconselhamento e assistência. Há numerosos exemplos interessantes que deveriam ser examinados em profundidade ⁽⁸⁾.

3.3.1.3 A Comissão deveria dar atenção ao aparecimento de diferentes tipos de **investimento público de cariz social** ⁽⁹⁾ e de outras iniciativas empreendidas no sector financeiro (bancos cooperativos ⁽¹⁰⁾, bancos sociais ⁽¹¹⁾, bancos comerciais com programas sociais ⁽¹²⁾ ou outros instrumentos inovadores, como as obrigações com impacto social (*social impact bonds*) ⁽¹³⁾. É especialmente importante apoiar estas iniciativas neste momento, dada a redução dos financiamentos públicos.

3.3.2 É essencial que a Comissão garanta que o **quadro regulamentar da UE** (como por exemplo, a regulamentação relativa aos auxílios estatais) não constitui um obstáculo, apoiando antes a emergência destes novos instrumentos financeiros.

3.3.3 O próximo período de programação dos **fundos estruturais** deveria incluir explicitamente programas para a criação e desenvolvimento de empresas sociais e deveria estar disponível durante um período mais longo, de forma a garantir a continuidade do apoio na sensível fase do arranque. Para que os fundos estruturais apoiem as empresas sociais, a Comissão deveria também **dar orientações sobre boas práticas** de combinação e aproveitamento máximo de instrumentos financeiros provenientes de diversas fontes.

3.4 Modernizar o financiamento público

3.4.1 As empresas de economia social produzem, não raro, bens e serviços de interesse geral que são essencialmente financiados por fundos públicos. A aplicação dos quadros legais actuais favorece muitas vezes os grandes operadores privados bem capitalizados. Importa criar novos instrumentos jurídicos e/ou desenvolver os existentes, para que se adequem melhor às empresas sociais. A Comissão deveria lançar um **exercício a nível da UE para comparar abordagens de financiamento público** que se ajustem particularmente bem ao empreendedurismo social.

3.4.2 Como referiu no seu parecer INT/570 ⁽¹⁴⁾, o CESE sublinha que a participação das PME, incluindo as empresas sociais, nos concursos públicos deverá ser incrementada. Esta questão é essencial para garantir a **igualdade** de condições de todos os actores no **acesso aos contratos públicos**. A

adjudicação de contratos públicos deveria ser simplificada através da **simplificação dos procedimentos administrativos**. A Comissão desempenha um papel crucial neste ponto, reunindo e difundindo modelos de contratação simples e eficazes para as empresas sociais.

3.4.3 O parecer do CESE sobre contratos públicos assinala também a **importância dos aspectos inovadores, ambientais e sociais no domínio dos contratos públicos**. O guia da Comissão *Compra social* ⁽¹⁵⁾, que define pistas para integrar as preocupações sociais e ambientais nos contratos públicos, é um documento importante ao qual deve ser dado mais destaque. A Comissão deveria tomar medidas para encorajar e avaliar a generalização dos contratos que têm preocupações sociais.

3.4.4 A Comissão deve lutar contra a **sobrerregulamentação** no domínio dos contratos públicos, que se verifica em alguns Estados-Membros, chamando a atenção para outras alternativas, como instrumentos de financiamento público mais adequados e inovadores.

3.4.5 A actividade das empresas sociais é, muitas vezes, dificultada por disposições regulamentares em matéria de auxílios de Estado. No seu parecer TEN/455 ⁽¹⁶⁾, o CESE preconiza uma abordagem mais diversificada e ajustada e defende a necessidade de serem tidos em conta não só os critérios económicos mas também os aspectos sociais, territoriais e ambientais, bem como de se avaliar a eficiência em termos da qualidade, dos resultados e da sustentabilidade. Os esforços em curso para **simplificar e clarificar** a legislação sobre auxílios estatais devem, por conseguinte, ter em conta as repercussões que a revisão de tais disposições terá para as empresas sociais. É igualmente importante **salientar as isenções** já existentes a estas disposições ⁽¹⁷⁾.

3.4.6 Na sua revisão da regulamentação referente aos auxílios estatais, a Comissão deveria considerar a possibilidade de alargar a **isenção a todos os serviços sociais de interesse geral** ou, como propõe o CESE no seu parecer, **prever a isenção de notificação** para todos os serviços públicos de pequena dimensão e para determinados serviços sociais. A incerteza e a carga burocrática adicional inerente à observância da regulamentação relativa aos auxílios estatais podem dissuadir os investidores privados e os responsáveis pelos contratos públicos de envolverem as empresas sociais. As isenções podem estimular a inovação e a criação de empresas. No entanto, esta iniciativa deveria também prever mecanismos para evitar a corrupção.

3.4.7 As empresas sociais apresentam formas jurídicas diversas e, por isso, estão muitas vezes sujeitas a **regras e condições fiscais** diferentes. Em virtude dos seus objectivos de cariz social e da sua distribuição limitada dos lucros, as empresas sociais beneficiam, em alguns Estados-Membros, da redução de impostos ou de outros benefícios fiscais. Importa rever e divulgar estas vantagens, de modo a incentivar o desenvolvimento de regras adequadas para as empresas sociais, qualquer que seja a sua forma jurídica.

⁽⁸⁾ www.unltd.org.uk; www.commoncapital.org.uk; www.cafonline.org.

⁽⁹⁾ Os principais agentes do investimento social são fundos de «filantropia de risco», fundos de investimento social, consultoras no domínio do financiamento e bolsas de valores sociais. Para mais pormenores, ver *Investor Perspectives on Social Enterprise Financing* [Perspectivas das empresas sociais quanto a investidores]: (http://217.154.230.218/NR/rdonlyres/1FC8B9A1-6DE2-495F-9284-C3CC1CFB706D/0/BC_RS_InvestorPerspectivesonSocialInvestmentforweb.pdf). Um exemplo de um investimento social é a organização Big Society Capital, do Reino Unido (<http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/big-society-capital>).

⁽¹⁰⁾ www.eurocoopbanks.coop.

⁽¹¹⁾ www.triodos.be.

⁽¹²⁾ Iniciativa do grupo bancário Intesa Sanpaolo para empresas sociais; Banca Prossima; www.bancaprossima.com.

⁽¹³⁾ www.socialfinance.org.uk/sib.

⁽¹⁴⁾ JO C 318 de 29.10.2011, p. 113.

⁽¹⁵⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=331&langId=en&pubId=606&type=2&furtherPubs=yes>.

⁽¹⁶⁾ JO C 248 de 25.8.2011, p. 26.

⁽¹⁷⁾ Designadamente o apoio à formação do pessoal, ao emprego, às pessoas portadoras de deficiência, bem como diferentes tipos de apoio de menor importância.

3.5 Lançar programas de desenvolvimento para a empresa social

3.5.1 Para que se desenvolvam, as empresas sociais necessitam de **acesso a programas de apoio concebidos especificamente para si**. Está comprovada a eficácia de iniciativas de criação de centros que oferecem apoio empresarial, espaços de trabalho e aconselhamento durante a fase de arranque, assim como dos programas de formação realizados por redes de empresas sociais. Importa dar atenção especial a programas relacionados com a disponibilidade para investir. Deveria encorajar-se o aparecimento e difusão deste tipo de iniciativas de apoio.

3.5.2 São necessários esforços para apoiar a **próxima geração de empreendedores sociais**. O empreendedorismo social deveria ser encorajado na aprendizagem formal, informal e não formal e deveria também partilhar-se, entre Estados-Membros, iniciativas especiais de formação para as empresas sociais ⁽¹⁸⁾.

3.5.3 A Comissão e os Estados-Membros deveriam **apoiar e cooperar com os agentes e redes de empreendedorismo social já estabelecidos**. As empresas sociais têm frequentemente origem no sector do voluntariado ou na economia social. Estes sectores são, portanto, uma excelente via de acesso aos empreendedores e empresas sociais.

3.6 Aumentar a visibilidade e confiança nas empresas sociais

3.6.1 As empresas sociais devem ser mais visíveis e reconhecidas como um sector fulcral da sociedade. A Comissão deveria ponderar a criação de um **rótulo de empresa social** europeu, que sensibilizasse o público para estas empresas, aumentasse o seu reconhecimento e gerasse confiança e procura. Um primeiro passo seria a realização de um estudo, iniciado pela Comissão e efectuado em cooperação com as empresas sociais, dos rótulos e sistemas existentes de certificação, já em vigor em vários Estados-Membros ⁽¹⁹⁾.

3.6.2 Nos âmbitos da investigação e da definição de políticas, as empresas são frequentemente entendidas como empresas privadas com fins lucrativos. Assim sendo, importa envidar esforços para incluir continuamente as **empresas sociais nos programas de investigação, inovação e desenvolvimento**.

3.6.3 Existe, a nível dos Estados-Membros e da UE, uma falta de **estatísticas consolidadas sobre as empresas sociais**. A utilização de contas satélite ⁽²⁰⁾ deveria ser promovida em todos os Estados-Membros. Além disso, a criação de um «observatório» das empresas sociais a nível da UE, que contasse com o envolvimento activo do CESE e dos seus homólogos nacionais, em cooperação estreita com os Estados-Membros, ajudaria a reunir, comparar e divulgar conhecimentos de forma sistemática.

3.6.4 É imperativo dar mais visibilidade aos benefícios das empresas sociais através da **medição de outros valores que não os puramente económicos**. Existem vários instrumentos

para medir os resultados sociais ⁽²¹⁾, bem como métodos de contabilidade social, mas, infelizmente, estes são, em muitos casos, demasiado complexos para serem utilizados por agentes de pequena dimensão. A UE, juntamente com as empresas sociais, os investigadores e os financiadores, deveria encorajar o uso destes sistemas já existentes, mas deveria também criar um sistema ou código de conduta europeu comum mais simples, baseado nesses mesmos sistemas.

3.6.5 O **aumento da confiança** nas empresas sociais depende da sua responsabilidade e transparência. Estas empresas recorrem frequentemente a financiamento público, donativos privados e quotas de membros. A utilização destes recursos deve ser objecto de relatórios mais transparentes, elaborados através de um **sistema aberto de divulgação de informações**, que poderia ser harmonizado a nível da UE, com vista a aumentar a confiança dos investidores. A maior transparência e a elaboração de relatórios limitariam ainda o risco de as empresas sociais se transformarem rapidamente em actividades lucrativas, com salários excessivos para os directores e membros dos conselhos de administração.

3.6.6 A criação das condições ideais para as empresas sociais requer **liderança e diálogo constante** entre todos os sectores da sociedade, o que implica, por sua vez, uma cooperação, sob os auspícios da Comissão, entre todas as instituições da UE, os Estados-Membros e a sociedade em geral, com uma atenção especial dedicada às entidades regionais, que são, muitas vezes, actores importantes. Graças à sua composição, aos seus conhecimentos especializados e às suas relações próximas com os Estados-Membros, o CESE e o Comité das Regiões podem desempenhar uma função essencial na próxima fase destes trabalhos.

3.7 Outras observações

3.7.1 As empresas sociais envolvem, muitas vezes, **voluntários**. É importante que o seu papel seja claro. A decisão do Conselho de 27 de Novembro de 2009 ⁽²²⁾ afirma que as actividades de voluntariado são «realizadas por vontade própria do interessado, por sua livre escolha e motivação». Não substituem as oportunidades de emprego profissional remunerado e acrescentam valor à sociedade.

3.7.2 Tal como qualquer outro empregador, as empresas sociais devem cumprir os requisitos das **condições de trabalho digno** e respeitar quaisquer convenções colectivas vigentes. Ao aplicar as disposições da legislação europeia e nacional e/ou das convenções colectivas em matéria de informação, consulta e participação dos trabalhadores, as empresas sociais devem identificar a forma mais adequada de garantir o cumprimento destes direitos.

3.7.3 As empresas sociais surgiram em contextos nacionais diferentes. O CESE insta a Comissão a prestar apoio adequado ao **desenvolvimento das empresas sociais nos novos Estados-Membros** e a tomar iniciativas neste sentido. Neste contexto, medidas importantes serão a adopção de alterações ao seu sistema de assistência social, a promoção de políticas de inclusão activas, o incentivo à criação de agentes da economia social ou das empresas sociais e a abertura do mercado de serviços públicos.

⁽¹⁸⁾ www.sse.org.uk e vários programas de Mestrado para empreendedores sociais (Università di Trento ou Università Bocconi).

⁽¹⁹⁾ www.standardsmap.org/en e www.socialenterprisemark.org.uk.

⁽²⁰⁾ http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_91E.pdf.

⁽²¹⁾ www.thesroinetwork.org; <http://iris.thegiin.org>; www.iso.org/iso/social_responsibility.

⁽²²⁾ JO L 17 de 22.1.2010, p. 43.

3.7.4 A UE deveria ainda promover as **empresas sociais fora das suas fronteiras**. O modelo da UE para as empresas sociais deve ser partilhado, de forma a inspirar a criação de modelos semelhantes não só nos países candidatos, mas também internacionalmente.

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O impacto da crise na capacidade de investimento das empresas europeias a favor do clima» (parecer exploratório)

(2012/C 24/02)

Relator: **Josef ZBOŘIL**

Em 30 de Novembro de 2010, a futura Presidência polaca da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre

O impacto da crise na capacidade de investimento das empresas europeias a favor do clima (parecer exploratório).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 6 de Outubro de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 27 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 75 votos a favor, 3 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 No final de Novembro de 2010, quando a então futura Presidência polaca da UE decidiu consultar o CESE sobre o impacto da crise na capacidade de investimento das empresas europeias a favor do clima, o que estava sobretudo em causa eram os efeitos do Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE) da UE. Tratava-se de saber se este regime, considerado o pilar fundamental da política da UE em matéria de alterações climáticas, havia funcionado adequadamente durante a recessão económica que a UE atravessou em 2009, após a crise financeira iniciada em finais de 2008.

1.2 Conforme revelam claramente os dados de 2009 e 2010 relativos às emissões de gases com efeito de estufa (GEE) e de CO₂, a redução das emissões deveu-se ao declínio da actividade empresarial em 2009. Analogamente, a recuperação económica que se fez sentir durante todo o ano de 2010 levou ao recrudescimento das emissões. Isso poderia sugerir que os indicadores tarifários das quotas de emissões não são incentivos suficientemente fortes para contrariar os processos hipercarbónicos nem para encorajar investimentos a longo prazo em tecnologias mais respeitadoras do ambiente. Felizmente, o RCLE foi concebido para ser sensível a tais problemas e pode ser alterado e revisto para fixar um preço do carbono, o que conduzirá a reduções e, simultaneamente, compensará as indústrias com menos capacidade de adaptação. Para transitar para uma economia hipocarbónica, é necessário investir em tecnologias verdes e eficientes em termos de recursos, em vez de diminuir a produção industrial.

1.3 O RCLE foi concebido para otimizar os custos do processo de mitigação e ainda é considerado o principal instrumento de redução das emissões. O regime carece de melhorias urgentes, a fim de restabelecer a sua eficácia e integridade ambiental.

1.4 Torna-se cada vez mais evidente que alterar o RCLE não basta por si só para garantir o êxito da execução de uma política em matéria de alterações climáticas capaz de acelerar

a transição para fontes de energia com poucas ou nulas emissões de carbono e de secundar, ao mesmo tempo, um crescimento económico consistente. Em contrapartida, os investimentos iniciais em tecnologias verdes e eficientes em termos de recursos no sector industrial e energético europeu merecem um apoio financeiro público muito maior. Por exemplo, o Plano Estratégico Europeu para as Tecnologias Energéticas (Plano SET) e a política de coesão da UE deveriam consagrar mais apoio ao desenvolvimento e à aplicação dessas tecnologias.

1.5 O CESE recomenda, pois, que seja concedido o financiamento necessário para garantir um arranque tecnológico significativo e pertinente. Os fundos deveriam ser obtidos utilizando as receitas dos Estados-Membros provenientes dos leilões das licenças de emissão. Acolhe, além disso, favoravelmente a proposta da Comissão de harmonizar a tributação da energia e do carbono na UE e apela aos Estados-Membros para que atribuam a maior parte das receitas adicionais provenientes da tributação da energia e do carbono à inovação no âmbito das tecnologias industriais limpas.

1.6 Os preços da energia tornaram-se recentemente muito voláteis devido aos actuais tumultos nos países da OPEC. Esta evolução, a par do impacto do acidente ocorrido no Japão com o reactor nuclear de Fukushima, provocou uma nova viragem no debate sobre questões energéticas. Medidas unilaterais adoptadas muito recentemente por alguns Estados-Membros e a intensificação das operações especulativas no mercado das matérias-primas poderão ter graves repercussões na evolução do sector energético da UE, pelo que convém analisá-las de perto.

1.7 Os modelos de avaliação de impacto utilizados pela Comissão (PRIMES, etc.) no documento de trabalho elaborado pelos seus serviços chegaram a resultados muito optimistas ao nível macroeconómico, os quais divergem dos resultados (contradizendo-os até nalguns casos) da investigação a nível microeconómico, ou seja a nível operacional/sectorial. As avaliações macroeconómicas deveriam ser, por isso, revistas e tornadas compatíveis com a investigação a partir da base antes de se extraírem quaisquer conclusões políticas.

1.8 O CESE exorta o Conselho, a Comissão e o Parlamento a garantirem a concretização, na íntegra, de todos os objectivos fixados para 2020 em matéria de carbono e a reconsiderarem a possibilidade de, com base nos progressos alcançados nas negociações da COP 17 e no desenvolvimento económico previsto na UE, elevar para 25 % a redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) prevista para esse ano como etapa intermédia para a redução em 80-95 % acordada para 2050. O Comité considera essencial manter condições económicas mais ou menos comparáveis para os actores mundiais. Para que isto seja possível, será necessário que outros países desenvolvidos envidem esforços paralelos equiparáveis e outros actores de primeiro plano – sobretudo as economias emergentes – cheguem a acordo sobre metas voluntárias e mais ambiciosas de redução de emissões como parte de um amplo acordo mundial juridicamente vinculativo sobre o regime pós-Quito.

1.9 Em vésperas das Conferências das Partes (COP 15 e 16) é mais ou menos evidente que mudou o rumo das negociações mundiais em torno das alterações climáticas, havendo agora muito mais espaço para uma abordagem ascendente. O Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050 (COM(2011) 112) reconhece esta notável transição do estabelecimento de novos objectivos vinculativos para medidas pragmáticas. Lança um debate com os Estados-Membros que decidirá se se deve ou não estabelecer novos objectivos. Tanto os objectivos fixados do topo para a base como uma política de inovação tecnológica da base para o topo terão um papel a desempenhar. A UE não deve perder esta oportunidade de progredir efectivamente e deve dar o bom exemplo.

1.10 O clima de investimento após a crise varia consideravelmente de um Estado-Membro para outro e a situação já está a piorar perante um novo agravamento da crise. O financiamento público parece, de um modo geral, ser cada vez mais escasso em consequência da actual crise da dívida soberana que impõe um maior rigor orçamental. O sector das PME será mais vulnerável a essas mudanças, uma vez que depende mais do financiamento bancário do que as grandes empresas, que têm acesso aos mercados de capitais.

1.11 Uma nova e vigorosa vaga de investimentos nas necessárias infra-estruturas ainda se faz esperar. As infra-estruturas de electricidade e de gás deveriam merecer muito mais atenção, tendo em conta especialmente o mercado único europeu da energia, e requerem uma implantação mais generalizada de fontes de energia renováveis. Sem redes plenamente operacionais e interconectadas, as possibilidades de progresso ficarão seriamente comprometidas.

2. Introdução, antecedentes

2.1 Na sua comunicação sobre a *Análise das opções para ir além do objectivo de 20 % de redução das emissões de gases com efeito de estufa e avaliação do risco de fuga de carbono* ⁽¹⁾, a Comissão Europeia apresentou várias opções para alcançar o objectivo de 30 % em sectores abrangidos pelo RCLE e outros, nomeadamente os dos transportes, da construção civil e da agricultura. Uma vez que a comunicação da Comissão não analisa o impacto da crise económica na capacidade das empresas europeias

de realizarem investimentos adicionais a favor do clima, a Presidência polaca propôs que este tema fosse objecto de um parecer do CESE.

2.2 É ideia geralmente aceite que a redução das emissões de CO₂ não será uma tarefa fácil e que não haverá soluções rápidas face ao crescimento contínuo da população mundial e à grande escassez de energia nos países em desenvolvimento. Outro factor fundamental é o processo de transição para o abandono da produção de energia a partir de combustíveis fósseis, em virtude dos problemas associados à segurança de aprovisionamento. Poder-se-ia argumentar que o Acordo de Copenhaga e o Acordo de Cancún, seu sucessor, abandonaram o conceito de «objectivos juridicamente vinculativos», reduzindo a probabilidade de um regime mundial de comércio de licenças de emissão com a fixação prévia de um limiar (*cap and trade*), ao alargarem o prazo para 2050 e ao insistirem na importância da evolução tecnológica e dos processos de inovação. O Acordo de Cancún enuncia uma série de objectivos fundamentais, incluindo as seguintes três metas prioritárias:

- estabelecer objectivos para reduzir, gradualmente, as emissões de gases com efeito de estufa produzidos pelo ser humano, a fim de limitar o aumento da temperatura média mundial a um máximo de 2 graus;
- encorajar a participação de todos os países na redução das emissões, em função das responsabilidades e capacidades específicas de cada um deles;
- zelar pela transparência internacional das acções levadas a cabo pelos vários países e garantir que o processo a nível mundial para atingir o objectivo a longo prazo seja examinado periodicamente.

2.3 É amplo o consenso de que a fixação de um preço adequado e geralmente aceite para o carbono constitui a chave para o sucesso da política em matéria de alterações climáticas (William D. Nordhaus, *Economic Issues in a Designing a Global Agreement on Global Warming* [Questões económicas na concepção de um acordo mundial sobre as alterações climáticas]). Se o preço do carbono não for fixado adequadamente e geralmente aceite, jamais terá um efeito incentivador. É indispensável um quadro regulamentar realista: os mecanismos de incentivo terão de funcionar na prática para garantir a eficácia das decisões políticas. Assim, o CESE solicita à Comissão Europeia que apresente opções para reforçar o RCLE da UE, bem como medidas coerentes nos sectores não abrangidos por este regime.

2.4 Tem-se conseguido em certa medida (e com custos relativamente baixos) reduzir os GEE, graças à melhoria da eficiência da energia/dos combustíveis, mas os progressos tecnológicos e a reorientação tecnológica são a única via para secundar devidamente uma transição gradual da era fóssil para a era não fóssil. Até mesmo as medidas de eficiência energética requerem o aperfeiçoamento em larga escala das tecnologias existentes e o desenvolvimento de soluções inovadoras, (McKinsey Global Institute, *The Carbon Productivity Challenge: Curbing Climate Change and Sustaining Economic Growth* [O desafio da produtividade do carbono: travar as alterações climáticas e apoiar o crescimento económico]).

⁽¹⁾ COM(2010) 265 final.

2.5 As indústrias de energia intensiva aumentaram a eficiência energética graças a esforços constantes para reduzir os custos operacionais. Nenhum operador vai emitir dióxido de carbono só pelo facto de poder dispor de licenças de emissão gratuitas e/ou abundantes. As consequências das medidas destinadas a melhorar a eficácia do consumo individual são menos lineares, devido ao «efeito de ricochete», ou seja, o fenómeno psicológico que leva os cidadãos a gastar a poupança realizada com a adopção de medidas eficazes de eficiência energética como se de um ganho se tratasse, aumentando a temperatura do aquecimento doméstico. Este efeito poderá aniquilar facilmente os esforços, mesmo os mais audaciosos, de melhoria da eficiência.

2.6 As fontes de energia renováveis contribuirão certamente para o processo de redução das emissões, embora possivelmente em menor amplitude do que normalmente se crê. Por vezes, não são tidas em conta as limitações de carácter físico, geográfico e socioecológico das energias renováveis disponíveis actualmente, e procurar superá-las mediante inovações tecnológicas tem implicações financeiras. Melhorar a eficiência operacional e a rentabilidade das energias renováveis conhecidas actualmente também representa um desafio financeiro, que está a ser enfrentado em alguns Estados-Membros, mas não em todos.

2.7 Há três aspectos que é preciso resolver de uma vez para sempre e nenhum deles parece poder sê-lo satisfatoriamente antes de 2020. Em primeiro lugar, haverá que integrar os recursos intermitentes numa rede inteligente cobrindo todo o território da UE e com uma capacidade limitada para integrar as energias renováveis intermitentes para além da percentagem esperada de 35 a 45 %. Contudo, há que notar que a decisão da Alemanha de suspender a curto prazo a sua capacidade de produção nuclear estimulou amplamente acções neste domínio. Em segundo lugar, essa integração necessita de uma capacidade de acumulação considerável. Em terceiro lugar, é indispensável dispor de tecnologias de CAC (captação e retenção de carbono) para uma aplicação mais generalizada a longo prazo, se os combustíveis fósseis continuarem a ser utilizados em grande escala como fonte de energia. Antes de resolver estas três questões essenciais, não há outra alternativa senão lançar mão de energias tradicionais, com as emissões que lhe são inerentes, para desenvolver ainda mais as energias renováveis existentes.

2.8 É tão oneroso aumentar a eficiência dos processos de produção de electricidade/aquecimento que não é muito provável que isso seja conseguido no clima actual dominado por condicionalismos orçamentais. Assim, a par da adopção em grande escala e da melhoria das tecnologias de energias renováveis existentes, as invenções revolucionárias desempenharão um papel importante, para conseguir a esperada redução de 80-90 % até 2050 (Agência Internacional da Energia; Perspectivas em Tecnologias Energéticas 2010).

2.9 Também seriam fundamentais novos avanços nas tecnologias de fabrico no âmbito da eficiência energética. São, portanto, necessárias inovações não só graduais como também radicais em todo o espectro das opções tecnológicas hipocarbónicas. Sem essas inovações e melhorias, é mais que certo que será impossível conseguir um ritmo acelerado e uma grande escala de consumo de energia hipocarbónica indispensáveis para satisfazer a procura mundial de energia e afastar riscos climáticos potencialmente catastróficos. Importa, portanto, fazer face a este desafio de inovação tão fundamental de uma forma directa e proactiva.

3. Análise dos dados relativos às emissões na UE – Impacto da crise

3.1 O documento da Comissão apresenta uma série de argumentos que, analisados avulsamente, fazem supor que será difícil, embora viável, alcançar o ambicioso objectivo de redução das emissões. Os dados empíricos das emissões da UE nos últimos anos devem ser confrontados com o facto de, em 2009, as energias renováveis corresponderem a 61 % da nova capacidade de produção de electricidade na UE. Na realidade, a variabilidade de algumas fontes de energia renovável tornam bastante questionável a obtenção a curto prazo de uma capacidade básica segura.

3.2 As teses da Comissão baseiam-se em expectativas optimistas que ressaltam dos estudos a que se refere a directiva sobre as energias renováveis e dos planos de acção de alguns Estados-Membros. Além disso, dá-se por adquirido o aumento de 20 % de eficiência energética, não obstante as informações fornecidas pelos Estados-Membros apontarem para progressos muito mais lentos em alguns casos. Tendo em conta o elemento principal da eficiência energética na produção de electricidade e calor – que pode ser considerada como hipercarbónica –, os atrasos e os adiamentos na reconversão das centrais de energia causarão muito provavelmente graves problemas e poderão provocar precariedade energética. Além disso, as análises da Agência Internacional da Energia revelam que 80 % das emissões do sector da energia eléctrica estão, de facto, bloqueadas até 2020. Assim, os investimentos a realizar na próxima década, especialmente em tecnologias de CAC, também são críticos para um futuro com baixo teor de carbono.

3.3 Segundo cálculos de analistas especializados nesta matéria, em 2010, as emissões de GEE aumentaram em 4 % e as instalações ao abrigo do RCLE da UE apresentaram uma subida de 3,2 %. Em 2009, as emissões mundiais desceram 1,1 % relativamente a 2008, tendo havido reduções na UE (-6,4 %), nos EUA (-6,5 %) e no Japão (-11,8 % sem o comércio de emissões), enquanto que na China se registou um aumento de 9,1 % (Richard N. Cooper, Harvard University, *Europe's Emission Trading System* [Sistema europeu de comércio de licenças de emissão], Junho de 2010; Christian Egenhofer, CEPS, Brussels, *The EU ETS and Climate Policy Towards 2050* [O regime ETS da UE e a política em matéria de alterações climáticas até 2050], Janeiro de 2011). É óbvio que a descida das emissões que teve lugar em países desenvolvidos entre 2008 e 2009 foi antes de mais o produto da recessão económica. Os resultados preliminares de 2010 confirmam que os níveis de emissões sobem ou descem consoante o nível das actividades empresariais.

3.4 A conclusão mais preocupante que ressalta de uma análise acurada do RCLE – o sistema *cap and trade* maior do mundo – é que este provou ser incapaz de reduzir substancialmente as emissões de CO₂ e de gases com efeito de estufa. As emissões totais de CO₂ e de GEE têm vindo a declinar moderadamente a partir de 1990 e, extrapolando esta tendência para 2008, conclui-se que houve uma redução das emissões de GES de apenas 2 % relativamente aos níveis previstos, sem contar com o RCLE. Além disso, se se tiver em conta os efeitos da derrocada do sistema financeiro e da recessão, os dados revelam que o RCLE teve, por si só, pouco (ou nenhum) impacto nas emissões de GEE da UE.

3.5 No conjunto, a descida das emissões no quarto trimestre de 2008 e durante todo o ano de 2009 e o aumento das emissões a partir do segundo trimestre de 2010 coincidem nitidamente com o início (em finais de 2008) e o fim (em meados de 2010) da crise económica. Não há nada que prove que as alterações no sistema tenham levado a reduções das emissões nesse período de tempo.

3.6 É importante assinalar o facto de os sectores industriais terem já tomado uma iniciativa assinalável e exemplar: começaram a reduzir gradualmente as emissões utilizando cada vez mais combustíveis hipocarbónicos e adoptando medidas eficazes para aumentar a eficiência energética. Este processo pode ser acelerado no próximo período de comércio de emissões, que decorre até 2020, se forem desenvolvidas e aplicadas novas tecnologias de ponta em praticamente todos os sectores ao abrigo do RCLE da UE.

3.7 Algumas indústrias hipercarbónicas, como a do aço¹, da cal e do cimento, por exemplo, estão a atingir os seus limites físicos de eficiência em termos de carbono. Num futuro próximo, só diminuindo a produção se poderá conseguir uma maior redução das emissões. (*Sustainable steelmaking* [Fabrico sustentável de aço], Boston Consulting Group, 2009).

3.8 Convém assinalar que a fuga de carbono está associada a índices específicos de emprego nas indústrias sujeitas a este fenómeno. O índice de emprego exacto varia de um Estado-Membro para outro – a média da UE é estimada em 3 %, enquanto na Polónia, por exemplo, o índice de emprego nestes sectores hipercarbónicos chega aos 9,5 %.

3.9 Conforme refere o ponto 2.5, o desenvolvimento tecnológico em grande escala e o aperfeiçoamento de novas tecnologias são os elementos fundamentais para garantir a mitigação das emissões de GEE. Todos os documentos sobre esta matéria apontam para a questão, ainda por resolver, da obtenção dos fundos necessários. As receitas provenientes do RCLE são uma fonte de financiamento segura, embora longínqua e incerta, mas, para além delas, não se vislumbra no horizonte qualquer solução tangível. Até mesmo os programas I&D e de disseminação actualmente em curso na UE são insuficientes. O mesmo se pode dizer da iniciativa Plano SET, que inclui as actividades de captação e retenção de carbono.

3.10 Em consequência dos recentes tumultos e da instabilidade constante em vários países da OPEC, bem como do acidente nuclear em Fukushima, a atitude em relação às negociações mundiais em matéria de alterações climáticas mudou nitidamente. É possível mesmo que esta mudança seja uma ocasião única para se chegar a um acordo internacional de peso. A UE deverá tomar igualmente nota do recente e muito ambicioso plano de inovação dos EUA. (*The White House: Strategy for*

American Innovation [A Casa Branca: estratégia para a inovação nos EUA]: <http://www.slideshare.net/whitehouse/a-strategy-for-american-innovation>).

3.11 Todos estes indicadores mostram como é premente a necessidade de ponderar mutações estruturais que facilitem e acelerem a transição para uma economia assente em novas fontes de energia hipocarbónicas. Embora alguns especialistas e políticos pretendam considerar a possibilidade do abandono gradual do conceito «cap and trade» em prol de um imposto sobre o consumo de carbono, a viabilidade de introduzir qualquer nova forma de tributação vinculada ao investimento a favor do clima, a um nível significativo em toda a UE (já para não falar a nível mundial), parece remota, devendo ser analisada em pormenor em preparação das próximas etapas das negociações sobre as alterações climáticas. Assim, o RCLE da UE é considerado a melhor opção na UE, mas necessitará de reformas importantes e profundas.

3.12 O clima de investimento após a crise varia consideravelmente de um Estado-Membro para outro e a situação tende a agravar-se ainda mais na iminência de mais uma recaída. Tem-se a impressão de que o financiamento público é cada vez mais escasso em consequência da actual crise da dívida soberana que impõe um maior rigor orçamental. No sector privado, a disponibilidade dos fundos das empresas mantiveram-se relativamente estáveis, em particular no caso das indústrias orientadas para a exportação. Mas a crise actual do Sistema Monetário Europeu, a pendência da regulamentação (Basileia III e Solvência II) e um possível ensombramento das perspectivas económicas poderiam muito bem diminuir repentinamente a disponibilidade de empréstimos bancários. O sector das PME será mais vulnerável a essas mudanças, uma vez que depende mais do financiamento bancário do que as grandes empresas, que têm acesso aos mercados de capitais.

3.13 Em contrapartida, determinadas energias renováveis conheceram recentemente um desenvolvimento muito dinâmico. Isso não significa necessariamente, porém, que um tal *boom* seja positivo e duradouro para a UE e os Estados-Membros e requer, por isso, uma atenta avaliação. O impacto financeiro das tarifas garantidas sobre os preços da energia poderia causar distorções a longo prazo. Além disso, o surto espectacular de energias renováveis necessitará seguramente de um investimento significativo em infra-estruturas de transporte para manter a fiabilidade e a segurança da rede.

3.14 Esta nova e vigorosa vaga de investimentos nas necessárias infra-estruturas ainda não é suficiente. As infra-estruturas de electricidade e de gás deveriam merecer mais atenção, especialmente face às recentes decisões da Alemanha de abandonar gradualmente a energia nuclear até 2022. Sem redes plenamente operacionais e interconectadas, as possibilidades de progresso ficarão seriamente comprometidas.

Bruxelas, 27 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Tratamento e exploração, para fins económicos e ambientais, dos resíduos industriais e mineiros da União Europeia» (parecer de iniciativa)

(2012/C 24/03)

Relator: **Dumitru FORNEA**

Co-relator: **Zbigniew KOTOWSKI**

Em 20 de Janeiro de 2011, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o

Tratamento e exploração, para fins económicos e ambientais, dos depósitos de resíduos industriais e de extracção mineira da União Europeia.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais, que emitiu parecer em 27 de Setembro de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 61 votos a favor e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O principal objectivo do tratamento dos resíduos industriais e mineiros é evitar a eliminação dos resíduos. É preciso lidar urgentemente e de forma responsável com os desafios da poluição ambiental, dos perigos para a saúde e da conservação da paisagem. Hoje em dia, nenhum país se pode dar ao luxo de não ter em conta o potencial de reciclagem dos resíduos produzidos após a utilização de matérias-primas primárias. Abandonar esses resíduos sem qualquer tratamento apenas porque é mais barato já não é uma opção atendendo aos custos que acarreta para o ambiente, a saúde pública e a sociedade.

1.2 O tratamento desse tipo de resíduos para fins económicos pode melhorar o ambiente, a paisagem, o emprego e as condições sociais das comunidades envolvidas. Ao eliminar o risco de poluição para as pessoas e o ambiente, as condições de vida nessas regiões melhorariam, tendo como resultado uma situação benéfica para todas as partes. Daí que a utilização vantajosa desses resíduos deva ser considerada como parte integrante de uma estratégia de desenvolvimento sustentável e como uma medida compensatória para as comunidades locais afectadas.

1.3 O papel da sociedade civil, dos parceiros sociais, dos profissionais das indústrias mineira, metalúrgica e energética, do meio académico, dos fabricantes de equipamentos, das associações de transporte e de comércio é fundamental para informar melhor o público e sensibilizá-lo para as vantagens ambientais, económicas e sociais do tratamento de grandes quantidades de resíduos produzidos no passado ou no presente pelas indústrias mineiras e metalúrgicas, assim como pelas centrais a carvão.

1.4 Os órgãos de poder local e regional podem desempenhar um papel fundamental nesta questão ao encorajarem um diálogo civil aberto a nível regional para detectar soluções que garantam a protecção ambiental, o tratamento dos resíduos e a redefinição de uma base para o desenvolvimento industrial

sustentável. Para tal, é necessário criar uma rede de projectos de parceria públicos, privados, ou público-privados a fim de partilhar a responsabilidade por futuros investimentos, infra-estruturas e protecção ambiental.

1.5 A União Europeia e os Estados-Membros deverão desenvolver ferramentas e políticas inovadoras para abordar a questão dos resíduos industriais e mineiros da forma mais eficaz e sustentável, com base na investigação, em estatísticas e em dados científicos. É igualmente importante chegar a um melhor entendimento sobre os obstáculos jurídicos, políticos, administrativos e sociais à transformação desses resíduos, através de uma consulta adequada das partes interessadas pertinentes.

1.6 O CESE assinala, portanto, a necessidade de elaborar políticas eficazes em matéria de depósitos de resíduos industriais e mineiros no contexto da Estratégia Europa 2020, a qual, numa abordagem global, estabelece um vínculo explícito entre política industrial sustentável e processos inovadores, uso eficiente dos recursos e melhor acesso a matérias-primas.

1.7 Qualquer novo processo de tratamento de resíduos da indústria extractiva deverá ser acompanhado de informação sobre as características físicas e químicas dos resíduos, a fim de disponibilizar dados suficientes às autarquias e às empresas que estão prestes a iniciar possíveis actividades de tratamento ou programas de protecção ambiental.

1.8 As actuais iniciativas políticas para garantir a segurança do fornecimento de matérias-primas deverão aumentar o apoio financeiro da UE e dos Estados-Membros à investigação e ao desenvolvimento de tecnologias que tratam os resíduos industriais e mineiros e recuperam metais e minerais valiosos. Uma das prioridades deverá ser o desenvolvimento de tecnologias que permitam a recuperação de matérias-primas essenciais e daquelas que possam ser prejudiciais para a saúde humana e o ambiente.

1.9 No contexto da Estratégia Europa 2020, a sociedade civil organizada considera que está na hora de avaliar os resultados alcançados pela Directiva 2006/21/CE e está pronta a fazer comentários e sugestões para melhorar a sua aplicação e promover iniciativas no sentido de uma utilização benéfica dos resíduos mineiros.

1.10 A proposta para melhorar a reciclagem e reduzir os resíduos produzidos pela extracção mineira de rochas, pelas pedreiras e pela indústria metalúrgica pode ser resumida como segue:

- Modificar o estatuto jurídico dos subprodutos, transformando-os em co-produtos com as mesmas propriedades dos produtos primários.
- Permitir de forma explícita o tratamento de subprodutos realizado nas instalações primárias ou em sistemas específicos concebidos para dar ao co-produto as características necessárias à sua utilização.
- Promover a comercialização do co-produto através da facilitação dos transportes e da utilização.
- Criar incentivos fiscais para os consumidores que utilizem os co-produtos.

1.11 As instituições ligadas à UE deverão disponibilizar mais informação sobre o impacto dos resíduos das centrais térmicas no ambiente e na saúde humana, assim como sobre a utilização benéfica dos produtos da combustão do carvão. É necessária I&D para melhorar as aplicações nas quais os produtos da combustão do carvão possam ser utilizados, bem como para as tecnologias emergentes e para o tratamento e eliminação das cinzas em geral.

1.12 A UE deverá lançar e financiar projectos para a reutilização benéfica dos subprodutos da combustão do carvão, contribuindo, desta forma, para o desenvolvimento sustentável ao reciclar estes resíduos e ao evitar depositá-los em aterros, reduzindo assim a necessidade de novas matérias-primas e preservando a energia e os recursos hídricos.

1.13 Deveria ser realizado um inquérito a nível europeu para recolher mais informação sobre cinzas volantes, cinzas de fundo, escória de caldeiras, gesso proveniente da dessulfuração de fumos, materiais filtrantes húmidos e secos provenientes da dessulfuração de fumos e ainda cinzas de combustão em leito fluidizado. As centrais a carvão da UE deverão ser encorajadas a fornecer, por sua própria iniciativa, dados para o inquérito. Há igualmente que criar e actualizar constantemente um inventário dos produtos existentes e das potenciais aplicações dos produtos da combustão do carvão.

2. Contexto

2.1 A Estratégia Temática de Prevenção e Reciclagem de Resíduos, adoptada em 2005 no contexto da aplicação do Sexto Programa de Acção Comunitário em matéria de Ambiente, foi agora seguida por uma nova comunicação da Comissão (COM(2011) 13) que analisa até que ponto os objectivos da estratégia foram ou não atingidos e propõe novas acções para reforçar a aplicação da estratégia.

2.2 A questão dos resíduos industriais e mineiros é uma das principais preocupações dos cidadãos e da sociedade civil da Europa. O futuro industrial da Europa dependerá, em certa medida, da forma como lidarmos com o problema. Actualmente, um grande número de projectos corre o risco de ficar bloqueado devido à oposição das comunidades locais e das organizações da sociedade civil preocupadas com o impacto das actividades industriais e mineiras na saúde pública e no ambiente.

2.3 Infelizmente, em muitos casos, as preocupações da sociedade civil resultam de falta de informação e transparência, daí que seja necessário assegurar a execução adequada e na íntegra da avaliação do impacto ambiental para garantir informação correcta e a participação da sociedade civil.

2.4 Os resíduos industriais e mineiros continuam a ser um problema para um grande número de Estados-Membros onde existiram ou ainda existem instalações industriais e explorações mineiras. Estes resíduos podem constituir uma ameaça ou uma oportunidade para as comunidades locais. Tornam-se uma ameaça quando são simplesmente abandonados e quando não são tomadas medidas para reduzir os riscos para o ambiente. Mas, em alguns casos, os resíduos abandonados também podem representar uma oportunidade de criar actividades que envolvam a recuperação de metais ou outras matérias-primas secundárias úteis.

2.5 Nalguns casos, a concentração de metais nos resíduos mineiros pode ser igual ou até superior à existente nos minérios. O mesmo se aplica aos resíduos da indústria metalúrgica: as tecnologias de recuperação evoluíram e há agora a oportunidade de reavaliar o potencial dos resíduos resultantes das antigas actividades industriais, tornando este domínio respeitador do ambiente.

2.6 Em muitos casos, os órgãos de poder local têm de lidar com a questão dos resíduos industriais e mineiros devido ao facto de as zonas de deposição de resíduos ou de rejeitos estarem localizadas no seu território. Assim, podem ser encontradas soluções a este nível para transformar o «problema» numa oportunidade ao encorajar a iniciativa privada, as parcerias público-privadas e administrativas a criar parques industriais para uma utilização completa dos resíduos, através da combinação de abordagens horizontais e verticais na indústria de transformação, construção e infra-estruturas.

2.7 Neste parecer, centrar-nos-emos em três categorias de resíduos que podem ser encontrados em quantidades consideráveis na Europa (milhares de milhões de metros cúbicos) e pelos quais os legisladores da União Europeia e dos Estados-Membros manifestaram um interesse especial:

- **Resíduos mineiros** (ou «resíduos de indústrias extractivas» como definido na Directiva 2006/21/CE) resultantes da exploração, extracção e actividades de processamento do carvão ou de minerais não energéticos: centenas de milhões de

toneladas provenientes de minas abandonadas ou em funcionamento foram ou ainda estão armazenadas sem tratamento mais ou menos perto das comunidades locais ⁽¹⁾. As instalações de resíduos da exploração mineira encerradas e abandonadas podem constituir um grave perigo para o ambiente e para as comunidades locais.

- **Resíduos da indústria metalúrgica**, constituídos principalmente por pó, escórias e lamas. Os resíduos da metalurgia de metais não ferrosos, por exemplo, podem ter um elevado conteúdo de metais pesados que, por sua vez, podem ter um efeito negativo no ambiente se não forem devidamente tratados.
- **Resíduos das centrais térmicas**. A cinza e a escória das centrais térmicas representam uma grande parte dos resíduos, especialmente nos países onde as centrais térmicas utilizam grandes quantidades de carvão de baixa qualidade.

2.8 Em todos estes casos, uma má gestão das zonas de armazenamento de resíduos pode prejudicar grandemente os arredores das comunidades locais e inutilizar grandes porções de terreno que, de outra forma, poderiam gerar benefícios económicos, sociais e ambientais para essas comunidades.

3. Enquadramento político e jurídico para promover o tratamento dos resíduos industriais e mineiros

3.1 A Estratégia Europa 2020, a política industrial da UE ⁽²⁾, a estratégia da UE para a eficiência em termos de recursos ⁽³⁾, a estratégia da UE sobre matérias-primas ⁽⁴⁾, a Estratégia Temática de Prevenção e Reciclagem de Resíduos ⁽⁵⁾ e a estratégia da UE sobre inovação ⁽⁶⁾ promovem:

- o crescimento sustentável da Europa através de uma economia eficiente em termos de recursos, mais ecológica e mais competitiva;
- tecnologias e métodos de produção que reduzem a utilização de recursos naturais e aumentam o investimento no património natural da UE;
- a integral aplicação da hierarquia dos resíduos com base, antes de mais, na prevenção, seguida da preparação para a reutilização e reciclagem e da valorização energética e, em último lugar, da eliminação;
- a revisão da regulamentação para ajudar os sectores dos serviços e da indústria transformadora a utilizarem mais eficientemente os recursos, incluindo uma reciclagem mais eficaz e a promoção do acesso a tecnologias facilitadoras essenciais, assim como a sua comercialização;
- o investimento em indústrias extractivas através da criação de políticas de ordenamento do território para minerais que

incluam uma base de dados geológicos digital e uma metodologia transparente para identificar recursos minerais, encorajando ao mesmo tempo a reciclagem e a redução de resíduos;

- uma parceria europeia para a inovação a fim de acelerar a investigação, o desenvolvimento e a aplicação de inovações no mercado.

3.2 A **primeira directiva relativa à gestão de resíduos** está em vigor desde a década de 1970. Em 1991, foi criado o Catálogo Europeu de Resíduos através da Directiva 91/156/CE, seguida pela Directiva 91/689/CE sobre resíduos perigosos. Em 2008, foi publicada a Directiva 2008/98/CE, que é particularmente relevante para este parecer, uma vez que o seu artigo 4.º, n.º 1, introduziu uma definição mais específica da hierarquia dos resíduos: «a) *Prevenção e redução*; b) *Preparação para a reutilização*; c) *Reciclagem*; d) *Outros tipos de valorização, por exemplo a valorização energética*; e e) *Eliminação*» ⁽⁷⁾.

3.3 A **Directiva 2006/12/CE** e a **Decisão n.º 1600/2002/CE** estabelecem que:

- relativamente aos resíduos ainda produzidos, o seu nível de perigosidade deverá ser reduzido para o menor risco possível;
- deverá ser dada prioridade à prevenção de resíduos e à reciclagem;
- a quantidade de resíduos para eliminação deverá ser reduzida ao mínimo e a eliminação efectuada em condições de segurança;
- os resíduos destinados a ser eliminados deverão ser tratados o mais próximo possível do local onde são produzidos, desde que isso não implique uma diminuição da eficácia das operações de tratamento de resíduos.

3.4 A **Directiva 2006/21/CE** relativa à gestão dos resíduos de indústrias extractivas (adoptada em 2006, em vigor desde Maio de 2008 e com avaliação intercalar da sua aplicação prevista para Novembro de 2012):

- pretende prevenir possíveis efeitos adversos dos resíduos mineiros de minas actuais ou futuras na saúde pública e no ambiente;
- inclui a obrigação de o operador elaborar um plano de gestão de resíduos que tem de obedecer à hierarquia dos resíduos: primeiro conhecimento, depois prevenção, seguida de reutilização, ao que se segue a reciclagem e finalmente a eliminação;
- inclui a obrigação de os Estados-Membros elaborarem até 2012 um inventário das instalações de resíduos mineiros encerradas e abandonadas que tenham ou possam vir a ter consequências para o ambiente e a saúde pública ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Por exemplo, de acordo com o Ministério da Economia, Comércio e Empresas há na Roménia 77 depósitos de rejeitos com um volume de 340 milhões de metros cúbicos e cobrindo uma superfície de 1 700 hectares, bem como 675 depósitos de resíduos mineiros com um volume de 3,1 mil milhões de metros cúbicos e uma superfície de 9 300 hectares.

⁽²⁾ COM(2010) 614.

⁽³⁾ COM(2011) 21.

⁽⁴⁾ COM(2011) 25.

⁽⁵⁾ Último relatório COM(2011) 13.

⁽⁶⁾ COM(2010) 546 final.

⁽⁷⁾ No entanto não há qualquer disposição relativa à necessidade de reduzir «o carácter nocivo dos resíduos» uma vez aceites ou depositados nos aterros.

⁽⁸⁾ Foi recentemente publicado um documento de orientação sobre a elaboração de inventários para ajudar os Estados-Membros a realizar esta tarefa.

4. Tratamento dos resíduos mineiros

4.1 As propostas legislativas até à data instaram os Estados-Membros a inventariar, até Maio de 2012, as instalações encerradas e abandonadas de resíduos das indústrias extractivas que possam ter consequências para a saúde humana ou para o ambiente, bem como a tornar públicos esses inventários.

4.2 Em 2004, o Estudo Pecomines ⁽⁹⁾ da UE e o relatório de estudo de caso que o acompanhava sobre o uso da teledetecção ⁽¹⁰⁾ fizeram uma avaliação preliminar de uma série de instalações na sequência da adesão dos primeiros países do Leste da Europa. Contudo, o estudo não analisou a estabilidade física ou química das instalações.

4.3 Actualmente, não há qualquer base de dados para toda a Europa sobre a localização e as características físico-químicas dos resíduos mineiros e de outros depósitos industriais. Alguns Estados-Membros, como a Espanha, já elaboraram planos nacionais de gestão dos resíduos das indústrias extractivas com base em dados estatísticos sobre o número e o volume de aterros, represas e bacias de resíduos registados, tanto abandonados como ainda em uso ⁽¹¹⁾.

4.4 Vários Estados-Membros têm desenvolvido e aplicado métodos de avaliação da segurança dos antigos depósitos e represas de rejeitos e definiram as prioridades necessárias para prevenir casos graves de poluição (caso, p. ex., do Ministério do Ambiente da Eslováquia). Contudo, não foi ainda efectuada qualquer avaliação global da actual viabilidade económica de reprocessar os resíduos mineiros. Essa viabilidade depende em grande medida do preço de mercado dos minérios em causa. Esse tipo de avaliação deveria ser realizado pelos Estados-Membros para identificar possíveis situações com vantagens para todas as partes.

4.5 O acesso a estes depósitos e rejeitos seria uma questão das políticas nacionais de planeamento da mineração e de ordenamento do território, que são abrangidas pelo princípio da subsidiariedade e competem a cada Estado-Membro, respeitando, embora, a legislação da UE em matéria de avaliações de impacto, gestão de resíduos minerais e da Directiva-Quadro Resíduos.

4.6 A estratégia da UE para as matérias-primas propõe uma análise a longo prazo da procura de minérios que poderá servir de base para a priorização económica do reprocessamento das antigas instalações de resíduos e rejeitos.

4.7 O reaproveitamento das instalações de resíduos e rejeitos com ou sem incentivos económicos pode gerar emprego,

proteger o ambiente e melhorar as condições sociais e de vida das comunidades afectadas, sobretudo tornando as paisagens mais atraentes e eliminando o risco de poluição.

4.8 A gestão das instalações de resíduos mineiros encerradas e abandonadas deve nortear-se por uma série de considerações:

- Deverá dar-se prioridade, através da concessão acelerada mas cautelosa de licenças, ao tratamento das instalações de resíduos mineiros encerradas e abandonadas que representem um risco para a segurança e a saúde ou que apresentem um interesse económico no contexto da actual crise; as questões de responsabilidade ligadas aos anteriores operadores devem ser resolvidas para incentivar o investimento ⁽¹²⁾.
- O tratamento das instalações de resíduos mineiros encerradas e abandonadas que constituam um risco para a segurança e a saúde ou possam poluir o ambiente mas não apresentem interesse económico poderá requerer financiamento público ⁽¹³⁾.
- Deverá ser possibilitado o reprocessamento das instalações de resíduos mineiros encerradas e abandonadas que não representem um risco para a segurança e a saúde mas que apresentem um interesse económico e deverão ser resolvidas as questões de responsabilidade ligadas aos anteriores operadores, a fim de incentivar o investimento.

4.9 A **tecnologia** para o reaproveitamento e a reabilitação dos velhos aterros sobrecarregados já está parcialmente disponível, mas é necessária mais investigação. A parceria europeia para a inovação a nível das matérias-primas poderá ajudar a estimular a investigação neste domínio e, eventualmente, a financiar um projecto-piloto. A experiência assim obtida poderia ser de nível mundial e ser aproveitada na Europa e no resto do mundo (como foi o caso das tecnologias aplicadas na RDA após a reunificação). A investigação sobre novas tecnologias e técnicas poderá ser um domínio de excelência para a indústria europeia.

4.10 O documento MTD (melhor tecnologia disponível) sobre a gestão dos resíduos mineiros só faz uma referência muito breve ao uso da MTD para a separação dos resíduos para permitir, no futuro, um melhor reprocessamento dos rejeitos e dos outros resíduos.

4.11 Os **fundos estruturais europeus** desempenham um papel crucial e já providenciam investimentos substanciais em investigação e inovação. Para o actual período de financiamento (2007-2013) foram programados cerca de 86 mil milhões de euros. Muitos destes fundos ainda estão por gastar e deverão ser usados de modo mais eficaz na inovação e para alcançar os objectivos da Estratégia Europa 2020.

⁽⁹⁾ G. Jordan e M. D'Alessandro: Mining, Mining Waste and Related Environmental Issues: Problems and Solutions in Central and Eastern European Candidate Countries [Mineração, resíduos mineiros e questões ambientais relacionadas: Problemas e soluções nos países candidatos da Europa Oriental], PECOMINES, JRC 2004 (EUR 20 868 EN).

⁽¹⁰⁾ A.M. Vijdea, S. Sommer, W. Mehl: Use of Remote Sensing for Mapping and Evaluation of Mining Waste Anomalies at National to Multi-Country Scale [Uso da teledetecção para cartografar e avaliar as anomalias nos resíduos mineiros à escala nacional e multi-nacional], PECOMINES, JRC 2004 (EUR 21 885 EN).

⁽¹¹⁾ Plan Nacional de Resíduos de Industrias Extractivas 2007-2015 [Plano Nacional de Resíduos de Indústrias Extractivas 2007-2015], que mostra que em Espanha há 988 bacias e represas de resíduos mineiros registadas, com um volume total de 325 878 800 metros cúbicos e que o volume total dos resíduos mineiros gerados em 1983-1989 foi cerca de 1 375 673 315 metros cúbicos. Do número total de rejeitos mineiros, 47,2 % são rejeitos abandonados.

⁽¹²⁾ Um modelo interessante para a resolução das questões de responsabilidade é a iniciativa «Bom Samaritano» da Agência de Protecção Ambiental dos EUA.

⁽¹³⁾ Isto deve aplicar-se apenas aos sítios abandonados para os quais não seja possível identificar os operadores responsáveis.

4.12 Os fundos estruturais da UE já foram usados ocasionalmente no passado nos casos em que o desenvolvimento de novas infra-estruturas regionais pôde ser combinado com a limpeza e a reabilitação de antigas regiões industriais e mineiras. As iniciativas mais bem sucedidas associam o reprocessamento dos antigos depósitos de rejeitos e resíduos a novas minas que, na maior parte dos casos, melhoram a viabilidade económica graças a economias de escala.

4.13 Até à data, só uma pequena parte do financiamento da UE foi consagrado ao tratamento e à exploração, para fins económicos e ambientais, dos depósitos de resíduos mineiros na UE. Contudo, alguns projectos e iniciativas europeus, como a Plataforma Tecnológica Europeia sobre Recursos Minerais Sustentáveis, o projecto ProMine da UE ou a EuroGeoSource, têm o apoio financeiro da Comissão Europeia, e espera-se que esses projectos contribuam para tecnologias inovadoras, a informação sobre os minérios e uma base de dados sobre resíduos mineiros.

5. Resíduos metalúrgicos. Noção de resíduos industriais. Desafios ambientais. Oportunidades económicas e sociais

5.1 O conceito de descargas industriais não evoluiu significativamente ao longo do tempo, na medida em que se manteve inalterada a filosofia de que «o que não é um produto é um resíduo». Porém, no contexto de recentes políticas ambientais («zero resíduos») e de problemas económicos ligados à escassez de matérias-primas, a noção de «produto» de uma actividade industrial poderá ter que ser substancialmente revista.

5.2 Hoje em dia, actividades industriais complexas estão a procurar obter muitos «co-produtos», em vez de apenas um só produto⁽¹⁴⁾. Por exemplo, as escórias de alto-forno geradas na produção de cimento são hoje usadas como um elemento importante de muitas misturas para cimento⁽¹⁵⁾.

5.3 A legislação europeia actualmente em vigor dispõe que um processo industrial deve ter, para além do produto, apenas subprodutos, e não co-produtos. Isso significa que um subproduto, se não for processado no ciclo principal, é considerado um resíduo que pode ser reutilizado e está sujeito a toda a regulamentação em matéria de resíduos.

5.4 Na prática, não se trata de um problema de definição do termo (subproduto e co-produto podem ser considerados equivalentes). O problema tem a ver com os limites que a lei agora impõe ao subproduto. Nos termos do artigo 5.º da Directiva 2008/98/CE, um subproduto deve respeitar quatro condições: «a) Existir a certeza de posterior utilização da substância ou objecto; b) A substância ou objecto poder ser utilizado directamente, sem qualquer outro processamento que não seja o da prática industrial normal; c) A substância ou objecto ser produzido como parte integrante de um processo de produção; e d) A posterior utilização ser legítima, isto é, a substância ou objecto satisfazer todos os requisitos relevantes do produto em matéria ambiental e de protecção da saúde para a utilização específica e não acarretar impactos globalmente adversos do ponto de vista ambiental ou da saúde humana».

⁽¹⁴⁾ Na realidade, isto nada tem de novo. Apenas transpõe para o sector industrial uma estratégia comum na agricultura, que consiste em redistribuir os resíduos orgânicos no solo como adubo ou em usá-los como combustível.

⁽¹⁵⁾ A norma europeia para o cimento EN-197-1 inclui, de facto, nove tipos de cimento na lista de componentes. A escória de alto-forno é usada em proporções entre 6 e 95 % do peso.

5.5 Os resíduos da indústria metalúrgica depositados em aterros podem conter várias substâncias nocivas, como metais pesados, incluindo sob a forma de compostos, que não tinham qualquer utilidade para acabar o «produto». Além disso, estas substâncias⁽¹⁶⁾ só podem, muitas vezes, ser depositadas em aterros após tratamento prévio, nos termos da Directiva 2006/12/CE.

5.6 O desafio de considerar um produto secundário como um co-produto permite que o tratamento e/ou o processamento seja efectuado nas instalações principais (como agora acontece) ou em sistemas especificamente concebidos para transformar o co-produto num novo produto a lançar no mercado sem mais restrições do que a obrigação de declaração. Actualmente, isso só é possível para as empresas e instalações autorizadas a processar resíduos nos termos da Directiva 2006/12/CE.

5.7 O principal benefício para o ambiente é a redução dos danos para o solo e a paisagem. Por exemplo, estima-se que cada milhão de toneladas de escória de aço (a escória do aço-carbono pode ser inertizada) requer um aterro de um volume de 900 000 m³ e pouparia idêntico volume de escavação inerte para compostos⁽¹⁷⁾. Um segundo benefício, após a inertização para reutilização, é a redução das emissões (poeira e lixiviação dos metais) para o ambiente.

5.8 De um ponto de vista socioeconómico, as actividades relacionadas com o tratamento e a reciclagem dos resíduos metalúrgicos são actividades inovadoras que requerem, para além do trabalho directo, actividades de I&D para minimizar o impacto ambiental e reduzir os custos. Em 2010 foi realizado no Reino Unido um estudo interessante neste domínio que identificou as qualificações necessárias para a recolha, a gestão e o tratamento dos resíduos municipais e industriais⁽¹⁸⁾.

6. Resíduos provenientes das centrais térmicas. Uso benéfico dos produtos de combustão do carvão

6.1 O carvão é um recurso importante disponível em grandes quantidades na natureza. Em 2008, a produção total mundial de hulha foi de 597 milhões de toneladas e a de lignite foi de 965 milhões de toneladas⁽¹⁹⁾. O carvão permite satisfazer 27 % das necessidades primárias de energia a nível mundial e gera 41 % da electricidade mundial. A importância do carvão para a produção de electricidade em todo o mundo deverá

⁽¹⁶⁾ Por exemplo., as poeiras dos fornos de arco eléctrico (estimativa de produção de aço-carbono na UE-27: 1,2 milhões de toneladas) contêm ferro (10-40 %), mas também zinco (21-40 %), chumbo (até 10 %) e cádmio + cobre (até 0,7 %). A escória (estimativa de produção de aço-carbono na UE-27 – fornos básicos de oxigénio e fornos de arco eléctrico: 27 milhões de toneladas) pode conter pequenas gotas de aço (até 10 %), assim como óxidos de ferro (10-30 %), manganésio (3-9 %) e crómio (1-5 %).

⁽¹⁷⁾ Calcula-se que os 27 milhões de toneladas de resíduos produzidos na UE-27 por ano corresponderiam a uma pilha de 20 metros de altura numa área duas vezes maior do que a de Milão.

⁽¹⁸⁾ <http://www.viridor.co.uk/news/recycling-waste-industry-labour-market-investigation-published/>.

⁽¹⁹⁾ Relatório da Agência Internacional de Energia de 2008.

manter-se, prevendo-se que em 2030 gere 44 % da electricidade global. Aos actuais níveis de produção, calcula-se que as reservas comprovadas de carvão durem 119 anos ⁽²⁰⁾.

6.2 A combustão do carvão para produção de electricidade e calor gera grandes quantidades de resíduos que representam uma causa de apreensão e um desafio para as comunidades da UE e do mundo em que esses resíduos são produzidos e eliminados. As empresas e os centros de investigação de países como os EUA, a Alemanha e o Reino Unido têm identificado, desde 1945, utilizações benéficas desses resíduos, classificadas como produtos da combustão do carvão (PCC). Os principais PCC são: cinza volante, cinzas de fundo, escória de caldeiras, cinza de combustão em leito fluidizado, produtos de absorção semi-seca e o gesso proveniente da dessulfuração de fumos.

6.3 A Associação Americana das Cinzas de Carvão foi criada em 1968 nos EUA como organização comercial votada ao reaproveitamento dos resíduos das centrais a carvão. A missão da associação era promover a gestão e o uso dos PCC de forma ambientalmente responsável, tecnicamente viável, comercialmente competitiva e favorável à comunidade mundial ⁽²¹⁾.

6.4 A AACC calculou que nos EUA a produção de PCC aumentou de cerca de 25 milhões de toneladas em 1966 para cerca de 135 milhões em 2008, e que o uso benéfico dos PCC durante o mesmo período aumentou de 5 para cerca de 55 milhões de toneladas.

6.5 Em 2007, a Associação Europeia de Produtos da Combustão de Carvão (ECOBA) ⁽²²⁾ estimou a produção total de produtos da combustão de carvão na UE em mais de 100 milhões de toneladas por ano na UE-27 e em 61 milhões de toneladas na UE-15, dos quais 68,3 % eram cinza volante, 17,7 % gesso DGC, 9,4 % cinzas de fundo, 2,4 % escória de caldeiras, 1,5 % cinzas de combustão em leito fluidizado e 0,7 % produtos de absorção semi-seca.

6.6 A nível mundial, mas também na Europa, os utilizadores potenciais de produtos à base de PCC não estão adequadamente informados sobre as propriedades e as vantagens do uso desses novos materiais e produtos. Até agora, a indústria dos EUA tem sido a maior produtora e consumidora de PCC, seguida por alguns países europeus como a Alemanha e o Reino Unido. Esta situação está a mudar, e países como a China e a Índia serão um dia líderes da produção e do consumo de PCC ⁽²³⁾.

⁽²⁰⁾ Associação Mundial do Carvão.

⁽²¹⁾ Segundo o sítio Web da AACC, a associação também faz investigação e publica relatórios, inquéritos, documentos sobre a indústria e documentos especializados sobre a reciclagem das cinzas de carvão, da escória de caldeiras e de materiais provenientes da dessulfuração de fumos. O Japão também tem uma organização semelhante, o Centro para a Utilização da Cinza de Carvão.

⁽²²⁾ A ECOBA foi fundada em 1990 e representa hoje mais de 86 % da produção de PCC na UE-27.

⁽²³⁾ Por exemplo, na Índia prevê-se que as necessidades energéticas do país serão de cerca de 260 000 MW em 2020, dos quais 70 % serão gerados a partir do carvão. 273 milhões de toneladas de PCC serão produzidos por centrais a carvão.

6.7 *Vantagens ambientais do uso benéfico dos resíduos de centrais a carvão:*

- Melhoria da qualidade do ambiente em torno das centrais a carvão

- Poupança de recursos naturais

- Redução da procura de energia e das emissões de gases com efeito de estufa

- Poupança de espaço para eliminação dos resíduos.

6.8 *Aplicações existentes para os produtos de combustão do carvão:*

- Produção de cimento e betão. A cinza volante é um aglomerante do betão ⁽²⁴⁾

- Solidificação e estabilização de resíduos perigosos;

- Uso de cinzas de fundo em misturas de asfalto para a construção de estradas

- Uso de gesso proveniente da dessulfuração de fumos na agricultura

- Extracção de cenosferas ou metais. As cenosferas podem ser usadas para o betão leve, materiais estruturais e a síntese dos materiais compósitos ultra-leves. Aplicações na indústria automóvel, aviação, pneus, tintas e revestimentos, pavimentos, cabos, tubagens, electrodomésticos e ferramentas de construção

- Protecção do solo e recuperação de minas abandonadas

- As cinzas de fundo são usadas na produção de tijolos e de tijolo cerâmico face à vista. Os tijolos de cinza volante não precisam de secagem artificial e podem incorporar uma percentagem elevada de materiais reciclados

- Recuperação de germânio da cinza volante de carvão

- Desenvolvimento de novas tintas e outras aplicações ambientais. As tintas produzidas com PCC resistem à água, ao ácido e a solventes orgânicos

- Produtos de substituição da madeira

- Uso de cinza volante no tratamento de águas residuais para metais pesados como Cd ou Ni

- Investigação para transformar a cinza volante tóxica em espumas metálicas automotoras.

⁽²⁴⁾ Segundo a AACC, mais de metade do betão produzido nos EUA é misturado com cinza volante.

6.9 Na Europa, grandes quantidades de cinza volante são depositadas em aterros ou usadas para aplicações de baixo valor, com algumas excepções (p. ex., Países Baixos e Alemanha). Isso tem a ver com a qualidade da cinza na UE, que nem sempre se presta a aplicações de valor elevado, mas também com a falta de informação e promoção dos usos benéficos dos PCC em várias aplicações. De futuro, a qualidade da cinza volante deverá melhorar graças aos requisitos ambientais que as centrais a carvão têm de respeitar e às tentativas da indústria de queimar carvão de forma eficiente e ecológica.

6.10 São precisos mais estudos e investigação para compreender os factores que influenciam a utilização dos PCC. O uso inteligente destes produtos deve ser um objectivo e para tal

são necessárias soluções económicas, de gestão e logísticas inovadoras, bem como um sistema de classificação da cinza volante baseado no seu desempenho e programas de I&D para promover a conversão de PCC em novos materiais inovadores e melhorar o conhecimento disponível sobre a composição, a morfologia e a estrutura das cenosferas de cinza volante.

6.11 A definição jurídica dos PCC como resíduos levanta obstáculos que desencorajam o uso benéfico dos resíduos das centrais a carvão. A actual classificação é uma lista harmonizada de resíduos que pode ser revista com base em novos conhecimentos e nos resultados da investigação. Os PCC que não estão sujeitos à legislação em matéria de resíduos podem assim ficar sujeitos ao Regulamento REACH.

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Oportunidades e desafios para um setor europeu do trabalho da madeira e do mobiliário mais competitivo» (parecer de iniciativa)

(2012/C 24/04)

Relator: **Josef ZBOŘIL**

Co-relator: **Patrizio PESCI**

Em 20 de Janeiro de 2011, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre:

Oportunidades e desafios para um sector europeu do trabalho da madeira e do mobiliário mais competitivo
(parecer de iniciativa).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais, que emitiu parecer em 27 de Setembro de 2011, sendo relator Josef ZBOŘIL e co-relator Patrizio PESCI.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro) o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 120 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O sector europeu do trabalho da madeira e do mobiliário (bem como a indústria de pasta de celulose e de papel) utiliza principalmente uma matéria-prima natural renovável, nomeadamente a madeira, e desempenha um papel essencial no desenvolvimento de uma economia ecológica. O CESE apercebeu-se de que, infelizmente, há actualmente algumas incoerências cruciais entre determinadas secções de políticas e iniciativas da UE que têm grande impacto na competitividade e rentabilidade das indústrias florestais.

1.2 O sector enfrenta uma concorrência crescente do sector das energias renováveis no que diz respeito à procura de madeira, em resultado dos subsídios e de outras medidas que promovem a utilização da biomassa (a madeira é um dos principais combustíveis utilizados para produzir energia a partir de biomassa). Há também dificuldades em domínios como o investimento, a investigação, a formação, a atracção de trabalhadores jovens e as restrições administrativas na contratação pública. Além disso, o sector do mobiliário depara-se actualmente com um aumento drástico do preço de matérias-primas como o couro, os plásticos, as fibras naturais e os derivados do petróleo.

1.3 O CESE insta as instituições da UE e dos Estados-Membros a assumirem compromissos sérios visando a adaptação e o desenvolvimento de um quadro legislativo que estimule a competitividade e ajude a melhorar o acesso a esta matéria-prima pelo sector do trabalho da madeira e do mobiliário, bem como pela indústria de pasta de celulose e de papel. Lembra que é necessário realizar um estudo minucioso sobre os problemas relativos ao abastecimento de matérias-primas lenhosas para as indústrias florestais e o sector das fontes de energia renováveis (biomassa).

1.3.1 O CESE apela à Comissão para que coopere com a indústria florestal/madeireira de modo a lançar medidas adequadas e específicas que solucionem estes problemas. Para facilitar esta cooperação, o Comité sugere que seja criado um grupo

interinstitucional de peritos informal e neutro, também em cooperação com as partes interessadas, consagrado ao tema da «madeira enquanto matéria-prima sustentável». A CCMI está, naturalmente, interessada em integrar este grupo.

1.4 O estudo europeu «EUwood» ⁽¹⁾ mostra que o consumo de madeira para a produção de energia deverá passar dos 346 milhões de metros cúbicos sólidos em 2010 (3,1 exajoules) para 573 milhões de metros cúbicos em 2020 (5 exajoules), podendo atingir os 752 milhões de metros cúbicos em 2030 (6,6 exajoules). Estes resultados partem do pressuposto de que a percentagem da madeira utilizada na produção de energia a partir de fontes de energia renováveis diminuirá dos 50 % em 2008 para 40 % em 2020. Prevê-se um défice de 200 milhões de m³ de madeira em 2025 e de 300 milhões de m³ em 2030.

1.5 O CESE exorta à inclusão da madeira enquanto matéria-prima essencial na parceria europeia para a inovação a nível das matérias-primas, em conformidade com as recomendações da Comissão Europeia na sua comunicação sobre as matérias-primas. Neste contexto, há que explorar, em particular, as oportunidades de reutilização e reciclagem.

1.6 As políticas florestais da UE devem apoiar a gestão activa da floresta. Em especial, o CESE propõe que a Comissão Europeia promova o cultivo de madeira para fins energéticos com um período curto de rotação. Devem também ser examinadas medidas que assegurem que a madeira própria para uso industrial não é utilizada na produção de energias renováveis.

⁽¹⁾ Fonte: Estudo europeu «Real potential for changes in growth and use of EU forests. EUwood» [Potencial para mudança no crescimento e aproveitamento das florestas da UE. EUwood]. P. 45, capítulo 3.5 «Future demand for wood energy» [A procura futura da energia a partir da Madeira]: «Os estudos sobre esta indústria mostram que o consumo de madeira para a produção de energia deverá passar dos 346 milhões de metros cúbicos sólidos em 2010 (3,1 exajoules) para 573 milhões de metros cúbicos em 2020 (5 exajoules), podendo atingir os 752 milhões de metros cúbicos em 2030 (6,6 exajoules). Estes resultados partem do pressuposto de que a percentagem da madeira utilizada na produção de energia a partir de fontes de energia renováveis diminuirá dos 50 % em 2008 para 40 % em 2020.»

1.7 O CESE sublinha a necessidade de promover activamente a construção de edifícios verdes que utilizem ao longo dos seus ciclos de vida estruturas e processos ecológicos e energeticamente eficientes. Para tanto, poderá ser útil a realização de um evento anual, como um *workshop*, mostrando exemplos de concepção e construção sustentáveis, que contaria com o apoio do CESE e em cooperação com os serviços da Comissão.

1.8 O CESE saúda a proposta do vice-presidente da Comissão Europeia, Antonio Tajani, de introduzir um «teste de competitividade» antes da assinatura de acordos de parceria comercial entre a UE e países terceiros. Também concorda com a necessidade de avaliar as repercussões das restantes iniciativas políticas (em domínios como a energia, o comércio, o ambiente, a protecção social e a defesa dos consumidores) na competitividade industrial antes da respectiva aplicação.

1.9 Para melhorar a produtividade e manter a liderança relativamente à concorrência, o sector precisa de mão-de-obra especializada nas competências e tecnologias mais recentes. O CESE congratula-se com a abordagem proactiva da indústria relativamente à protecção dos trabalhadores contra agentes nocivos no posto de trabalho e acolhe favoravelmente o empenho do sector em garantir perspectivas de carreira e segurança do emprego, proteger a saúde dos trabalhadores, desenvolver qualificações e competências e manter um equilíbrio entre vida familiar e vida profissional.

1.10 A nível da UE, a aceitação de projectos de investigação e inovação no sector do trabalho da madeira e do mobiliário tem sido visivelmente modesta. Para prestar maior apoio às indústrias europeias da madeira e do mobiliário ao nível da investigação e do desenvolvimento, os futuros programas terão de prestar especial atenção às dificuldades e necessidades específicas das PME.

1.11 O CESE recorda a importância de uma forte cooperação entre a indústria e as instituições da UE e os governos nacionais no combate à contrafacção. Apoiar, por conseguinte, a criação de uma patente europeia normalizada e instar ao estabelecimento de uma «ficha de produto» para as peças de mobiliário. O desenvolvimento de tecnologias que facilitem a autenticação também daria um grande contributo. O CESE recomenda que a UE actue no sentido de reforçar a capacidade das administrações aduaneiras nacionais e que seja organizado um «Dia Europeu/Nacional do Combate à Contrafacção».

2. As indústrias do trabalho da madeira e do mobiliário na União Europeia ⁽²⁾

2.1 As indústrias do trabalho da madeira e do mobiliário são um sector fundamental, sustentável, inovador e compatível com o ambiente, tendo tido, em 2008, um volume de negócios de cerca de 221 mil milhões de euros e uma taxa de emprego de 2,4 milhões de pessoas distribuídas por mais de 365 mil empresas, na esmagadora maioria, de pequena e média dimensão. A indústria do mobiliário representa aproximadamente metade deste volume de negócios, seguindo-se a produção de elementos de construção (19,3 %), a serração (13,9 %) e a produção de painéis (9,2 %). A crise financeira e económica geral teve grande impacto em todo o sector: o volume de negócios diminuiu mais de 20 % entre 2008 e 2009. A indústria europeia de pasta de

celulose e de papel representa a outra parte das indústrias florestais, tendo um volume de negócios anual de 71 mil milhões de euros e produzindo 36 milhões de toneladas de pasta de celulose e 89 milhões de toneladas de papel.

2.2 No que diz respeito ao emprego, a indústria de mobiliário representa uma taxa de 51 % no sector. A Itália emprega o maior número de pessoas, contando com 363 mil postos de trabalho neste sector, seguindo-se a Polónia, a Alemanha, a Espanha e o Reino Unido. Nos novos Estados-Membros, o número de trabalhadores neste sector é particularmente grande: do conjunto total de pessoas empregadas, 34 % trabalha nas indústrias do trabalho da madeira. Os postos de trabalho no sector do trabalho da madeira e do mobiliário situam-se, amiúde, em zonas remotas, menos industrializadas ou menos desenvolvidas, dando, assim, um importante contributo para a economia rural. A indústria de pasta de celulose e de papel proporciona 235 mil postos de trabalho directos e 1 milhão de postos de trabalho indirectos. Deste conjunto de postos de trabalho, 60 % situa-se em zonas rurais.

2.3 Uma vez que utiliza principalmente uma matéria-prima natural renovável, nomeadamente a madeira, e produziu resultados em matéria de sustentabilidade, este sector é o pioneiro no desenvolvimento da economia ecológica, que é um dos principais objectivos da UE a longo prazo. A indústria de pasta de celulose e de papel também possui excelentes credenciais ecológicas. No que toca a matérias-primas, metade das fibras utilizadas no fabrico de papel é reciclável. A outra metade demonstra utilizar adequadamente os recursos: 20 %-30 % destas fibras provêm de resíduos de outras indústrias, 40 %-60 % de desbastes de florestas e somente 20 %-30 % de abates.

2.4 Infelizmente, há actualmente algumas incoerências entre determinadas secções de políticas e iniciativas da UE que têm grande impacto na competitividade e rentabilidade do sector. O trabalho da madeira e o mobiliário europeus enfrentam uma concorrência crescente do sector das energias renováveis no que diz respeito à procura de madeira, em resultado dos subsídios e de outras medidas que promovem a utilização da biomassa (a madeira é um dos principais combustíveis utilizados para produzir energia a partir de biomassa). Há também dificuldades em domínios como o investimento, a investigação, a formação, a educação e a atracção de trabalhadores jovens. As restrições administrativas na contratação pública colocam uma pressão adicional sobre o sector.

2.5 O sector enfrenta também uma crescente concorrência das economias emergentes e de baixo custo, bem como obstáculos técnicos cada vez mais numerosos ao comércio. Além disso, o sector do mobiliário depara-se actualmente, não só com dificuldades no acesso à madeira enquanto matéria-prima, mas também com um aumento drástico do preço de materiais como o couro, os plásticos, as fibras naturais e os derivados do petróleo.

2.6 Se as instituições da UE não se empenharem no desenvolvimento de um quadro legislativo que estimule a competitividade e não garantirem um abastecimento de matérias-primas para o sector do trabalho da madeira e do mobiliário, o futuro do sector no seu todo continuará incerto.

⁽²⁾ Fonte: *European Panel Federation (EPF)*, Relatório anual 2009-2010.

3. Efeitos da legislação europeia relativa às energias renováveis na procura de madeira

3.1 O CESE está extremamente preocupado com o impacto que o pacote da Comissão respeitante às alterações climáticas e à energia terá no desenvolvimento de fontes de energia renováveis e na disponibilidade geral de madeira, a matéria-prima por excelência desta indústria. Lamenta que o uso de regimes de subvenções desadequados para a produção de energias renováveis, os quais foram concebidos para cumprir os objectivos relativos ao clima, tenha tornado mais rentável a combustão directa da madeira do que a sua utilização em produtos. Esta prática teve graves repercussões no abastecimento de madeira para as empresas que trabalham com esta matéria-prima, bem como na competitividade e rentabilidade gerais dessas empresas.

3.2 O CESE insta a Comissão Europeia a realizar um estudo minucioso sobre os problemas relativos ao abastecimento de matérias-primas lenhosas para as indústrias florestais e o sector das fontes de energia renováveis (biomassa). Apela igualmente à Comissão para que coopere com a indústria florestal/madeireira de modo a lançar medidas adequadas e específicas que solucionem estes problemas. Para facilitar esta cooperação, o Comité sugere que seja criado um grupo interinstitucional de peritos informal e neutro, também em cooperação com as partes interessadas, consagrado ao tema da «madeira enquanto matéria-prima sustentável». A CCMI está, naturalmente, interessada em integrar este grupo.

3.3 O CESE apoia o apelo feito pelas indústrias da madeira e do papel no sentido de uma abordagem equilibrada à utilização de energia produzida a partir de biomassa lenhosa de modo a evitar distorções no mercado ao nível da disponibilidade e do preço das matérias-primas florestais para as indústrias transformadoras. Deverá igualmente ser tido em conta que muitas empresas que produzem painéis de madeira foram forçadas a reduzir a sua capacidade entre Junho de 2009 e Junho de 2011, não por motivos financeiros ou tecnológicos, mas devido à falta de matérias-primas disponíveis.

3.4 Embora a biomassa lenhosa possua, de longe, a densidade da potência (de biomassa) mais alta, isto é, o mais elevado fluxo de energia em watts por metro quadrado, deve ter-se presente que esta densidade de potência é, ainda assim, muito baixa ($0,6 \text{ W/m}^2$) e que, por exemplo, uma central a madeira com capacidade instalada de 1 GW, um factor de capacidade de 70 % e um rendimento de conversão de 35 % exigiria um aumento do corte anual equivalente a cerca de 330 mil hectares de plantação, o que corresponde a um terreno com uma área de cerca de $58 \times 58 \text{ km}^2$ (3). Para cumprir as metas europeias de fontes de energia renováveis com a quota prevista de biomassa, serão necessários entre 340 e 420 milhões de metros cúbicos sólidos de biomassa lenhosa.

3.5 Quanto à promoção de fontes de energia renováveis e da biomassa, o CESE considera essenciais os seguintes princípios:

(3) Vaclav Smil: *Power Density Primer – Understanding the Spatial Dimension of the Unfolding Transformation to Renewable Electricity Generation* [Iniciação à densidade da potência – Compreender a dimensão espacial da transição em curso para a produção de electricidade a partir de fontes de energia renováveis], Maio de 2010.

- Antes de aplicarem medidas para promoverem a utilização de fontes de energia renováveis, os Estados-Membros devem avaliar nos seus planos de acção a quantidade de biomassa lenhosa claramente disponível no país ou região para a produção de energia, bem como o volume de madeira enquanto matéria-prima que a indústria do trabalho da madeira já utiliza;
- Para atingir um equilíbrio natural entre a utilização da madeira enquanto matéria-prima e a utilização de energia produzida a partir de biomassa, deve evitar-se o recurso a subvenções para a combustão directa da madeira;
- Devem ser aplicados métodos adequados para otimizar o nível de reutilização e reciclagem de madeira transformada e de resíduos da produção;
- Deve promover-se o princípio da utilização em cascata (fabrico de produtos, reutilização, reparação e reciclagem, valorização do teor energético);
- As instituições europeias e nacionais devem promover (4) medidas que aumentem a mobilização da madeira das florestas e de outras fontes e apoiar a silvicultura em rotação curta para a produção de energia a partir de biomassa.

3.6 Do ponto de vista económico, o valor acrescentado na indústria dos produtos de madeira calcula-se em 1 044 euros por tonelada de madeira seca e em 118 euros por tonelada de madeira utilizada como bioenergia. No atinente ao emprego, a indústria dos produtos de madeira gera 54 horas/homem por tonelada de madeira seca, em comparação com apenas duas horas/homem no sector da bioenergia (5). No que toca ao ciclo do carbono, a indústria dos produtos à base de madeira proporciona, consequentemente, benefícios muito maiores do que a combustão directa da madeira ao nível do emprego e valor acrescentado.

3.7 O sector do trabalho da madeira tem vindo a contribuir para a utilização de fontes de energia sustentáveis e de recursos naturais há várias décadas, tendo sido pioneiro no domínio da produção de energias renováveis. Trata-se aqui de um contributo vital para a atenuação das alterações climáticas.

3.8 Além disso, o investimento em equipamento e processos modernos tem permitido alcançar importantes poupanças de energia, através da produção da maior parte da energia necessária aos processos industriais do trabalho da madeira a partir de biomassa lenhosa, que não pode ser reciclada. De facto, até 75 % da energia utilizada no fabrico de produtos à base de madeira é produzida a partir de resíduos lenhosos e de madeira recuperada. O sector aumenta também continuamente as suas taxas de reciclagem de madeira através de investimentos consideráveis em tecnologias inovadoras.

(4) *Mobilisation and efficient use of wood and wood residues for energy generation*, relatório do Grupo de Trabalho Eventual II destinado ao Comité Permanente Florestal sobre a mobilização e a utilização eficiente da madeira e dos resíduos lenhosos para a produção de energia.

(5) *Tackle Climate Change: Use Wood* [Utilização da madeira: A solução para o problema das alterações climáticas], publicado pela CEI-Bois (Confederação Europeia das Indústrias da Madeira), Novembro de 2006.

3.9 A madeira é um recurso limitado e a indústria do trabalho da madeira está empenhada em utilizá-la da forma mais eficiente. Nas últimas duas décadas, o sector desenvolveu redes logísticas para recolher e recuperar madeira reciclada. No entanto, o CESE reconhece que, em muitos Estados-Membros, são depositados em aterros recursos de madeira valiosos, o que é contrário aos objectivos estipulados na directiva europeia relativa à deposição de resíduos em aterros (Directiva 1999/31/CE). O CESE apela à Comissão Europeia para que assegure a aplicação correcta desta directiva, a fim de impedir o desperdício de madeira susceptível de ser utilizada na indústria ou na produção de energia renovável.

4. A madeira enquanto excelente solução multifuncional para a poupança de energia nos edifícios

4.1 A eficiência energética é um dos principais elementos da Estratégia Europa 2020 da UE para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, e «uma das formas mais eficazes em termos de custos para melhorar a segurança do aprovisionamento energético e reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e outros poluentes ⁽⁶⁾».

4.2 Os edifícios são responsáveis pelo consumo de 40 % da energia e por 36 % das emissões de CO₂ na UE. O desempenho energético dos edifícios é essencial para alcançar os objectivos da UE, a curto e longo prazos, em matéria de clima e energia.

4.3 A madeira, enquanto material de construção, pode ser uma solução para melhorar o desempenho energético dos edifícios de forma economicamente rentável. Vários estudos científicos realizados a nível internacional mostram que os edifícios com estruturas em madeira produzem menos emissões de gases com efeito de estufa do que os edifícios com estruturas em aço e betão (26 % e 31 % respectivamente). Além disso, no sector residencial, os edifícios residenciais com estruturas em aço e betão consomem, respectivamente, uma energia incorporada 17 % e 16 % superior aos edifícios residenciais com estruturas em madeira e emitem mais 14 % e 23 % de poluentes atmosféricos. Assim sendo, o sector pode dar um contributo muito importante para atingir os objectivos estabelecidos pela Comissão Europeia no Roteiro para a energia até 2050, nomeadamente a redução de 80 % das emissões de gases com efeito de estufa até 2050.

4.4 O CESE sublinha a necessidade de promover a construção de edifícios verdes que utilizem estruturas e processos ecológicos e energeticamente eficientes ao longo dos seus ciclos de vida, isto é, nas suas fases de concepção, construção, funcionamento, manutenção, renovação e demolição. Deve ser promovida a utilização das metodologias de avaliação do ciclo de vida, uma vez que esta abordagem implica a identificação do material com menor impacto no aquecimento global.

4.5 O CESE está decepcionado com o facto de ainda existirem barreiras legislativas e percepções equivocadas que impedem o aumento da utilização da madeira e de produtos à base de madeira nos edifícios residenciais na UE. Devem ser empreendidas iniciativas *ad hoc* a nível nacional para aumentar os conhecimentos dos órgãos de poder local e regional sobre a utilização da madeira enquanto material de construção. Acresce que o défice de educação, formação e competências adequadas, não só nas indústrias à base de madeira, mas também em profissões conexas fulcrais (engenheiros civis, arquitectos, etc.) representa um dos entraves mais significativos à utilização acrescida da madeira no sector da construção.

4.6 Infelizmente, o papel positivo da madeira na habitação nem sempre é plenamente reconhecido nos sistemas de avaliação de construção ecológica que são utilizados hoje em dia. Alguns destes sistemas têm, na verdade, actuado contra o uso da madeira. O CESE apela, por conseguinte, à utilização das metodologias de avaliação do ciclo de vida, de aceitação generalizada, que reconhecem todas as vantagens e desvantagens dos materiais de construção, incluindo o armazenamento de carbono.

4.7 Promover a utilização de produtos de madeira é a opção mais ecológica: com a utilização de todo o potencial da madeira (efeito de sumidouro e substituição) nos edifícios, a Europa poderá reduzir as emissões de CO₂ em 300 milhões de toneladas (entre 15 % e 20 %) ⁽⁷⁾. O CESE reconhece que a utilização de materiais ecológicos na construção permitirá atingir poupanças de energia consideráveis nos edifícios.

4.8 No que diz respeito ao debate em curso sobre as alterações climáticas, em geral, e sobre o uso dos solos, a reafecção dos solos e a silvicultura, em particular, o CESE apela às autoridades para que:

- reconheçam os produtos de madeira enquanto reservatórios de carbono ⁽⁸⁾;
- promovam a utilização de materiais que actuem como reservatórios de carbono e sejam mais eficientes ao nível das emissões de carbono e consumo de outros recursos.

5. Economia mundial: desafios e oportunidades para as indústrias do trabalho da madeira e do mobiliário

5.1 Hoje em dia, a distância geográfica já não constitui uma protecção contra a concorrência.

5.2 A globalização afectou as indústrias europeias do trabalho da madeira e do mobiliário em muitas áreas:

- Pressão de importação exercida por países de baixo custo, em especial países asiáticos, sobre os produtos de consumo, como mobiliário e pavimento em madeira (parquete e laminados), e também sobre os contraplacados em madeira, para os quais já foi instituído um direito *anti-dumping*. Os preços dos contraplacados e peças de mobiliário sofrem grande pressão concorrencial, em especial, da China.
- Os toros (faia, carvalho, choupo) exportados para a China regressam à Europa como produtos (semi)acabados. De acordo com os serviços aduaneiros chineses, as importações de toros ascenderam a 11 milhões de m³ no primeiro trimestre de 2010, o que corresponde a um aumento de 24 % comparativamente ao mesmo período em 2009. O valor dos produtos importados para o trabalho da madeira, no sentido estrito do termo, elevou-se a 7 mil milhões de euros em 2009. Há muitos anos que a China tem sido o maior fornecedor estrangeiro da UE no sector do mobiliário. Desde 2008, mais de 50 % do total das importações para a UE provieram da China. As importações de mobiliário da China para a Europa são, actualmente, 46,9 % superiores de 2005. No entanto, o total de importações de mobiliário é apenas 12,6 % superior em termos de valor, o que vem afirmar a preponderância da China.

⁽⁷⁾ CEI-Bois: www.cei-bois.org.

⁽⁸⁾ Dušan Vácha, *Harvested Wood Products, approaches, methodology, application* [Produtos de madeira abatida, abordagens, metodologias, aplicação], TSU Internship, IPCC/NGGIP/IGES, Kanagawa, Japão, Maio de 2011.

⁽⁶⁾ Plano de Eficiência Energética de 2011 – COM(2011)109 final.

5.3 As instituições europeias devem garantir condições de concorrência equitativas e impor as mesmas regras de mercado aos produtores europeus e aos seus concorrentes. O CESE saúda a proposta do vice-presidente da Comissão Europeia, Antonio Tajani, de introduzir um «teste de competitividade» antes da assinatura de acordos de parceria comercial entre a UE e países terceiros. No futuro, os acordos comerciais e de investimento celebrados entre a UE e os países terceiros devem basear-se numa avaliação do impacto, a ser concluída antes do início das negociações. Além disso, o CESE concorda com a necessidade de avaliar as repercussões das restantes iniciativas políticas (em domínios como a energia, o comércio, o ambiente, a protecção social e a defesa dos consumidores) na competitividade industrial antes da respectiva aplicação.

5.4 Uma vez que não é possível travar ou prevenir muitos dos efeitos da globalização, há que fazer evoluir as indústrias europeias do trabalho da madeira e do mobiliário em segmentos novos e inovadores. Este sector já se concentrou no desenvolvimento de vantagens competitivas, como:

- produção flexível, permitindo a personalização dos produtos;
- especificações de elevada qualidade e tecnologia avançada;
- desenhos de qualidade elevada;
- criação de valores para além do valor baseado no preço (por exemplo, marcas e atribuição de uma classificação pelos compradores);
- integração de serviços pré e pós-venda;
- rápida distribuição com armazenamento reduzido.

5.5 A indústria europeia está, portanto, empenhada em inovar continuamente ao nível da tecnologia, da funcionalidade e da estética. São essenciais produtos de nicho altamente inovadores e originais para competir com a indústria chinesa, a qual consegue produzir actualmente todos os tipos de bens a preços muito mais baixos do que a Europa.

6. Aspectos sociais

6.1 O sector do trabalho da madeira e do mobiliário está a sofrer uma enorme pressão devido a uma série de factores externos, como a globalização do mercado, o ritmo acelerado da evolução tecnológica e a recente crise financeira mundial. É imperativo dar nova ênfase às estratégias de mercado para manter a competitividade do sector e a sua posição importante na economia europeia. Em particular, os desafios que se colocam incluem os planos de pensões, a qualificação da mão-de-obra, que possui um nível de instrução abaixo da média, a capacidade do sector de atrair e manter trabalhadores jovens e a mudança das necessidades de formação. Há que acompanhar de perto o

desenvolvimento demográfico da mão-de-obra no sector e executar acções correctivas atempadamente de modo a não dificultar a prosperidade do sector no futuro.

6.2 A disponibilidade de mão-de-obra formada e qualificada é um elemento-chave. As competências específicas necessárias no ciclo de produção de mobiliário ou produtos de madeira podem determinar o sucesso do próprio produto. A formação dos trabalhadores deve basear-se, não só nos modelos tradicionais, mas também nas necessidades do mercado e no progresso tecnológico.

6.3 Actualmente, um dos motivos de preocupação para o sector é o envelhecimento da mão-de-obra na maior parte dos subsectores industriais e a sua falta de atractividade para os trabalhadores jovens. O sector precisa de trabalhadores especializados nas competências e tecnologias mais recentes.

6.4 A indústria está a colaborar com as suas organizações sectoriais e sindicatos⁽⁹⁾ para ajudar a encontrar uma solução para estes problemas, colocando a tónica nas competências profissionais e na necessidade de atrair trabalhadores jovens. Para reafirmar a competitividade do sector, é fundamental assegurar a disponibilização de um número suficiente de trabalhadores qualificados para satisfazer a procura no sector. Os programas de formação devem responder às necessidades de mão-de-obra.

6.5 A indústria também tem vindo a trabalhar no sentido de proteger os trabalhadores de agentes nocivos no posto de trabalho através de projectos apoiados pela Comissão Europeia que visam a troca de boas práticas nos domínios da saúde e da segurança. Os projectos «REF-Wood» e «Less Dust» são os exemplos que mais bem ilustram o empenho da indústria do trabalho da madeira na criação de um ambiente de trabalho saudável para os seus trabalhadores. Estas iniciativas dos parceiros sociais europeus tiveram por objectivo melhorar a situação de emprego no sector, através da concessão de melhores condições de trabalho, e deveriam conduzir a uma avaliação do impacto e definir os próximos passos a dar, permitindo cumprir os objectivos estabelecidos pelos parceiros sociais. Para o sector do trabalho da madeira e do mobiliário é essencial garantir perspectivas de carreira e segurança do emprego, bem como proteger a saúde e o bem-estar dos trabalhadores, desenvolver qualificações e competências e alcançar um equilíbrio entre vida familiar e vida profissional. O CESE acolhe favoravelmente e apoia o facto de existir, ao nível das empresas, cartas sociais definindo os direitos e deveres dos trabalhadores e empregadores.

6.6 Importa sublinhar que as indústrias do trabalho da madeira e do mobiliário têm grande potencial para criar postos de trabalho ecológicos a nível local, não só porque utilizam matérias-primas renováveis e consomem pouca energia, mas também porque as instalações destas indústrias se situam frequentemente em zonas rurais.

⁽⁹⁾ Ver, por exemplo, a *Pfleiderer AG Social Charta* (Carta Social da empresa Pfleiderer AG), assinada em Frankfurt am Main, Alemanha, em 30 de Novembro de 2010: http://www.pasoc.innopas.eu/fileadmin/docs/documents/sozialcharta/EN_IFA-PAG.pdf.

7. Investigação e inovação

7.1 Para assegurar o acesso a programas europeus de investigação e desenvolvimento, o sector europeu do trabalho da madeira criou a Plataforma Tecnológica do Sector Florestal, em conjunto com os seus parceiros da indústria de pasta de celulose e de papel e proprietários de florestas. Apesar de esta plataforma ter, indubitavelmente, criado oportunidades para actividades de investigação e desenvolvimento a nível da UE, a aceitação de projectos no sector do trabalho da madeira e do mobiliário na UE tem sido, até ao momento, visivelmente modesta, dado que só muito poucas PME possuem os recursos suficientes para participarem nos mesmos.

7.2 Os programas de cooperação da UE, como o ERA-NET, têm dado provas de que estão mais adaptados às necessidades das PME e têm oferecido também oportunidades específicas para as empresas do sector.

7.3 Assim, para que as indústrias europeias do trabalho da madeira e do mobiliário consigam beneficiar de um maior apoio no domínio da investigação e desenvolvimento, os futuros programas da UE neste domínio têm de ter em especial consideração as necessidades específicas das PME, a fim de facilitar o acesso a programas e terem em conta as necessidades diárias das empresas.

7.4 O CESE apela assim à Comissão Europeia e aos Estados-Membros para que tenham estas observações em conta e as avaliem à luz da consulta pública que está a ser levada a cabo sobre o Livro Verde «Para um Quadro Estratégico Comum de Financiamento da Investigação e Inovação da UE». Além disso, o CESE insta as instituições europeias a que explorem iniciativas que visem estimular o desenvolvimento da inovação não tecnológica.

7.5 A inovação não se realiza «por encomenda», é, antes, um fenómeno orgânico. As autoridades nacionais e europeias podem, contudo, apoiar o processo de inovação, concedendo condições-quadro que convençam as empresas a investir tempo e dinheiro no seu futuro.

7.6 A política europeia relativa às matérias-primas tem dado primazia às matérias-primas essenciais, em detrimento das demais matérias-primas, como a madeira ou o papel reciclado. Para ultrapassar esta lacuna evidente na política da Comissão Europeia, o CESE exorta à inclusão da madeira enquanto matéria-prima essencial na parceria para a inovação a nível das matérias-primas, em conformidade com as recomendações da Comissão Europeia na sua comunicação sobre as matérias-primas.

8. Direitos de propriedade intelectual e contrafacção

8.1 A protecção e a aplicação dos direitos de propriedade intelectual têm de ser uma prioridade, para assegurar a competitividade da UE na economia mundial, não obstante o aumento

da contrafacção e da pirataria a nível internacional em muitos sectores. O CESE sublinha a necessidade de uma cooperação reforçada no domínio dos direitos de propriedade industrial, em particular através da criação de uma patente europeia normalizada.

8.2 O CESE recorda a necessidade de uma forte cooperação entre a indústria e as instituições governamentais (a nível europeu e nacional) no combate à contrafacção. É vital aumentar o apoio para a formação dos funcionários públicos e aduaneiros e sensibilizar os consumidores. O desenvolvimento de tecnologias que facilitem a autenticação de produtos genuínos e, por oposição, de produtos falsificados, também daria um grande contributo. O CESE recomenda que a UE actue no sentido de reforçar a capacidade das administrações aduaneiras nacionais no combate ao comércio de mercadorias de contrafacção.

8.3 A iniciativa italiana do «Dia Nacional do Combate à Contrafacção», levada a cabo no ano passado em Roma e noutras cidades italianas pela organização Confindustria, é um exemplo de boas práticas. O CESE convida as instituições europeias a organizarem um evento semelhante a nível europeu e nacional.

8.4 Os produtos de mobiliário de contrafacção podem ser prejudiciais para a saúde e pôr até em risco a vida das pessoas. Por este motivo, para melhorar os direitos de propriedade intelectual e combater os produtos de contrafacção, o CESE convida a Comissão Europeia a criar uma «ficha de produto» para peças de mobiliário. Essa ficha deve ser anexada ao produto adquirido, garantindo a transparência necessária nas relações comerciais entre produtores, comerciantes e consumidores. Os produtos de mobiliário colocados no mercado europeu devem conter, no mínimo, a seguinte informação: designação legal ou custo total do produto; designação comercial do produtor ou importador; origem do produto; presença de materiais ou substâncias prejudiciais para as pessoas ou o ambiente; informação sobre os materiais usados e os métodos de produção, caso seja relevante para a qualidade ou as características do produto; manual de instruções.

8.5 O Comité reconhece que há uma necessidade real de apoiar o sector do trabalho da madeira e do mobiliário através de reformas económicas que estimulem a promoção dos produtos a nível internacional e assegurem uma concorrência justa. A UE também deve apelar às economias emergentes para que reformem os sistemas nacionais de modo a eliminar ineficiências burocráticas ou compensar eventuais desequilíbrios regulamentares ou burocráticos através da imposição de direitos. O quadro jurídico também deve ser melhorado para criar um enquadramento regulamentar claro para as empresas europeias interessadas em investir em mercados fora da UE.

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Perspetivas de emprego sustentável nos setores ferroviário, de material circulante e de infra-estruturas: O impacto das mutações industriais no emprego e na base de competências da Europa» (parecer de iniciativa)

(2012/C 24/05)

Relator: **Brian CURTIS**

Co-relatora: **Monika HRUŠECKÁ**

Em 20 de Janeiro de 2011, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema:

Perspetivas de emprego sustentável nos sectores ferroviário, de material circulante e infra-estruturas: O impacto das mutações industriais no emprego e na base de competências da Europa.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Comissão Consultiva das Mutações Industriais emitiu parecer em 27 de Setembro de 2011, sendo relator Brian CURTIS e co-relatora Monika HRUŠECKÁ.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 27 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 104 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 A indústria europeia de equipamento ferroviário provou ser capaz de fornecer as soluções mais avançadas para meios de transporte que respeitam o ambiente, correspondem às necessidades dos utentes e satisfazem exigências elevadas em matéria de mobilidade e de redução das emissões de CO₂. No entanto, a sua posição de liderança é ameaçada por uma contracção no mercado interno e pelas dificuldades de acesso a outros mercados. Será impossível colocar em prática a ambiciosa agenda de transportes da UE sem uma indústria europeia fortemente implantada. Para consolidar e reforçar a sua posição estratégica na Europa, o CESE recomenda as acções a seguir enunciadas.

1.2 É necessário um inventário integral dos estrangulamentos nas principais ligações nacionais e transnacionais.

1.3 A comparação entre os vários sistemas operacionais urbanos utilizados nas áreas metropolitanas europeias e as soluções mais avançadas em termos de eficiência energética e ambiental servirá de parâmetro de referência.

1.4 Os produtores da UE deveriam ter o mesmo acesso aos mercados dos países terceiros que têm os produtores dos países terceiros ao mercado da UE, numa base de reciprocidade.

1.5 É necessária uma política industrial global que preveja investimentos substanciais em sistemas convencionais. A ausência de investimentos resultaria em mais perda de empregos e de competências neste sector estratégico, o que levaria, por seu turno, a um perigoso enfraquecimento do sector.

1.6 Não obstante a Agência Ferroviária Europeia ter publicado Especificações Técnicas de Interoperabilidade (ETI), estamos ainda muito longe de uma rede ferroviária integrada, o que cria problemas evidentes ao transporte ferroviário pan-europeu. O CESE entende que na actual conjuntura é preciso tirar o máximo partido da Estratégia Europa 2020, a qual prevê, nomeadamente, um quadro estável para a coordenação entre a Comissão e os Estados-Membros em domínios não directamente abrangidos pela regulamentação e pela legislação da UE mas de importância crucial para o mercado único.

1.7 É fundamental reforçar consideravelmente a cooperação transnacional, em que estejam envolvidos também as universidades e os centros de investigação, bem como jovens profissionais devidamente qualificados, a fim de uniformizar o desenvolvimento, a concepção e a produção de novos comboios que possam circular em sistemas ferroviários e de sinalização diferentes. Já isso imprimiria, por si só, um novo impulso à indústria europeia. Convém ainda encorajar a adopção de medidas várias para promover e favorecer a utilização do transporte ferroviário, com o objectivo de reduzir os congestionamentos e as emissões de carbono. Se se pretender obter uma mudança de comportamento, será indispensável aumentar as capacidades desse modo de transporte, torná-lo mais atraente e atento às necessidades dos utentes, em condições de concorrência leal, também com outros modos de transporte.

1.8 A UE e os governos nacionais deverão encorajar e apoiar a inovação como um factor capaz não só de manter como de aumentar a competitividade europeia, como proposto no programa Europa 2020. Neste contexto, são de estabelecer as seguintes abordagens prioritárias: simplificação da tecnologia, garantia da qualidade dos serviços prestados (em termos de segurança, conforto, regularidade e capacidade do tráfego, etc.), diminuição do consumo de energia e redução da pegada de carbono.

1.9 O desenvolvimento tecnológico segue a par e passo o desenvolvimento das competências e dos conhecimentos no sector, bem como a capacidade de atrair jovens engenheiros (caça de talentos). As exigências dos utilizadores potenciais e de outras partes interessadas são o motor do desenvolvimento tecnológico. Haverá, por conseguinte, que continuar a desenvolver as parcerias sociais e a promover a participação das partes interessadas.

1.10 A médio e a longo prazo, importa considerar a criação de um conselho europeu de competências sectoriais para identificar as qualificações e os empregos que serão necessários neste sector. É, pois, da maior importância dispor de estudos actualizados e de dados exactos sobre o emprego no sector ferroviário, para definir as futuras necessidades.

1.11 Sem uma política industrial global e financiamentos adequados, a fragmentação persistirá e o mercado europeu acabará por perder a sua posição de liderança. Com um mercado interno em crescimento, poderá a indústria manter os actuais níveis de emprego na Europa.

2. Introdução

2.1 O transporte ferroviário de passageiros e de carga é fundamental para uma economia moderna, visto servir o interesse geral do público e ter importância estratégica para os decisores políticos quando se trata de aumentar a mobilidade e os fluxos logísticos e de reduzir, ao mesmo tempo, o impacto no ambiente. Permite, além disso, uma mobilidade eficiente sob o ponto de vista energético com menores taxas de emissão de CO₂ e constitui uma das respostas aos congestionamentos nas auto-estradas e nas áreas urbanas. As ligações de média distância poderão ser uma alternativa para o transporte aéreo e as ligações de curta distância e locais poderão levar à redução do tráfego rodoviário.

2.2 Uma rede eficiente é essencial não só para uma UE em movimento e respeitadora do ambiente como também para o reforço da integração da UE, no seu todo, e dos novos Estados-Membros, em particular. As actuais redes não estão preparadas, nem em termos de capacidade nem de qualidade, para atrair uma quota de mercado mais elevada para o transporte ferroviário.

2.3 O aumento constante dos preços dos combustíveis e a dependência do petróleo, a maior preocupação com o ambiente e a luta contra as emissões de CO₂ têm consequências para a forma como os vários modos de transporte são utilizados. Importa, por conseguinte, modernizar o transporte ferroviário e criar para ele novas infra-estruturas. O mercado mundial é dominado pela China, que está neste momento a investir fortemente no alargamento e na modernização da sua rede ferroviária urbana e interurbana. Outros países emergentes, como a Índia, a Rússia, o Brasil e a Arábia Saudita, entre outros, estão a realizar ou prevêem realizar projectos em larga escala neste sector. O crescimento nos países terceiros e o declínio do mercado europeu, bem como a falta de reciprocidade no mercado mundial acabarão por ameaçar a posição de liderança da Europa.

2.4 O mercado dos transportes públicos urbanos apresenta um grande potencial de crescimento. Actualmente, há em todo

o mundo 300 aglomerações urbanas de mais de um milhão de habitantes que não dispõem de qualquer sistema de transporte urbano guiado (metropolitano ou eléctrico).

2.5 Está prevista para a China, os EUA e outras partes do mundo a realização de projectos ferroviários convencionais e de altíssima velocidade. Mas, para ser competitiva, a indústria europeia necessita de um acesso ao mercado em condições de igualdade e de reciprocidade.

2.6 Uma infra-estrutura rodoviária eficiente dotada de instalações e equipamentos modernos é essencial para induzir mudanças de comportamento dos consumidores, fazer face às exigências ambientais e aumentar a mobilidade do mercado de trabalho. Uma das premissas para o conseguir é conceber um sistema de ordenamento do espaço eficaz e que permita o envolvimento adequado dos cidadãos nos processos de planeamento e de decisão. Devido à complexidade dos sistemas e à envergadura dos investimentos necessários, a transição para a fase de comercialização poderá durar várias dezenas de anos. Os transportes que teremos em 2050 dependem das escolhas que fizermos agora.

2.7 Os concorrentes asiáticos já estão a marcar a sua presença na Europa. Enquanto isso, os mercados dos países terceiros continuam a ser protegidos por barreiras regulamentares e legislativas. Para contornar estas barreiras, os produtores europeus «compram» quotas de mercado em troca da transferência de tecnologia, criando deste modo no país de destino uma base industrial que virá eventualmente a minar as bases do emprego na Europa.

2.8 Com toda a probabilidade, a pressão cada vez maior desta concorrência externa far-se-á sentir em toda a sua plenitude dentro de cinco ou dez anos, quando, por exemplo, o próprio mercado chinês alcançar a maturidade. Ora, tudo isso se repercutirá directamente nas perspectivas de emprego no sector ferroviário europeu.

2.9 Na Europa, foram disponibilizados 4,3 mil milhões de euros para o transporte ferroviário através dos programas TEN-T 2007-2013. Mas os recursos suplementares ao abrigo do Fundo Europeu de Coesão são gastos principalmente no transporte rodoviário e não são utilizados na sua totalidade. As exigências de co-financiamento parecem ser um factor inibitivo. Importa prestar especial atenção à situação nos novos Estados-Membros. Não obstante os sistemas ferroviários destes países serem os menos desenvolvidos da UE em termos de cobertura, capacidade e tecnologia, a afectação dos fundos que lhes são destinados continua a ser relativamente reduzida. Os relativamente escassos projectos previstos actualmente encontram-se, na sua maioria, ainda em fase de estudo ou de experimentação.

2.10 O financiamento nacional e europeu do transporte rodoviário, as subvenções e as medidas de apoio previstas para a indústria automóvel e os desagravos fiscais de que usufrui o transporte aéreo contrastam visivelmente com a forma como o sector ferroviário é tratado. O facto de este sector estar sujeito ao pagamento de impostos sobre a energia e sobre as receitas dos bilhetes indica claramente que é, em muitos aspectos, preterido para o último lugar. Não obstante a sua sustentabilidade em termos sociais e ambientais, a competitividade do transporte ferroviário em relação a outros modos de transporte é prejudicada por uma tributação injusta.

2.11 Outros factores que enfraquecem ainda mais a posição concorrencial do transporte ferroviário são a introdução de veículos combinados longos (camiões a gásóleo designados muitas vezes enganosamente por «eco-combis») e a expansão do transporte de longo curso em autocarro, fruto da desregulação em vários países europeus.

2.12 A procura de material circulante e de infra-estruturas ferroviárias «made in Europe» é claramente penalizada por esta concorrência desleal entre os vários modos de transporte e por barreiras comerciais à escala mundial.

2.13 A indústria europeia de equipamento ferroviário é uma indústria competitiva e tem uma quota-parte considerável no emprego. Embora faltem dados estatísticos fiáveis, há pelo menos 113 000 pessoas empregadas directamente na produção de infra-estruturas e de comboios. Na Europa, estima-se em 300 000 o número total de postos de trabalho no sector. O CESE saúda a iniciativa da Comissão de realizar uma análise sectorial e um inquérito sobre a competitividade das empresas fornecedoras de equipamento ferroviário, que nos darão um panorama mais exacto desta indústria.

2.14 É certo que muitos países estavam a planear renovar ou modernizar a infra-estrutura, fabricar novos comboios – suburbanos e regionais –, modernizar e/ou alargar as linhas de metropolitano e o material circulante, mas a crise financeira veio comprometer muitos dos seus planos com a redução do volume de investimentos previsto. Adiamentos e cortes nos projectos estão agora na ordem do dia.

2.15 Em vez de renovar e investir em novas tecnologias, muitos operadores das redes convencionais estão a optar por remodelar as suas antigas frotas. Este facto e o abrandamento dos planos de electrificação – 48 % dos 230 000 km das ferrovias europeias não estão electrificadas – atrasaram o desenvolvimento tecnológico e ambiental que poderá ser mesmo suspenso.

2.16 Um mercado ferroviário emergente noutras partes do mundo acelerará o processo de globalização e, a longo prazo, poderá afectar a base tecnológica e o emprego na Europa. A Ásia já superou a Europa Ocidental como maior mercado de equipamento ferroviário, algo que ninguém esperava que acontecesse antes de 2015-2016. Só em 2009, a China consagrou aproximadamente 60 mil milhões de euros ao alargamento e à melhoria da sua rede ferroviária⁽¹⁾, e planeia investir 300 mil milhões de euros nos próximos dez anos. A crer em projecções feitas, a *Trans-American Passenger Network* (rede de passageiros transamericana), absorverá até 2050 um total de 50 mil milhões de euros da despesa pública.

2.17 A Comissão Europeia tem estado muito activa neste domínio. Em 2007 publicou o Livro Verde «Por uma nova cultura de mobilidade urbana»⁽²⁾, em 2008 um manual em que descrevia os custos externos estimados para o sector dos transportes⁽³⁾ e, em 2009, o Livro Verde intitulado «Revisão da política relativa à RTE-T: Para uma melhor integração da rede transeuropeia de transportes ao serviço da política comum de

transportes»⁽⁴⁾, bem como um «Plano de Acção para a Mobilidade Urbana»⁽⁵⁾, em que propunha novos instrumentos, tais como estudos, bases de dados e material informativo. Por último, a Comissão publicou, em 2011, o Livro Branco «Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos»,⁽⁶⁾ que estima em mais de 3 biliões de euros os custos dos investimentos em infra-estruturas necessários nos próximos vinte anos, reconhecendo o papel fundamental do transporte ferroviário. O CESE é de opinião que o transporte ferroviário é o modo de transporte com menos emissões, congratula-se com os propósitos muito ambiciosos deste Livro Branco e espera que sejam desenvolvidas políticas que os ponham em prática.

3. Observações na generalidade

3.1 O efeito dilatatório da crise financeira aumentou a pressão exercida sobre os sistemas ferroviários europeus. Muitos países europeus, e especialmente os que foram mais atingidos pela crise financeira e económica, não têm condições para renovar os seus sistemas ferroviários. A realização de megaprojectos ambiciosos como o Rail Baltica, que tem de superar inúmeros obstáculos políticos e orçamentais, poderá ficar comprometida na situação actual.

3.2 O impacto da crise nos orçamentos nacionais levou ao adiamento dos investimentos em sistemas convencionais, não obstante serem um modo de transporte essencial para as pessoas que percorrem diariamente curtas distâncias para irem para o emprego. Tal como são agora, esses sistemas convencionais têm um impacto ecológico mínimo comparado com as ligações de alta velocidade. Considerando os volumes de transporte e a sua densidade, contribuem também mais fortemente para a redução da poluição e dos congestionamentos, enquanto alternativa às deslocações em automóvel.

3.3 As redes de alta velocidade de médio curso têm-se desenvolvido rapidamente nas últimas décadas. A sua extensão e interconexão com as redes existentes será o próximo grande desafio.

3.4 A ênfase dada ao sector de alta velocidade implicou sub-investimento nas ligações ferroviárias convencionais e, por conseguinte, utilização de material circulante antiquado e de infra-estruturas obsoletas, em termos de sinalização, eficiência energética e normas de segurança. Este processo continuará, uma vez que se persiste em afectar recursos orçamentais desequilibrados ao sector de alta velocidade.

3.5 Em 150 anos, os sistemas convencionais passaram de sistemas regionais a sistemas nacionais. Os seus parâmetros (bitola da via, voltagem, margem de alinhamento, velocidade máxima, sinalização e segurança) variam de país para país e, em certos casos, de região para região. Com efeito, a rede europeia de sistemas convencionais é uma manta de retalhos de vários sistemas. Tem-se procurado colmatar estas diferenças por diversas vias: uniformização (por exemplo, norma de segurança europeia), material circulante híbrido (sistema de segurança, voltagem e bitolas adaptáveis) e medidas técnicas para compensar as limitações da infra-estrutura (comboios pendulares, de dois pisos, etc.).

⁽¹⁾ Boston Consulting 2010:3.

⁽²⁾ COM(2007) 551 final.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/transport/sustainable/doc/2008_costs_handbook.pdf

⁽⁴⁾ COM(2009) 44 final.

⁽⁵⁾ COM(2009) 490 final.

⁽⁶⁾ COM(2011) 144 final.

3.6 Se o sistema é uma manta de retalhos, também o são as decisões políticas nos bastidores. Para qualquer planeamento são chamadas a participar numerosas entidades locais, regionais e nacionais competentes no domínio dos transportes, do ordenamento do território, da demografia e do desenvolvimento económico e ambiental. Os projectos são desenvolvidos como projectos públicos ou público-privados e é cada vez maior o número de operadores privados envolvidos. É preciso aprender com o êxito ou o fracasso dos projectos.

3.7 Escolhas políticas levaram a que os segmentos da rede mais lucrativos fossem separados dos menos lucrativos e dos que dão prejuízo. O resultado é o declínio dos serviços prestados na periferia das redes.

3.8 No tocante aos transportes locais, o desenvolvimento dos sistemas de metropolitano regista uma desaceleração, e é bem possível que seja interrompido face aos elevados custos e riscos que lhe estão associados. Em muitas áreas urbanas, a conversão de linhas de caminho-de-ferro desactivadas em ligações ferroviárias ligeiras e a (re)activação de linhas de eléctrico têm sido consideradas uma alternativa para o metro. O efeito dominó dos planos de austeridade nacionais tem por consequência o adiamento e o abandono por um período indefinido destes planos.

3.9 No sector dos eléctricos, a indústria desenvolveu veículos com acesso ao nível do passeio, relés moduladores eco-energéticos, a regeneração eléctrica e a transmissão eléctrica sem catenárias (Primove e APS), para além de ter melhorado a acessibilidade, reduzido as emissões de CO₂ e ter feito o possível para calar objecções de carácter estético e prático. Apesar disso, há muitos operadores urbanos que continuam a utilizar versões remodeladas do conceito de PCC de 1930 (7).

4. Observações na especialidade

4.1 A Europa, tradicionalmente à frente no desenvolvimento do sector ferroviário, arrisca-se agora a ser relegada para o último lugar em consequência, por um lado, dos cortes nas despesas públicas e, por outro, de uma dialéctica do «melhor aluno da classe» que de tão seguro da sua posição se desmazela e acaba por perdê-la.

4.2 A necessidade de mobilidade leva a congestionamentos, poluição e trajectos mais demorados. É possível que medidas tais como a tarifação rodoviária reduzam a utilização do automóvel, mas terá de haver nesse caso uma alternativa competitiva, fiável, respeitadora do ambiente e confortável. A introdução de tarifação rodoviária em Estocolmo e Londres teve êxito porque ambas as cidades alargaram as redes de metropolitano que constituem a coluna vertebral dos transportes públicos. Esta tarifação apenas reduzirá o tráfego pendular se houver boas alternativas porta a porta.

4.3 Os trajectos de grande intensidade nos sistemas ferroviários convencionais atingiram os limites da sua capacidade. Em muitas linhas, não é possível aumentar a frequência sem pôr em

causa a segurança de funcionamento do sistema, o comprimento dos comboios atingiu os limites dos actuais parâmetros relativos às plataformas de embarque e o volume de passageiros está prestes a ultrapassar o máximo admissível. Ora, um aumento de capacidade exigirá mais investimentos.

4.4 A integração intermodal ainda não é explorada ao máximo. É certo que os comboios transportam os passageiros até ao centro da cidade, mas quem se desloca todos os dias para o trabalho precisa de uma correspondência fiável desse ponto até ao seu verdadeiro destino, situado frequentemente em zonas de escritórios na periferia da cidade. Ainda é possível alargar a rede do metropolitano, dos comboios ligeiros autónomos e dos eléctricos, melhorando a sua integração e reduzindo, assim, a duração média do trajecto «porta a porta». Também aqui são precisos mais investimentos.

4.5 Não obstante as redes de alta velocidade se terem desenvolvido rapidamente, a maior parte delas estão «isoladas». O corredor Norte-Leste, as ligações ao Leste, as ligações internacionais para e dentro da região do Mediterrâneo ainda não conseguem concorrer com o transporte aéreo. São necessários investimentos substanciais para tornar os comboios de alta velocidade competitivos em mais trajectos.

4.6 Não obstante a visão ambiciosa da Comissão no seu Livro Branco (8), seria oportuno clarificar as perspectivas estratégicas quanto ao financiamento das redes ferroviárias transeuropeias. Qual é a política industrial de cada país europeu e da União Europeia em geral e como se ajusta a produção de equipamento ferroviário a esta política industrial? Até que ponto são realistas os planos face à actual crise económica e financeira? Qual a quota-parte do orçamento destinado aos transportes ferroviários em comparação com outras rubricas (a rodovia em relação à ferrovia)? Estará a política comercial mundial a afectar a base industrial europeia e o que fazer a esse respeito? Os procedimentos de adjudicação estão a criar realmente condições de igualdade para a indústria europeia ou limitam-se a criar oportunidades para os concorrentes externos, cujos mercados nacionais estão protegidos por barreiras comerciais?

4.7 Se não se conseguir refrear o seu declínio, o sector deixará de ser atraente para jovens engenheiros e outros trabalhadores especializados em infra-estruturas devido às perspectivas cada vez mais reduzidas que oferece a longo prazo, e não será competitivo no mercado de trabalho.

4.8 Dada a extensão das fases de desenvolvimento e de produção, a redução das encomendas implicará uma reorganização e uma quebra na oferta e na concorrência.

4.9 Para sobreviver, as empresas terão de reduzir o número das suas instalações, limitar as condições sociais e recorrer à flexibilidade externa, minando a base de competências a longo prazo e tornando o sector ainda menos atraente para pessoal qualificado.

(7) O primeiro eléctrico PCC (Presidents' Conference Committee) foi construído nos Estados Unidos, em 1930. Esta concepção deu provas no seu país de origem e, após a Segunda Guerra Mundial, foi vendida a respectiva licença para ser usada em qualquer país do mundo.

(8) Ver nota 6.

4.10 Sem uma política industrial global e financiamentos adequados, a fragmentação continuará e o mercado europeu perderá a sua posição de liderança. A indústria só poderá manter os actuais níveis de emprego na Europa se houver crescimento no mercado interno.

4.11 Em geral, convém encorajar os Estados-Membros e as suas administrações a todos os níveis, sobretudo nesta época de contenção orçamental, a não poupar investimentos nas necessárias infra-estruturas de transporte de todos os modos, o que é fundamental para uma estratégia de desenvolvimento europeia a longo prazo, que resultará em mais empregos.

Bruxelas, 27 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Reforçar a coesão e a coordenação da UE no domínio social graças à nova cláusula social horizontal nos termos do artigo 9.º do TFUE» (parecer de iniciativa)

(2012/C 24/06)

Relator: **Christoph LECHNER**

Em 20 de Janeiro de 2011, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema:

Reforçar a coesão e a coordenação da UE no domínio social graças à nova cláusula social horizontal nos termos do artigo 9.º do TFUE.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 28 de Setembro de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 113 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Uma inovação fundamental introduzida pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia é a sua cláusula social horizontal (artigo 9.º do TFUE), que dispõe que «na definição e execução das suas políticas e acções, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma protecção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e protecção da saúde humana». O Comité Económico e Social Europeu (CESE), cuja responsabilidade de contribuir para a dimensão social da UE aumentou na sequência da adopção do Tratado de Lisboa, considera que esta disposição só poderá representar um importante passo em frente para uma UE mais social se for devidamente aplicada. Assim, subscreve uma série de conclusões e recomendações apresentadas num estudo académico independente encomendado pela Presidência belga do Conselho da União Europeia no segundo semestre de 2010 ⁽¹⁾.

1.2 O CESE sublinha que a aplicação da cláusula social horizontal representa a aplicação do direito primário, ao qual todos os Estados-Membros se vincularam com a assinatura e ratificação do Tratado de Lisboa. Esta aplicação não deve ser restringida no seu âmbito ou metodologia. Pelo contrário, a cláusula deve ser aplicada em todas as políticas e actividades pertinentes da UE, nomeadamente económicas, quer pelas instituições da UE quer pelos Estados-Membros individualmente.

1.3 A Comissão Europeia, a quem o Tratado de Lisboa confere a função de promover «o interesse geral da União» (artigo 17.º do TUE), deve zelar pela aplicação satisfatória da cláusula social horizontal, assegurar que todos os documentos e textos jurídicos pertinentes lhe fazem referência e a levam totalmente em linha de conta, bem como garantir que ela con-

tribui para a concretização dos objectivos do Tratado, tanto pela União Europeia como pelos Estados-Membros.

1.4 A Comissão Europeia deve também reforçar no geral o papel das avaliações de impacto social no âmbito do seu sistema global de avaliação de impacto. Este deveria ser reconhecido como um instrumento fundamental para garantir sistematicamente que os objectivos sociais comuns da UE são integrados em todos os domínios políticos da UE pertinentes.

1.5 A cláusula social horizontal deve ser aplicada nos domínios gerais e na estrutura global da nova governação socioeconómica da Estratégia Europa 2020, acordada pelo Conselho Europeu em 2010. Também deve sê-lo no âmbito das suas três prioridades (crescimento inteligente, crescimento sustentável e crescimento inclusivo), bem como do acompanhamento dos progressos efectuados para atingir os cinco objectivos principais da UE (que ainda devem ser traduzidos em objectivos nacionais e que devem contribuir eficazmente para o cumprimento dos objectivos da UE), das sete iniciativas emblemáticas, das dez orientações integradas aplicáveis às políticas económicas e de emprego, do Semestre Europeu e da nova governação económica.

1.6 Assim, o CESE e todas as suas secções especializadas devem ter na devida conta a cláusula social horizontal juridicamente vinculativa, tal como todas as outras cláusulas horizontais juridicamente vinculativas (artigos 8.º a 12.º do TFUE), nos seus pareceres e outros trabalhos com vista a reforçar a dimensão social da UE.

1.7 Em todos os pareceres elaborados para a Comissão Europeia ou outras instituições da UE, o CESE analisará em cada uma das vezes se foi realizada uma avaliação de impacto social adequada. Sempre que necessário, instará os órgãos da UE responsáveis a rectificarem eventuais falhas.

⁽¹⁾ Marlier, E., Natali, D. (eds.), e Van Dam, R. (2010), *Europe 2020: Towards a More Social EU?* [Europa 2020: Para uma UE mais social?], Bruxelas: PIE Peter Lang.

1.8 O Comité da Protecção Social (CPS), devido à sua responsabilidade pela coordenação e cooperação no domínio social a nível da UE, desempenha um papel fundamental na garantia de uma forte dimensão social para a Estratégia Europa 2020 e, a nível mais geral, na promoção de uma UE mais social. É essencial que, no futuro, desempenhe um papel pleno e equitativo, a par do Comité de Política Económica e do Comité do Emprego, na aplicação e no acompanhamento a nível global da Estratégia Europa 2020.

1.9 A fim de promover e reforçar a avaliação de impacto social a nível nacional e infranacional, o CPS deveria dar prioridade ao aprofundamento dos trabalhos existentes neste domínio, garantindo um maior destaque aos grupos vulneráveis emergentes e à igualdade de género. Deveria promover um maior entendimento desse instrumento, incentivar os Estados-Membros a integrarem a sua aplicação numa fase inicial dos processos políticos e apoiar o desenvolvimento e a divulgação de conhecimento sobre os instrumentos, métodos e fontes de dados necessários para a sua eficácia. Simultaneamente, deveria efectuar o acompanhamento e elaborar relatórios regulares sobre o recurso a avaliações de impacto social pelos Estados-Membros no contexto do desenvolvimento dos Programas Nacionais de Reformas (PNR).

1.10 O CPS decidiu emitir um relatório anual com uma avaliação dos progressos alcançados no cumprimento do objectivo principal da UE relativo à inclusão social e à redução da pobreza, um acompanhamento da implementação dos aspectos sociais das orientações integradas, bem como outras actividades, a fim de analisar a situação social e o desenvolvimento de políticas adoptadas no contexto da coordenação e cooperação da UE no domínio social⁽²⁾. Este relatório poderia ser aproveitado como uma avaliação anual da dimensão social da Estratégia Europa 2020 e ser integrado no Inquérito Anual sobre o Crescimento da Comissão Europeia, nas orientações políticas da UE e em eventuais recomendações de carácter social aos Estados-Membros relativamente aos seus PNR. Conforme acordado pelo CPS, essa avaliação será baseada em relatórios anuais estratégicos dos Estados-Membros sobre os progressos alcançados no cumprimento dos objectivos sociais comuns da UE e planos actualizados, tendo em conta os ciclos políticos nacionais.

1.11 O CESE irá elaborar anualmente um parecer sobre a aplicação da cláusula social horizontal em apreço, o qual lhe dedicará uma parte significativa, e sobre a aplicação das outras cláusulas sociais horizontais, da Carta dos Direitos Fundamentais e das demais disposições do Tratado de Lisboa relativas à política social, bem como do direito derivado e de outras medidas de carácter jurídico e político com o objectivo de continuar a salvaguardar e a promover os objectivos e as metas, verificando e avaliando em que medida estes contribuem para o desenvolvimento da política social e dos direitos fundamentais da UE e formulando recomendações sobre medidas concretas para melhor alcançar esses objectivos e essas metas. Numa

consulta a este respeito, outras grandes organizações da sociedade civil no domínio da política social terão a oportunidade de apresentar os seus pareceres e relatórios específicos. Este parecer anual do CESE será transmitido e explicado aos representantes das instituições da UE.

1.12 O CESE, os conselhos económicos e sociais nacionais e instituições similares nos Estados-Membros devem desempenhar o seu papel enquanto partes interessadas na aplicação da cláusula social horizontal e do sistema de avaliação de impacto social, apoiando iniciativas e projectos de cidadãos europeus no âmbito do diálogo civil sobre questões de política social. O Comité de Pilotagem para a Estratégia Europa 2020 deveria também desempenhar um papel central no acompanhamento e na elaboração de relatórios sobre o conteúdo e o processo dos programas nacionais de reformas.

1.13 O CESE e a Comissão Europeia devem celebrar um acordo interinstitucional especificando que a Comissão enviará ao CESE todas as avaliações de impacto relacionadas com dossiês da Comissão, de modo que o Comité possa tê-las em consideração nos seus pareceres e relatórios.

2. Contexto do desenvolvimento de uma UE mais social

2.1 O Tratado de Lisboa e a Estratégia Europa 2020 proporcionam oportunidades consideráveis para avançar no sentido de um equilíbrio maior e do reforço mútuo entre os objectivos económicos, sociais e de emprego, ou seja, em direcção a uma UE social mais forte. De acordo com o estudo académico referido anteriormente, encomendado pela Presidência belga da UE em 2010, destacam-se cinco oportunidades⁽³⁾.

2.1.1 Através da sua cláusula social horizontal, o Tratado de Lisboa fornece uma base jurídica para ter em conta o impacto social das políticas e, com base nisso, integrar os objectivos sociais em todos os domínios políticos pertinentes (incluindo políticas e medidas não sociais), bem como efectuar o acompanhamento e elaborar relatórios sobre o impacto das políticas.

2.1.2 O Tratado e a Estratégia Europa 2020 (com os seus objectivos principais e as suas iniciativas emblemáticas) aumentaram a potencial visibilidade e relevância das questões sociais, em especial, embora não exclusivamente, no que diz respeito à inclusão social e à pobreza.

2.1.3 A Estratégia Europa 2020 apresenta a possibilidade de uma abordagem muito mais integrada e coordenada da governação económica, social, de emprego e também ambiental, o que poderá assegurar que as políticas nesses domínios se reforcem mutuamente.

⁽²⁾ SPC *Opinion on the Social Dimension of the Europe 2020 Strategy* [Parecer do CPS sobre a dimensão social da Estratégia Europa 2020], SPC/2010/10/7 final.

⁽³⁾ Ver nota 1.

2.1.4 O novo Tratado torna mais fácil salvaguardar, reforçar e modernizar os sistemas nacionais de protecção social, bem como proteger melhor os serviços de interesse geral, especialmente os serviços sociais, o que poderá contribuir para restabelecer o equilíbrio entre a UE e os níveis nacionais.

2.1.5 O Tratado legitima a intervenção da UE num leque de questões sociais mais vasto do que até à data, como o contributo para um elevado nível de educação e formação, a protecção da saúde humana e a redução das desigualdades. Este aspecto pode conduzir a uma melhor coordenação da manta de retalhos que têm sido as políticas «sociais» no sentido mais lato.

2.2 Como afirmou José Manuel Durão Barroso, presidente da Comissão Europeia, a Estratégia Europa 2020, ao estabelecer um objectivo de inclusão social, destaca três dimensões de pobreza e exclusão. É, contudo, fundamental que os Estados-Membros – e a UE no seu todo – continuem a acompanhar os resultados obtidos, com base em todos os indicadores sociais acordados em comum que constituem a base da coordenação e da cooperação no domínio social ao nível da UE ⁽⁴⁾.

2.3 De harmonia com o novo objectivo da UE de «coesão territorial» (introduzido pelo Tratado de Lisboa) e com o recente objectivo da revisão do orçamento de concentrar os fundos de coesão em todos os objectivos da Estratégia Europa 2020 e de reforçar a política de coesão em conformidade, o objectivo último, que deve ser colocado no centro das novas perspectivas financeiras (para o período pós-2013) deveria consistir em garantir que os objectivos sociais da UE sejam totalmente tidos em conta nas políticas e nos programas «territoriais» da UE. Para tal, seria necessário estabelecer relações entre os objectivos sociais da UE e a política de coesão, ou seja, explorar o potencial do novo objectivo de coesão territorial nos próximos regulamentos de programação, garantindo a aplicação dos princípios de não discriminação e acessibilidade na afectação dos fundos estruturais, garantindo que a política de coesão é utilizada como uma «vertente preventiva» ⁽⁵⁾ para promover reformas estruturais e institucionais que realcem os progressos alcançados no cumprimento dos objectivos sociais da UE, e integrando a abordagem territorial como elemento importante da coordenação e cooperação da UE no domínio social. Importa salientar que uma dimensão crucial desta «territorialização» será a participação activa de agentes locais e regionais.

2.4 É essencial que o objectivo de inclusão social da UE, tal como definido na Estratégia Europa 2020, seja traduzido em objectivos nacionais (e eventualmente também infranacionais)

adequados. Esses objectivos nacionais devem contribuir claramente para o cumprimento global do objectivo da UE. Devem basear-se em dados concretos, ter uma visão precisa dos mecanismos que conduzem à pobreza e à exclusão social, bem como reflectir os objectivos políticos que se destinam a promover a inclusão social. Devem medir resultados políticos reais e evitar quaisquer riscos de distorcer, esquecer ou ignorar os objectivos políticos no cumprimento dos objectivos concretos. A fim de garantir um apoio contínuo da opinião pública e das entidades políticas, os objectivos devem ser estabelecidos de acordo com um processo sólido, rigoroso e transparente. Devem igualmente ter em conta os pontos de vista das partes interessadas. Os progressos alcançados no cumprimento dos objectivos nacionais, infranacionais e da UE devem ser acompanhados de perto e registados em relatórios.

3. Contexto da aplicação da cláusula social horizontal

3.1 O Tratado de Lisboa introduz grandes alterações na dimensão social da UE. O artigo 9.º do TFUE, relativo à cláusula social horizontal, estabelece que «na definição e execução das suas políticas e acções, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma protecção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e protecção da saúde humana.»

3.2 Essa cláusula social horizontal articula-se com outras cláusulas horizontais do Tratado relativas à igualdade entre homens e mulheres, ao combate à discriminação, à protecção do ambiente, à defesa dos consumidores, à protecção dos animais e às PME (artigos 8.º, 10.º, 11.º, 12.º, 13.º e 153.º do TFUE). A UE, todos os seus organismos – incluindo o CESE na qualidade de órgão consultivo – e os Estados-Membros têm a obrigação de aplicar essas cláusulas horizontais em todas as propostas, políticas e acções pertinentes ⁽⁶⁾. O mesmo se aplica também a todos os documentos e textos jurídicos pertinentes.

3.3 A cláusula social horizontal visa garantir que todas as actividades da UE têm totalmente em conta a dimensão social, cumprindo os seis objectivos secundários constantes do artigo 9.º do TFUE, a fim de alcançar os valores e objectivos fundamentais da UE no âmbito das suas competências (artigos 2.º e 3.º do TUE e artigo 7.º do TFUE).

3.4 O objectivo essencial dos esforços dos Estados-Membros é «a melhoria constante das condições de vida e de trabalho dos seus povos» (preâmbulo do TFUE, 3.º parágrafo). A União e os Estados-Membros «terão por objectivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização» (artigo 151.º do TFUE).

⁽⁴⁾ Prefácio de: Atkinson, A.B., e Marlier, E. (eds.) (2010), *Income and living conditions in Europe* [Rendimentos e condições de vida na Europa], Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

⁽⁵⁾ Comissão Europeia (2010), *Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – Instrumentos para uma melhor governação económica da UE*, COM(2010) 367 final.

⁽⁶⁾ Schorkopf, F. (2010) Art. 9 AEUV [artigo 9.º do TFUE], in *Das Recht der Europäischen Union. Kommentar* [A legislação da União Europeia. Comentário]; Nettesheim, Martin (Ed.).

3.5 As instituições com poder de decisão não deveriam limitar a aplicação da cláusula social horizontal no seu âmbito (p. ex., combate à pobreza e à exclusão social) nem na sua metodologia (p. ex., método aberto de coordenação no domínio da protecção social e da inclusão social e avaliações de impacto), nem tão pouco restringi-las às actividades do Comité da Protecção Social; pelo contrário, deveriam aplicá-la no sentido mais lato em todas as políticas da UE, em especial na política económica e na política externa. A cláusula social horizontal deve culminar em textos legislativos que assegurem a concretização dos novos objectivos do Tratado, tanto pela União Europeia como pelos Estados-Membros.

3.6 Conforme referido no Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia em 2010 (p. 121), o Tratado de Lisboa confere ao CESE a responsabilidade acrescida de contribuir para a dimensão social da UE.

3.7 Por conseguinte, o CESE precisa de ter na devida conta a cláusula social horizontal juridicamente vinculativa, bem como todas as outras cláusulas horizontais juridicamente vinculativas (artigos 8.º a 12.º do TFUE), em todos os seus pareceres e outros trabalhos, reforçando assim a dimensão social da UE. Deste modo, o Comité apoia também a abordagem proactiva e preventiva da cláusula social horizontal.

3.8 O CESE já adoptou um parecer abrangente sobre a cláusula social horizontal e o método aberto de coordenação no domínio social⁽⁷⁾, bem como um parecer sobre os benefícios para a sociedade em geral das prestações sociais⁽⁸⁾, onde assinalou que uma aplicação prática e vigorosa dessas cláusulas horizontais na elaboração e execução das políticas da UE poderia contribuir de forma significativa para reforçar a coesão e a coordenação da UE no domínio social.

3.9 No segundo semestre de 2010, realizou-se uma série de conferências, por iniciativa da Presidência belga do Conselho da UE, que salientaram a importância da cláusula social horizontal e do sistema de avaliação de impacto social no desenvolvimento da dimensão social da UE⁽⁹⁾. A cláusula social horizontal do novo Tratado de Lisboa apela para uma concentração intensificada na dimensão social das políticas da UE. Para ter em conta o impacto social de todas as políticas da UE, é necessário um diálogo estrutural entre todas as instituições da UE e no seio delas. Tal requer um empenho da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu, do Conselho da União Europeia, do Conselho Europeu e do Tribunal de Justiça Europeu, no sentido de estabelecer um diálogo nas suas instituições e entre elas⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Parecer exploratório do CESE sobre *O método aberto de coordenação e a cláusula social no contexto da Europa 2020* (JO C 44 de 11.2.2011, p. 23).

⁽⁸⁾ Parecer exploratório do CESE sobre *Desenvolvimento das prestações sociais* (JO C 44 de 11.2.2011, p. 28).

⁽⁹⁾ Em particular, na conferência sobre «Coordenação da política social da UE no contexto da Estratégia Europa 2020: Retrospectiva e construção do futuro», 14 e 15 de Setembro de 2010, La Hulpe, Bélgica.

⁽¹⁰⁾ «A cláusula social horizontal e a integração das questões sociais na UE», 3.º Fórum sobre Serviços Sociais de Interesse Geral, 26 e 27 de Outubro de 2010.

3.10 Entre os mecanismos destinados a melhorar a coordenação e cooperação da política social da UE, para além da cláusula social horizontal e do sistema de avaliação de impacto, contam-se igualmente o MAC social, a política de coesão da UE e os objectivos da UE em matéria de protecção social e inclusão social⁽¹¹⁾.

3.11 Os sistemas de avaliação de impacto são um instrumento importante para a aplicação e execução da cláusula social horizontal, o que a Comissão Europeia apoia através das suas próprias orientações aplicáveis aos sistemas de avaliação de impacto no contexto da boa governação⁽¹²⁾ e de uma regulamentação melhor e mais inteligente⁽¹³⁾.

3.11.1 A Comissão Europeia, o Conselho da UE e o Parlamento Europeu têm igualmente um acordo interinstitucional sobre a utilização do sistema de avaliação de impacto⁽¹⁴⁾.

3.11.2 A Comissão Europeia também desenvolveu as suas próprias orientações para avaliar o impacto social no âmbito do sistema de avaliação de impacto da Comissão⁽¹⁵⁾, tendo planificado onze avaliações de impacto para 2011 nos domínios social e do emprego⁽¹⁶⁾.

3.11.3 O Tribunal de Contas Europeu examinou de forma abrangente as avaliações de impacto realizadas entre 2005 e 2008 e emitiu parecer favorável⁽¹⁷⁾.

3.11.4 O Comité das Regiões já coopera com a Comissão Europeia sobre determinados sistemas de avaliação de impacto⁽¹⁸⁾.

3.11.5 O Conselho instou a Comissão Europeia a aplicar o artigo 9.º do TFUE e o sistema de avaliação de impacto social⁽¹⁹⁾, e a proposta n.º 29 do Acto para o Mercado Único propõe a realização de uma análise do impacto social.

⁽¹¹⁾ Parecer do CPS aprovado pelo Conselho de Ministros EPSCO de Junho de 2011.

⁽¹²⁾ Parecer do CESE sobre a *Governança eficaz da Estratégia de Lisboa renovada* (JO C 175 de 28.7.2009, p. 13).

⁽¹³⁾ Parecer do CESE sobre o tema *Regulamentação Inteligente*, relator: Jorge Pegado Liz (JO C 248 de 25.8.2011, p. 87).

⁽¹⁴⁾ Abordagem interinstitucional comum sobre a análise de impacto (AI), 14901/05 JUR.

⁽¹⁵⁾ *Guidance for assessing Social Impacts* [Orientações para avaliar o impacto social] no âmbito do sistema de avaliação de impacto da Comissão, 2009.

⁽¹⁶⁾ http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/roadmaps_2011_en.htm#empl (20.3.2011).

⁽¹⁷⁾ Relatório especial intitulado «A avaliação de impacto nas instituições da UE apoia o processo de tomada de decisão?» n.º 3/2010 (http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/coa_report_3_2010_pt.pdf).

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_in_other/ia_in_other_en.htm (20.3.2011).

⁽¹⁹⁾ Conselho EPSCO de 6.12.2010, comunicado de imprensa. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lssa/118244.pdf).

3.11.6 A Carta dos Direitos Fundamentais da UE tem sido sistematicamente tomada em consideração nas propostas legislativas da Comissão Europeia e, em 2010, a Comissão apresentou uma estratégia para a sua aplicação ⁽²⁰⁾, sobre a qual o CESE já emitiu parecer ⁽²¹⁾.

3.11.7 O CESE já emitiu pareceres positivos sobre a introdução, elaboração e aplicação de avaliações de impacto, bem como sobre avaliações do impacto na sustentabilidade e política comercial da UE ⁽²²⁾.

3.11.8 Os sistemas de avaliação de impacto são instrumentos políticos de grande potencial, mas que na prática colocam vários desafios. Para aproveitar ao máximo o seu potencial e evitar que sejam utilizados para legitimar propostas políticas pré-definidas, tem de haver uma mudança na cultura de elaboração das políticas; os responsáveis devem dispor de tempo, conhecimentos, competências e apoio suficientes. É importante promover o envolvimento das partes interessadas no processo. A execução das avaliações de impacto deve apresentar uma boa relação custo-eficácia e ser proporcional aos seus objectivos.

4. Observações na generalidade

4.1 A cláusula social horizontal (artigo 9.º do TFUE) é uma das principais inovações do Tratado de Lisboa em matéria de política social, cujo potencial deve ser aproveitado ao máximo. Confere um importante mandato para ter em conta os objectivos em todas as políticas, iniciativas e actividades da UE pertinentes. Através desse artigo, o desenvolvimento de uma UE social deve tornar-se uma tarefa transversal da UE que abranja todos os domínios políticos. Por isso, a aplicação da cláusula social horizontal deverá também fazer parte dos programas de investigação europeus.

4.2 A cláusula social horizontal é particularmente importante e premente, dado que o impacto da crise financeira, económica e orçamental tornou ainda mais importante, tanto para a UE no seu conjunto como para os Estados-Membros individualmente, ter totalmente em consideração a dimensão social da UE. É necessário superar o desequilíbrio entre o desenvolvimento da integração económica no mercado único e a consolidação da dimensão social da UE. A implantação deste novo instrumento poderá ajudar assim a reduzir o descontentamento de longa data e a ultrapassar o ceticismo crescente em muitos Estados-Membros em relação ao valor acrescentado das políticas da União Europeia, especialmente no que diz respeito ao progresso em termos económicos, sociais e de emprego, conferindo-lhes mais responsabilidades.

⁽²⁰⁾ Comunicação da Comissão COM(2010) 573 final.

⁽²¹⁾ Parecer do CESE sobre a *Comunicação da Comissão – Estratégia para a aplicação efectiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia*, relatora: Gabriele Bischoff, co-relator: Cristian Pirvulescu (JO C 376, de 22.12.2011, p. 74).

⁽²²⁾ Pareceres do CESE sobre *Normas de qualidade – Estudos de impacto social* (JO C 175 de 27.7.2007, p. 21) e sobre *Orientações para a Avaliação de Impacto* (JO C 100 de 30.4.2009, p. 28). Ver também nota 30.

4.3 Em todos os pareceres elaborados para a Comissão Europeia ou outras instituições da UE, o CESE analisará em cada uma das vezes se foi realizada uma avaliação de impacto social adequada. Sempre que necessário, instará os órgãos da UE responsáveis a rectificarem eventuais falhas.

4.4 O Parlamento Europeu tem um importante papel a desempenhar na aplicação da cláusula social horizontal, designadamente através de uma análise contínua das avaliações de impacto social realizadas pela Comissão Europeia e outros órgãos da UE ⁽²³⁾.

4.5 Os Estados-Membros também devem aplicar a cláusula social horizontal e todas as outras cláusulas horizontais em todas as propostas, políticas e acções pertinentes, bem como em todos os documentos e textos jurídicos pertinentes. Para esse efeito, devem pôr em prática sistemas de avaliação de impacto social.

4.6 A participação efectiva da sociedade civil organizada em todas as fases e níveis é essencial para garantir a aplicação eficiente da cláusula horizontal e do MAC no domínio social ⁽²⁴⁾. O CESE é um órgão consultivo composto por representantes de organizações de empregadores, de trabalhadores e de outros actores representativos da sociedade civil de todos os 27 Estados-Membros. Assim, reúne intervenientes fundamentais da UE, encontrando-se na posição ideal para dar um importante contributo para a promoção e optimização do sistema de avaliação de impacto.

4.7 O CESE pode ajudar a desenvolver e consolidar os objectivos em matéria de política social e o diálogo social e civil nos Estados-Membros, reforçando a partilha de informação e a cooperação com os conselhos económicos e sociais (CES) e instituições similares nos Estados-Membros, bem como com os parceiros sociais, os representantes de interesses diversos e outras organizações da sociedade civil pertinentes no domínio social, a todos os níveis (da UE, nacional e infranacional). As actividades do Comité de Pilotagem do CESE para a Estratégia Europa 2020, que acompanha e elabora regularmente relatórios sobre o conteúdo e o processo dos PNR, deveriam contribuir também para estes esforços.

4.8 A Plataforma Social Europeia ⁽²⁵⁾ e os seus membros, que incluem uma série de organizações sociais sectoriais (por exemplo, organizações de mulheres, de idosos, de pessoas com deficiência, de pessoas afectadas pela pobreza e sem abrigo, etc.), bem como outras organizações sociais, europeias e nacionais, representativas da sociedade civil no domínio social, devem igualmente desempenhar um papel importante exigindo que a cláusula social horizontal seja aplicada satisfatoriamente a nível nacional, infranacional e da UE.

⁽²³⁾ Resolução do Parlamento Europeu de 8.6.2011 (2011/2016 (IND)).

⁽²⁴⁾ Ver nota 8.

⁽²⁵⁾ A plataforma para as ONG sociais europeias (Plataforma Social) consiste na aliança de federações e redes europeias representativas de organizações não governamentais activas no sector social. Ver: <http://www.socialplatform.org/>

4.9 A iniciativa emblemática da Estratégia Europa 2020 «Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão social»⁽²⁶⁾, em conjunto com os trabalhos do CESE sobre esta⁽²⁷⁾ e outras iniciativas emblemáticas da Estratégia Europa 2020, devem também contribuir para garantir uma aplicação equilibrada da cláusula social horizontal a nível nacional, infranacional e da UE.

5. Observações na especialidade

5.1 As disposições do Tratado de Lisboa sobre a política social (em particular os artigos 145.º a 166.º e 168.º do TFUE) e a Carta dos Direitos Fundamentais da UE (em especial o Título IV sobre a solidariedade) dão forma concreta à cláusula social horizontal e devem ser respeitadas na íntegra.

5.2 O CESE irá elaborar anualmente um parecer sobre a aplicação da cláusula social horizontal em apreço e das outras cláusulas sociais horizontais (artigos 8.º, 9.º e 10.º do TFUE), da Carta dos Direitos Fundamentais (com especial atenção para os direitos sociais fundamentais) e das demais disposições do Tratado de Lisboa relativas à política social (em especial, os artigos 145.º a 166.º e 168.º do TFUE), bem como do direito derivado e das restantes medidas jurídicas e políticas, na óptica do cumprimento e da promoção dos objectivos e metas sociais. Pretende verificar e avaliar em que medida estes contribuem para o desenvolvimento da política social e dos direitos fundamentais da UE. Esse parecer conterá eventualmente também recomendações sobre medidas concretas para melhor alcançar os objectivos e as metas sociais, tanto a nível da UE como dos Estados-Membros individualmente. Neste contexto, será levado em consideração o relatório anual do CPS sobre a dimensão social da Estratégia Europa 2020⁽²⁸⁾.

5.2.1 Numa consulta a realizar pelo CESE antes de cada parecer, a par dos parceiros sociais e dos representantes de interesses diversos, também outras grandes organizações representativas da sociedade civil no domínio social terão a oportunidade de apresentar os seus pareceres e relatórios específicos.

5.2.2 Esse parecer anual do CESE será transmitido e explicado aos representantes das instituições da UE, nomeadamente ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Parlamento Europeu, à Comissão, ao TJCE e ao BCE.

5.3 O CESE, os CES e instituições similares nos Estados-Membros devem desempenhar o seu papel enquanto partes interessadas na aplicação da cláusula social horizontal e do sistema de avaliação de impacto social, apoiando iniciativas e projectos de cidadãos europeus no âmbito do diálogo civil sobre questões de política social.

5.4 O CESE e a Comissão Europeia devem celebrar um acordo especificando que a Comissão enviará ao CESE todas as avaliações de impacto relacionadas com dossiês da Comissão, de modo que o Comité possa tê-las em consideração nos seus pareceres e relatórios.

5.5 O CESE e todas as suas secções especializadas devem ter na devida conta a cláusula social horizontal juridicamente vinculativa, bem como todas as outras cláusulas horizontais do Tratado juridicamente vinculativas (artigos 8.º a 12.º do TFUE), nos seus pareceres e outros trabalhos (por exemplo, cláusulas sociais em acordos de comércio livre⁽²⁹⁾, a dimensão social do mercado interno, avaliações do impacto na sustentabilidade e política comercial da UE⁽³⁰⁾).

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽²⁶⁾ Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=pt>.

⁽²⁷⁾ Parecer do CESE sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial, relatora: Maureen O'Neill, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14953>.

⁽²⁸⁾ SPC Opinion on the Social Dimension of the Europe 2020 Strategy [Parecer do CPS sobre a dimensão social da Estratégia Europa 2020], SPC/2010/10/7 final.

⁽²⁹⁾ Lukas, Steinkellner, *Sozialnormen in Nachhaltigkeitskapiteln bilateraler Freihandelsabkommen* [Normas sociais em capítulos de sustentabilidade nos acordos bilaterais de comércio livre], Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte [Instituto de direitos humanos Ludwig Boltzmann], Viena 2010.

⁽³⁰⁾ Parecer do CESE sobre as Avaliações de impacto da sustentabilidade e política comercial da UE, relatora: Evelyne Pichenot (JO C 218 de 23.7.2011, p. 14) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.18107>; <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?year=2011&serie=C&textfield2=218&Submit=Rechercher&ihtmlang=pt>.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A problemática dos sem-abrigo» (parecer de iniciativa)

(2012/C 24/07)

Relator: **Eugen LUCAN**

Em 20 de Janeiro de 2011, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre

A problemática dos sem-abrigo.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 28 de Setembro de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 27 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 98 votos a favor e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE recomenda o seguinte:

1.1.1 A União Europeia deveria consagrar mais recursos provenientes dos fundos estruturais (mormente do FSE e FEDER) à busca de soluções para o problema dos sem-abrigo e, em especial à construção de habitação permanente.

1.1.2 A União Europeia e os Estados-Membros deveriam assentar as suas políticas de luta contra a problemática dos sem-abrigo no princípio do respeito integral dos direitos humanos, entre os quais figura o direito à habitação adequada e a preços acessíveis. O CESE considera que este fenómeno não existe por acaso, é, antes, o resultado de escolhas políticas e económicas. Devido precisamente ao período de crise que a União atravessa, a análise da redistribuição da riqueza deve, desde já, inscrever-se no âmbito da prioridade do crescimento inclusivo da Estratégia UE 2020.

1.1.3 Existe já todo um arsenal jurídico europeu (tratados, cartas, textos internacionais) que permite a assumpção de uma política ambiciosa em matéria de habitação social. Ademais, a União poderia coordenar acções tendo em vista incitar os Estados-Membros a ratificarem a Carta Social Europeia revista ⁽¹⁾. A Comissão, o Parlamento Europeu e a Agência dos Direitos Fundamentais da UE deveriam elaborar um relatório anual com uma avaliação de como está a ser aplicado pelos Estados-Membros o artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais relativamente ao direito a uma ajuda à habitação.

1.1.4 O Eurostat deveria encorajar a utilização de definições, de índices e de indicadores comuns para compreender a complexidade e a especificidade do fenómeno à escala europeia e harmonizar as estatísticas. O CESE recomenda que a tipologia ETHOS, estabelecida pela FEANTSA, seja adoptada como definição do fenómeno dos sem-abrigo ao nível europeu.

1.1.5 A Comissão Europeia deveria elaborar uma estratégia ambiciosa de luta contra o fenómeno dos sem-abrigo e ajudar

os Estados-Membros a aplicar estratégias nacionais eficazes, em conformidade com as linhas directrizes propostas no relatório conjunto de 2010 sobre a protecção social e a inclusão social e tendo em conta as recomendações do júri da Conferência Europeia de Consenso sobre os sem-abrigo. Uma política de habitação em grande escala na Europa integrar-se-ia nas obras susceptíveis de criar emprego e bem-estar, que continuam a ser dois dos objectivos dos tratados europeus.

1.1.6 Atendendo a que a Estratégia Europa 2020 visa um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, o CESE sugere que a UE faça um acompanhamento periódico e elabore políticas que também tenham em consideração a relação entre o preço da habitação no mercado do imobiliário e a possibilidade que têm os cidadãos europeus de adquirir ou arrendar casa de acordo com os seus rendimentos.

1.1.7 A UE deveria ajudar os Estados-Membros a considerarem os elementos que se seguem nas suas políticas de inclusão: a erradicação total das mortes causadas pelo facto de as pessoas viverem na rua; a dignidade do ser humano; a multiplicidade de causas; a prevenção do fenómeno; a responsabilização e a participação dos beneficiários através de um contrato social/de arrendamento; normas mínimas europeias em matéria de relação custo/benefício da habitação e dos serviços sociais; a criação de alojamento permanente, de alojamento subvencionado e de centros de prevenção em cada localidade ⁽²⁾; uma abordagem no sentido de agilizar o acesso à habitação permanente.

1.1.8 A Comissão deveria criar uma agência europeia de luta contra o fenómeno dos sem-abrigo.

1.1.9 Os Estados-Membros deveriam implementar estratégias eficazes de luta contra a crise, que se focalizassem numa relação óptima custo-benefício, na consulta e promoção das parcerias público-privadas e no aumento do parque imobiliário, porquanto se assiste, com a crise, à descida dos preços da habitação.

⁽¹⁾ CSE revista: Carta Social Europeia do Conselho da Europa (1961). Com a revisão da Carta através do Protocolo de 1995, o direito à habitação foi incluído nos direitos sociais fundamentais. Dos 43 Estados que assinaram a Carta, apenas 14 a ratificaram com produção de efeitos nas respectivas legislações nacionais.

⁽²⁾ O modelo finlandês *Housing First* (Primeiro a Casa) mostra que é possível obter uma redução dos custos na ordem dos 14 mil euros por cada beneficiário de assistência.

2. Contexto e observações na generalidade sobre a problemática dos sem-abrigo na UE

2.1 Os sem-abrigo constituíram um domínio de acção prioritário no âmbito do Ano Europeu 2010 ⁽³⁾.

2.2 O problema dos sem-abrigo foi tratado pela primeira vez como tema prioritário no Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social, apresentado em 2005. A Comissão Europeia publicou, em 2007, um estudo sobre a avaliação da situação dos sem-abrigo na União Europeia ⁽⁴⁾.

2.3 Lutar contra este fenómeno passou a ser uma prioridade, tanto mais que é uma componente importante da estratégia da UE para a protecção social e a inclusão social.

2.4 Através da estratégia da UE para a protecção social e a inclusão social (também conhecida por «Método Aberto de Coordenação no domínio social»), a União Europeia coordena e promove a adopção de medidas nacionais e o desenvolvimento de políticas de luta contra a pobreza e a exclusão social através de relatórios, indicadores comuns e conclusões políticas finais adoptadas pela Comissão em concertação com o Conselho de Ministros da UE.

2.5 O Parlamento Europeu lançou várias iniciativas importantes sobre o problema dos sem-abrigo, em particular uma declaração escrita sobre a resolução do problema das pessoas sem abrigo que vivem na rua, adoptada em 2008 ⁽⁵⁾, solicitando ao Conselho que adopte um «compromisso de alcance comunitário» para resolver o fenómeno das pessoas sem-abrigo na rua até 2015. Em 6 de Setembro de 2010, cinco deputados ao Parlamento Europeu de facções partidárias diferentes publicaram uma nova declaração escrita comum sobre a necessidade de uma estratégia europeia relativa aos sem-abrigo, que foi adoptada em Dezembro de 2010. O CESE considera que a realização destes ambiciosos objectivos requer a intervenção de fundos europeus (FSE e FEDER).

2.6 Nos finais de 2009, a rede da UE de peritos independentes na área da inclusão social apresentou um relatório ⁽⁶⁾ sobre a problemática dos sem-abrigo e da exclusão social ligada à habitação nos Estados-Membros, no qual se apelava a que a situação dos sem-abrigo fizesse parte integrante do método aberto de coordenação no domínio social, e que fosse consolidada e a sua acção prosseguida após 2010.

2.7 Em 17 de Junho de 2010, o Conselho Europeu adoptou a nova Estratégia Europa 2020. Até 2020, a UE esforçar-se-á por eliminar o risco de pobreza e de exclusão social para pelo menos 20 milhões de pessoas. A proposta da Comissão para 2020 prevê uma plataforma europeia contra a pobreza, tendo em vista «definir e aplicar medidas adaptadas às características específicas dos grupos de risco como [...] os sem-abrigo» ⁽⁷⁾.

2.8 Em Outubro de 2010, o Comité das Regiões emitiu um parecer de iniciativa sobre o tema *A luta contra a condição de sem-abrigo*, em que se afirma que a UE tem que desenvolver mais esforços para combater este flagelo. O Comité das Regiões propõe promover a tipologia ETHOS ao nível europeu, criar uma agência europeia para coordenar e apoiar a luta contra a situação dos sem-abrigo, promover medidas de prevenção deste fenómeno e associar as regiões a esses esforços.

2.9 O relatório conjunto da Comissão e do Conselho sobre a protecção social e a inclusão social ⁽⁸⁾, apresentado em 2010, apela a que os Estados-Membros desenvolvam estratégias focalizadas na prevenção, na procura de soluções estáveis para o problema da habitação (habitação comparticipada e permanente), no desenvolvimento de uma abordagem que dê prioridade ao alojamento e crie serviços sociais complementares, bem como na melhoria da governação.

2.10 As recomendações mais importantes apresentadas em 2010 sobre a situação dos sem-abrigo constam das conclusões da Conferência de Consenso ⁽⁹⁾, realizada no final do Ano Europeu 2010 de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social, por iniciativa da Comissão Europeia e com o apoio da Presidência belga da UE.

2.11 Em 2011, o Eurostat ⁽¹⁰⁾ publicou um relatório sobre as condições de habitação na Europa em 2009 (*Housing Condition in Europe in 2009*), segundo o qual 30 milhões de cidadãos da UE vivem em alojamentos exíguos e em condições precárias de habitabilidade.

3. Direito ao alojamento

3.1 O fenómeno dos sem-abrigo pode ter um impacto directo no respeito pelos direitos humanos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ⁽¹¹⁾.

3.2 O artigo 34.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece que «A fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes [...]».

3.3 A Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU reconhece o direito a condições de vida adequadas que incluem o acesso à habitação, à assistência médica e aos serviços sociais. O artigo 25.º, n.º 1, dispõe que «toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários».

⁽³⁾ www.2010againstopoverty.eu.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf.

⁽⁵⁾ Ver anexo.

⁽⁶⁾ <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/homelessness-and-housing-exclusion>.

⁽⁷⁾ <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=509103%3Acs&lang=it&list=525632%3Acs%2C509103%3Acs%2C&pos=2&page=1&nbl=2&pgs=10&hwords=&checktext=checkbox&visu=>.

⁽⁸⁾ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st06/st06500.fr10.pdf>.

⁽⁹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=637&langId=en&eventsId=315&furtherEvents=yes>.

⁽¹⁰⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-004.

⁽¹¹⁾ Nos termos do artigo 6.º do TUE, «A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [...] que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados».

3.4 A Carta Social revista do Conselho da Europa ⁽¹²⁾ estabelece no artigo 31.º que cada cidadão tem direito à habitação e apela às partes a que se comprometam a tomar medidas destinadas a favorecer o acesso à habitação de nível suficiente, prevenir e reduzir o estado de sem-abrigo, com vista à sua eliminação progressiva e a tornar o preço da habitação acessível para as pessoas que não dispõem de recursos suficientes.

3.5 O direito à habitação está consagrado na Constituição de muitos Estados-Membros da UE. Possuir uma habitação apropriada é uma necessidade e um direito. O CESE recomenda a todos os Estados-Membros que apoiem todas as pessoas que, em conformidade com a legislação em vigor, têm o direito de aceder ao alojamento. O CESE apela aos Estados-Membros e à sociedade civil que acompanhem de perto este processo. A existência de um direito legal constitui uma base para definir e desenvolver políticas eficazes de combate ao fenómeno dos sem-abrigo.

4. A exclusão social e a pobreza provocadas pelas más condições de habitação

4.1 Segundo dados do Eurostat ⁽¹³⁾, 30 milhões de cidadãos na UE vivem em alojamentos exíguos e com fracas condições de habitabilidade. Em 2009, 6 % da população da UE sofreu de condições de alojamentos muito precárias. Além disso, 12,2 % da população da UE vive em alojamentos cujos encargos são elevados em relação ao rendimento disponível.

4.2 As pessoas sem abrigo que vivem na rua são a expressão mais visível e extrema da pobreza e da exclusão. Mas o problema dos sem-abrigo envolve toda uma série de outras situações tais como: acomodação, temporária ou transitória, em centros de alojamento de emergência, alojamento temporário em casa de amigos ou familiares, pessoas obrigadas a abandonar instituições e que não têm alojamento, pessoas ameaçadas de despejo ou que vivem num alojamento inadequado ou pouco seguro.

4.3 O acesso a alojamento de qualidade pode ser considerado uma necessidade básica do ser humano.

4.4 As más condições de habitação são definidas pela existência de equipamentos em condições deficientes e avaliadas a partir da situação da habitação: telhados degradados, inexistência de instalações sanitárias ou de banheira ou duche, ou alojamentos muito sombrios.

4.5 Alguns Estados-Membros que aderiram à UE após 2004, nomeadamente a Roménia, a Polónia, a Bulgária e os Estados do Báltico ⁽¹⁴⁾, assinalaram que as condições de alojamento de uma parte significativa da sua população eram muito más.

4.6 Em muitos países, a pobreza está ligada ao elevado custo do alojamento: 67 % dos europeus consideram que alugar-se condignamente é demasiado caro. Esta opinião está bastante difundida na República Checa e em Chipre (89 %), bem como no Luxemburgo, Malta (86 %) e Eslováquia (84 %).

4.7 Um em cada seis europeus declara ter dificuldade em pagar as despesas inerentes ao alojamento ⁽¹⁵⁾. Na UE, 26 % dos cidadãos consideram que um alojamento condigno nas nossas sociedades é demasiado caro. Quando inquiridos sobre as causas da pobreza, os cidadãos referem os custos do alojamento em quarto lugar.

5. Definições do fenómeno das pessoas sem domicílio fixo e dos sem-abrigo

5.1 Não existe uma definição funcional comum dos sem-abrigo a nível da UE, pelo que ela varia consideravelmente de país para país. O fenómeno dos sem-abrigo é um processo complexo e evolutivo que se caracteriza por uma diversidade de trajetórias de vida dos indivíduos ou grupos em questão, em que as circunstâncias que levam a entrar ou a sair dessa situação são as mais diversas.

5.2 Há diferentes tipos e grupos-alvo de pessoas sem domicílio, como, por exemplo, homens sozinhos que vivem na rua, crianças e adolescentes que vivem na rua; jovens que saem de instituições para crianças; mães sozinhas que vivem na rua; pessoas com problemas de saúde (por ex. alcoolismo), pessoas dependentes, pessoas com problemas do foro psíquico ou psiquiátrico, idosos sem domicílio; famílias que vivem na rua; pessoas sem domicílio oriundas de minorias étnicas como os Romes ou outras populações com um modo de vida nómada, imigrantes sem domicílio, requerentes de asilo sem domicílio (refugiados), segunda geração de crianças que vivem na rua e são filhos de pais sem-abrigo.

5.3 A FEANTSA (Federação Europeia das Organizações Nacionais que Trabalham com os Sem-Abrigo) desenvolveu uma tipologia dos sem-abrigo e da exclusão ligada à habitação, designada ETHOS. De acordo com esta classificação ter um lar pode significar:

— *do ponto de vista físico*: ter um alojamento (ou um espaço) adequado que pertence exclusivamente à pessoa e à sua família;

— *do ponto de vista jurídico*: ter um título de propriedade;

— *do ponto de vista social*: ter a possibilidade de preservar a intimidade e ter relações interpessoais.

5.4 Esta definição permite estabelecer os quatro conceitos principais, isto é: *sem abrigo*, *sem alojamento*, *em alojamento precário*, *em alojamento inadequado*, podendo todos eles corresponder à falta de um lar. Com base nisto, a tipologia ETHOS classifica os sem-abrigo em função da sua situação de vida ou do tipo de «lar». Estas categorias estão divididas em 13 subcategorias operacionais, que podem ser utilizadas no âmbito das diversas políticas, por exemplo no que diz respeito ao recenseamento dos problemas dos sem-abrigo, bem como à elaboração, ao acompanhamento e à avaliação dessas mesmas políticas ⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Conselho da Europa - STE n.º. 163 – Carta Social Europeia (revista).

⁽¹³⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-004.

⁽¹⁴⁾ Eurobarómetro.

⁽¹⁵⁾ Segundo o novo inquérito Eurobarómetro sobre a pobreza e a exclusão social MEMO/09/480/27.10.2009.

⁽¹⁶⁾ A tipologia ETHOS consta do anexo ao relatório. Ver também: <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/EN.pdf>.

6. Estatísticas, índices e indicadores

6.1 Os institutos nacionais de estatística e outras fontes oficiais de estatísticas dos Estados-Membros da União Europeia não utilizam o mesmo método para proceder à recolha de dados sobre pessoas sem domicílio a nível da UE.

6.2 As categorias conceptuais constantes do modelo ETHOS podem ser utilizadas não só na produção de estatísticas, no recenseamento das pessoas sem abrigo, na avaliação das necessidades dos beneficiários e dos recursos locais ou organizacionais, bem como na elaboração, no acompanhamento e na avaliação das políticas pertinentes.

6.3 São necessários estudos e trabalhos de pesquisa sobre o fenómeno dos sem-abrigo na União Europeia tanto para perceber as causas e as estruturas como para gizar políticas, coordenar e implementar estratégias. O CESE apela ao Eurostat (graças ao sistema de recolha de dados EU-SILC ⁽¹⁷⁾) e aos responsáveis pelos programas europeus que permitiram financiar as acções levadas a cabo para favorecer a inclusão dos sem-abrigo que façam uma avaliação sobre os últimos cinco a dez anos dando uma panorâmica da evolução deste fenómeno a nível europeu.

7. Factores de vulnerabilidade e de risco de exclusão ligada à ausência de domicílio – Nexos de causalidade

7.1 As causas que estão na origem do fenómeno dos sem-abrigo são muitas vezes complexas e interdependentes. Esta situação é determinada por um conjunto de factores convergentes.

7.2 Há vários tipos de factores de vulnerabilidade sobre os quais é preciso agir para prevenir e resolver os problemas das pessoas sem abrigo:

- *estruturais*: processo económico, imigração, cidadania, processo ligado ao mercado imobiliário;
- *institucionais*: serviços sociais principais, mecanismos de atribuição de prestações sociais, procedimentos institucionais;
- *relacionais*: estatuto familiar, situação das relações (por exemplo, divórcio);
- *pessoais*: deficiência, educação, dependência, idade, situação dos imigrantes;
- *discriminação e/ou falta de estatuto legal*: pode afectar, em particular, os imigrantes e determinadas minorias étnicas, como os Roms.

8. Serviços sociais ou de emergência e estratégias de acesso ao alojamento

8.1 Há diversos tipos de serviços de assistência aos sem-abrigo: serviços residenciais ou não residenciais. Para executar as estratégias de acesso ao alojamento, é fundamental promover as parcerias publico-privadas. É extremamente importante providenciar habitação permanente e serviços médico-sociais de emergência, bem assim promover parcerias, nomeadamente no

Inverno e no Verão, pois é sabido que há países em que pessoas sem domicílio morrem na rua cada vez que há uma vaga de calor ou de frio.

8.2 O CESE recomenda a difusão de modelos inovadores e de manuais de boas práticas, aos níveis nacional e europeu, para promover métodos inovadores e interactivos e nos quais o alojamento permanente e os serviços complementares sejam a primeira opção. O método aberto de coordenação pode ser muito útil à promoção de políticas eficazes de integração das pessoas sem abrigo.

8.3 O CESE recomenda o desenvolvimento de serviços diversos e a promoção de normas mínimas aplicáveis a todos os serviços sociais destinados aos sem-abrigo, a fim de ir ao encontro da diversidade das suas necessidades:

- intervenções sociais directas: assistência social e jurídica para obtenção de alojamento, alojamentos temporários, casas e apartamentos sociais, redes de assistência e de apoio, centros polivalentes;
- serviços especializados (pessoas sem abrigo portadoras de HIV ou com necessidades especiais, etc.);
- aconselhamento, assistência jurídica e formação profissional;
- formação em empreendedorismo para pessoas sem abrigo e economia social;
- monitorização e apoio (assistência comunitária);
- acções de promoção familiar, social e cultural, programas de prevenção.

8.4 O CESE sugere que se implementem estratégias integradas que permitam criar serviços suficientes e complementares em todos os domínios para suprir as necessidades dos beneficiários, e, em particular, de habitações sociais. Considera necessário que, para evitar que pessoas sem abrigo morram na rua, se promova uma legislação que imponha a criação em cada região de, no mínimo, um centro de aconselhamento e de acolhimento de emergência para as pessoas sem domicílio, com uma capacidade correspondente ao número de pessoas que vivem na rua. O CESE realça a importância de encontrar soluções permanentes para a integração de pessoas desfavorecidas, construindo alojamentos e habitações permanentes e criando serviços sociais complementares, tendo sobretudo em vista manter as relações de solidariedade intrafamiliar (pais-filhos, etc.) e, se possível, reintegrar na família as crianças retiradas aos pais por razões que se prendem com a pobreza ou condições de vida difíceis.

8.5 O CESE recomenda aos Estados-Membros que dêem prioridade à elaboração de estratégias de prevenção a médio e longo prazo.

8.6 Os serviços sociais para pessoas sem abrigo não devem ser sistematicamente utilizados para compensar políticas incoerentes em matéria de imigração ou a falta de serviços especializados para acolher imigrantes.

⁽¹⁷⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc.

9. Observações na especialidade

9.1 A falta de habitação ou de alojamento pode levar à degradação do ser humano, à discriminação em função da pertença social (a um grupo desfavorecido) e, algumas vezes, mesmo à morte (sobretudo durante vagas de frio ou de calor). O CESE considera que o fenómeno dos sem-abrigo pode lesar directamente os direitos humanos proclamados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigos 1.º, 2.º, 3.º, 6.º, 7.º, 21.º e 34.º) ⁽¹⁸⁾, na Carta Social Europeia revista e no Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

9.2 A integração social das pessoas sem domicílio é um processo complexo e difícil. O CESE insta a Comissão Europeia a desenvolver uma estratégia ambiciosa que permita erradicar o fenómeno social dos sem-abrigo, mediante estratégias nacionais eficazes. Tais estratégias devem assentar em definições comuns, nas causas, nas acções e nos impactos. O CESE exorta a Comissão a preparar uma campanha de sensibilização sobre o fenómeno dos sem-abrigo, e salienta que se trata de uma necessidade imperiosa. Preconiza que as políticas e estratégias europeias sejam elaboradas em colaboração com as organizações que prestam serviços sociais, as pessoas que não têm alojamento, os responsáveis públicos e do mundo da ciência e da investigação.

9.3 O CESE recomenda à Comissão que incentive os Estados-Membros a, futuramente, consagrarem verbas e fundos específicos para financiar ou co-financiar programas para os sem-abrigo (nomeadamente no âmbito do FSE e do FEDER). O CESE considera que as dotações dos fundos estruturais (FSE e FEDER) deveriam ser reforçadas no período de 2014-2020 e

que a abordagem deveria ser complementar. Recomenda também aos Estados-Membros que incluam nos seus programas operacionais estratégias relativas à problemática dos sem-abrigo [ver Regulamento (CE) 1083/2006] e medidas que visem atenuar as consequências negativas da crise económica no acesso ao alojamento.

9.4 O CESE recomenda que se promovam políticas europeias que visem reduzir as tendências especulativas do mercado imobiliário. Preconiza ainda que, na análise das políticas sociais ao nível europeu e nacional, se atenda à relação entre o salário mensal líquido e o preço do alojamento. O CESE entende que o acesso a um alojamento condigno deve ser proporcional à relação entre o montante da mensalidade (ou da renda) correspondente ao custo do alojamento mais as despesas diárias, e o salário líquido dos cidadãos europeus.

9.5 O CESE chama a atenção para o facto de o fenómeno dos sem-abrigo estar a alastrar em determinados países. Com efeito, enquanto há algumas décadas dizia respeito especificamente a adultos que viviam na rua, esta problemática tem vindo a diversificar-se e a agravar-se em muitos países europeus: o número de mulheres sem abrigo está a aumentar, há cada vez mais famílias a viver na rua, jovens e crianças sem abrigo que vivem na rua, trabalhadores que perderam a casa por não poderem pagar o empréstimo ou por causa da crise imobiliária e económica, e há também cada vez mais imigrantes ou pessoas oriundas de minorias étnicas sem abrigo. O facto de haver uma «segunda geração» de crianças que vivem na rua, filhos de pais que também já pertenciam à população dos sem-abrigo, é a prova evidente e deplorável que o fenómeno está fora de controlo em algumas zonas.

Bruxelas, 27 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ União Europeia, 2010 / ISBN 979-92-824-2588-6; / págs. 391-403. Ver igualmente ponto 3.2 do parecer.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A Computação em Nuvem (cloud computing) na Europa» (parecer de iniciativa)

(2012/C 24/08)

Relator: **Eric PIGAL**

Em 20 de Janeiro de 2011, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre

A Computação em Nuvem (cloud computing) na Europa.

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 Outubro de 2011.

Na 475.ª reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 143 votos a favor, 1 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Com base na Estratégia Europa 2020 e, em especial, na Agenda Digital, o Comité decidiu examinar uma solução informática que se encontra ainda em fase de desenvolvimento mas se revela já promissora: a computação em nuvem («cloud computing»). O presente parecer de iniciativa visa, em primeiro lugar, recolher e partilhar as experiências no terreno de intervenientes do Comité, bem como do mercado da computação em nuvem. Em segundo lugar, intenta propor uma lista de recomendações para encorajar a Europa ⁽¹⁾ a ocupar um lugar de destaque neste domínio auspicioso, apoiando-se nas empresas que lideram neste sector.

1.2 A computação em nuvem tem por base uma arquitectura digital que oferece as seguintes vantagens: instalação rápida, fácil de alargar e o «pagamento por utilização».

1.3 Na prática, a computação em nuvem apoia-se num **modelo económico promissor**:

- elevado **número de utilizadores** potenciais: particulares, empresas, serviços públicos, etc.;
- **partilha** dos meios e instrumentos informáticos permitindo otimizar a sua utilização;
- **mobilidade** permitida, nomeadamente para os utilizadores móveis que podem aceder continuamente aos seus dados;
- **integração** fácil, ajustável e transparente dos seus diferentes componentes técnicos: Internet, externalização da gestão dos sistemas de informação («infogérance»), aplicações móveis, etc.;
- **nivelamento dos custos** ao longo do ciclo de vida dos sistemas informáticos sem investimento inicial elevado;

— **enfoque** das empresas na sua actividade principal sem preocupações com a complexidade dos sistemas informáticos;

— possibilidade de **crescimento** através da realização de novas actividades pelos principais actores do sector, pelos integradores dos sistemas de informação e pelos editores de programas informáticos.

1.4 Actualmente, a computação em nuvem **não está suficientemente desenvolvida** e apresenta ainda alguns **pontos fracos**:

— elevado número de normas que tencionam enquadrar e controlar a utilização da computação em nuvem;

— ausência de **uma autoridade de governação** europeia reconhecida para as fazer respeitar;

— falta de experiência dos utilizadores, em especial dos particulares, para medir os **benefícios** e, sobretudo, os **riscos incorridos**;

— **fragilidade** intrínseca da Internet: interrupções em caso de incidentes, ataques de cibercrime, etc.;

— **saturação da Internet**: estagnação dos desempenhos, forte crescimento do volume de dados transferidos (áudio, vídeo, emails «spam»), limitações do sistema de endereços IP;

— **saturação dos servidores**: a sua partilha e consequente sobrelocação podem provocar congestionamentos;

— riscos associados à **externalização** dos dados e ao tratamento dos mesmos por terceiros;

— riscos associados à **deslocalização** dos dados e ao tratamento dos mesmos noutro país com **regulamentação** própria;

⁽¹⁾ No resto do documento, os termos «Europa», «União Europeia» e «UE» são utilizados indistintamente.

- risco social causado pela concentração de actividades de desenvolvimento, alojamento e exploração;
- os direitos e as obrigações quer dos utilizadores quer dos fornecedores dos serviços de computação em nuvem permanecem difusos;
- a distinção entre o responsável pelo tratamento dos dados e a pessoa que efectua esse tratamento não é clara;
- para as pessoas que não dispõem de conhecimentos especializados, os contratos de prestação destes serviços são complexos e, muitas vezes, incompreensíveis no que diz respeito à recolha, ao tratamento e à transferência dos dados sobre os consumidores e aos direitos que lhes assistem nos termos da legislação.»

1.5 A computação em nuvem constitui uma oportunidade de a Europa **participar num mercado** promissor, importante e estratégico. Para que a Europa seja bem-sucedida, **o Comité recomenda** que as seguintes medidas sejam tomadas potencialmente pela própria Comissão, contando com o apoio dos Estados-Membros ou das empresas europeias do sector.

1.5.1 Competências

- Lançar um estudo sobre o desenvolvimento das competências informáticas necessárias para fazer face à evolução das necessidades e dos recursos humanos no âmbito da computação em nuvem.
- Encorajar e/ou coordenar a execução de programas de formação.
- Validar uma certificação ou diplomas específicos que reconheçam e atestem as competências dos especialistas responsáveis pela computação em nuvem.

1.5.2 Investigação e investimento

- Encorajar os centros de investigação europeus a coordenarem os seus esforços de modo que continuem na vanguarda ao nível dos conhecimentos e da especialização.
- Reforçar o desenvolvimento da fibra óptica com o apoio dos intervenientes das telecomunicações europeias (com base em subvenções ou parcerias).

1.5.3 Parceria

- Favorecer o aparecimento de consórcios entre industriais europeus para investir em projectos comuns de computação em nuvem, por exemplo, no âmbito do Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento.
- Encorajar, e até subvencionar, os investidores visando a criação de megaparcques computacionais no território dos Estados-Membros, partindo do exemplo dos que já existem noutras regiões.
- Utilizar os contratos públicos para estimular parcerias.

- Reunir os editores de soluções de computação em nuvem e as empresas de telecomunicações, as quais, por natureza, estão em contacto directo com os utilizadores-alvo das soluções de computação em nuvem.

1.5.4 Normas e governação

- Encorajar os intervenientes públicos e privados a participar na definição de normas que enquadrem as relações entre, por um lado, os fornecedores e, por outro, as empresas ou os cidadãos europeus.
- Tirar partido dos avanços na UE em domínios como a segurança de dados e a protecção da vida privada para impor a sua aplicação rigorosa nas soluções de computação em nuvem.
- Criar uma agência europeia responsável, especificamente, por velar pelo respeito das normas supramencionadas.
- Legislar no sentido de limitar a deslocalização dos dados sensíveis para fora da Europa.
- Ter devidamente em conta, na próxima revisão da Directiva relativa à protecção dos dados pessoais, os desafios colocados pelas aplicações da computação em nuvem, ainda que o CESE reconheça que esses desafios são particularmente vastos.

2. Introdução

2.1 A computação em nuvem (*cloud computing* (CC)) inscreve-se na linha de outras evoluções com a mesma relevância, como o modelo cliente/servidor ou a Internet.

2.2 A computação em nuvem consiste em combinar e otimizar a utilização de conceitos e de tecnologias existentes, como a Internet, os parques de computadores partilhados, a externalização da gestão dos sistemas de informação, etc.

Por conseguinte, a computação em nuvem herda inevitavelmente os pontos fortes e fracos dos seus componentes como, por exemplo, os desempenhos do tráfego na Internet, a protecção dos dados no âmbito da externalização da gestão dos sistemas de informação, a sobrelocação dos computadores partilhados, etc.

2.3 O Comité já se pronunciou sobre aspectos que afectam directamente a computação em nuvem, como por exemplo:

- a protecção de dados ⁽²⁾;
- os sistemas de telecomunicações ⁽³⁾,
- as comunicações electrónicas ⁽⁴⁾,

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre a *Protecção dos dados pessoais*, JO C 248 de 25.10.2011, p. 123.

⁽³⁾ Parecer do CESE sobre as *Redes de comunicações electrónicas*, JO C 224 de 30.8.2008, p. 50.

⁽⁴⁾ Parecer do CESE sobre a *Reflexão sobre o serviço universal de comunicações electrónicas*, JO C 175 de 28.7.2009, p. 8.

— a Internet ⁽⁵⁾;

— a defesa dos consumidores ⁽⁶⁾;

— a Internet das Coisas – Um plano de acção para a Europa ⁽⁷⁾.

Para evitar repetições e redundâncias, o presente parecer focará os aspectos estritamente ligados à computação em nuvem.

2.4 O Comité não é o único a interessar-se por este tema. Também outras instâncias e organismos europeus se preocupam com esta questão.

2.5 No Fórum Económico Mundial («World Economic Forum») realizado em Davos, em 27 de Janeiro de 2011, Neelie Kroes, vice-presidente da Comissão Europeia, apresentou a sua posição sobre este fenómeno:

«(...) No que diz respeito à computação em nuvem, estou em crer que não podemos ter uma definição que obtenha o consentimento de todos. Temos de agir [...]. Conforme previsto na Agenda Digital para a Europa, comecei a trabalhar numa estratégia para a computação em nuvem abrangendo toda a Europa segundo uma abordagem que vai além do quadro político. Não quero contentar-me com uma Europa favorável à computação em nuvem («cloud-friendly»), antes desejo uma Europa activa neste domínio («cloud-active»).

2.6 A Comissão Europeia lançou em 2009 um estudo sobre o futuro da computação em nuvem ⁽⁸⁾ realizado por um grupo de peritos composto por representantes do sector digital e investigadores. Além disso, lançou uma **consulta pública** ⁽⁹⁾, cujos resultados contribuirão para os trabalhos de preparação da estratégia europeia em matéria de computação em nuvem, a ser apresentada em 2012. A computação em nuvem é um elemento importante para executar a Estratégia Europa 2020, em especial duas das suas iniciativas emblemáticas, a saber: a Agenda Digital e a União da Inovação. O Sétimo Programa-Quadro de Investigação ⁽¹⁰⁾ já financia programas de computação em nuvem.

2.7 A **ENISA** ⁽¹¹⁾ publicou também, em Novembro de 2009, um relatório intitulado «Cloud Computing: avantages, risques et recommandations pour la sécurité de l'information» [Computação em Nuvem: vantagens, riscos e recomendações para a segurança da informação].

2.8 O NIST ⁽¹²⁾ publicou recentemente um roteiro das normas de computação em nuvem («Cloud Computing Standards Roadmap», NIST CCSRWG – 092 – 5 de Julho de 2011).

⁽⁵⁾ Parecer do CESE sobre *Fazer progredir a Internet*, JO C 175 de 28.7.2009, p. 92.

⁽⁶⁾ Parecer do CESE sobre *Conteúdos criativos em linha no mercado único*, JO C 77 de 31.3.2009, p. 63.

⁽⁷⁾ JO C 77 de 31.3.2009, p. 60 e JO C 255 de 22.9.2010, p. 116.

⁽⁸⁾ Comissão Europeia, Sociedade da Informação e Media – Relatório do Grupo de Peritos; relator: Lutz Schubert (em inglês).

⁽⁹⁾ De 16 de Maio a 31 de Agosto de 2011.

⁽¹⁰⁾ Ou 7.º PQ.

⁽¹¹⁾ Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação ou «European Network and Information Security Agency».

⁽¹²⁾ «National Institute of Standards and Technology» - Instituto Nacional de Normas e Tecnologia (EUA).

3. Apresentação técnica introdutória da computação em nuvem

3.1 As tentativas de chegar a uma definição única fracassaram, sobretudo devido aos esforços envidados pelos editores para comercializarem os seus programas já existentes sob o rótulo de soluções de computação em nuvem ou preparados para a computação em nuvem («cloud ready»). No entanto, há um largo consenso de que a computação em nuvem é de instalação rápida, fácil de alargar e oferece uma solução de «pagamento por utilização».

3.2 Quais as características da computação em nuvem?

— **Desmaterialização:** trata-se de assegurar que a configuração, a localização e a manutenção dos meios informáticos sejam o mais invisíveis possível para os utilizadores, sejam eles particulares ou empresas.

— **Facilidade de acesso:** quando ligados à Internet, os utilizadores podem aceder aos seus dados e aplicações a partir de qualquer lugar e de qualquer tipo de equipamento (computador, «tablet» ou «smartphone»).

— **Alocação dinâmica:** o fornecedor adapta, em tempo real, a capacidade informática proporcionada, em função das necessidades do utilizador. Este último consegue igualmente satisfazer os seus picos de carga sem ter de investir em meios informáticos que seriam depois subutilizados entre dois picos.

— **Partilha:** o fornecedor proporciona uma alocação dinâmica através da partilha dos meios informáticos entre vários utilizadores, alcançando, assim, uma partilha maior e melhor dos megaparques de milhares de computadores.

— **Pagamento por utilização:** o utilizador só paga pela utilização real dos meios informáticos, ou seja, tendo em conta a evolução das suas necessidades em termos de capacidade informática. As disposições contratuais ainda são frequentemente *ad hoc*, mas há uma tendência de normalização.

3.3 Nas empresas, as primeiras aplicações que adoptam a computação em nuvem são o correio electrónico, as ferramentas de colaboração e de conferências Web, os ambientes de desenvolvimento e de teste, a gestão da relação com o cliente (CRM) e a inteligência empresarial («business intelligence»).

No futuro, a maior parte das aplicações informáticas deverão ser, à partida, compatíveis com a computação em nuvem.

3.4 Tipicamente, a computação em nuvem é executada segundo um (ou uma combinação) de três modelos, que vão desde o mais parcial ao mais completo, dirigindo-se a grupos de clientes diferentes:

— **IaaS** («Infrastructure as a Service»), em que a computação em nuvem abrange somente a infra-estrutura; dirige-se, principalmente, aos serviços informáticos das grandes empresas;

- **PaaS** («Platform as a Service»);— em que a computação em nuvem abrange a infra-estrutura e os programas informáticos de base; dirige-se aos informáticos que desenvolvem programas;
- **SaaS** («Software as a Service»);— em que a solução é totalmente abrangida pela computação em nuvem, incluindo os aplicativos; dirige-se, antes de mais, aos utilizadores finais e não necessariamente aos informáticos; por exemplo, o correio electrónico para particulares.

3.5 A **plataforma privada de computação em nuvem** («private cloud computing») está em franco desenvolvimento. Trata-se de uma plataforma instalada dentro das empresas que podem, assim, beneficiar da flexibilidade e produtividade da computação em nuvem sem terem de se preocupar com as dificuldades associadas à externalização para um prestador de computação em nuvem. Esta solução parece responder às seguintes necessidades:

- preparar, com prudência e internamente (dentro da empresa), a transição dos sistemas informáticos existentes para uma plataforma de computação em nuvem;
- fazer com que as direcções de serviços informáticos das empresas passem a funcionar, em relação às restantes direcções, de um modo mais orientado para os serviços e mais transparente, através de uma facturação por utilização.

4. Impacto da computação em nuvem

4.1 O que pode uma **empresa** esperar da computação em nuvem?

4.1.1 Conforme indicado anteriormente, a computação em nuvem «herda» os pontos fortes e fracos de vários dos seus componentes.

4.1.2 Começamos por recordar alguns dos benefícios que as empresas recebem, não propriamente da computação em nuvem, mas da externalização da gestão dos sistemas de informação, que surgiu anteriormente:

- concentração na sua actividade principal;
- efeitos de escala graças à industrialização e partilha do prestador;
- acesso a conhecimentos especializados e a serviços de qualidade prestados por especialistas.

4.1.3 Segundo um estudo recente, 70 % dos custos de uma Direcção de Serviços Informáticos decorrem da gestão dos equipamentos existentes. Ao externalizar parte dos seus componentes, uma Direcção de Serviços Informáticos pode assim libertar a energia necessária à inovação e à investigação de serviços inovadores.

4.1.4 Apresentam-se de seguida alguns dos **benefícios** mais valorizados pelas empresas:

- **investimento inicial reduzido:** para as novas soluções digitais, a instalação ou extensão de uma plataforma informática deixa de implicar grandes investimentos em salas equipadas, servidores, programas informáticos e formações sobre programas específicos a um editor, etc..

Note-se, contudo, que no caso das soluções já existentes, as empresas, tais como os editores de programas, terão de investir montantes consideráveis para as adaptar e transferir para uma plataforma de computação em nuvem;

- **redução dos prazos de instalação:** as equipas de desenvolvimento passam a concentrar-se na sua actividade principal e deixam de se preocupar com a infra-estrutura técnica, providenciada pelo prestador de computação em nuvem. A disponibilização de recursos humanos e materiais passa a ser progressiva, em função da procura;
- **contabilização e gestão dos custos:** com a computação em nuvem, a informática passa de uma despesa de capital para uma despesa corrente.

A gestão apoia-se num modelo de locação; a actualização transparente dos programas informáticos ou dos materiais e o apoio técnico a ferramentas com defeito são assegurados directamente e em linha pelo editor do programa ou pelo construtor do servidor;

- **Reforço do modelo de serviço:** com base nos compromissos assumidos pelo prestador de computação em nuvem em matéria de qualidade, disponibilidade, segurança e evolução das ferramentas no tempo, a Direcção de Serviços Informáticos tem mais possibilidades de propor aos seus clientes internos acordos de nível de serviço («Service Level Agreement»);
- **mobilidade dos trabalhadores:** uma solução de computação em nuvem garante qualidade e facilidade de acesso aos dados a todos os trabalhadores, sejam eles móveis ou não.

4.2 Determinadas empresas estão particularmente mais interessadas na computação em nuvem, nomeadamente:

- as microempresas e as PME, que vêem na computação em nuvem uma oportunidade de acederem a uma capacidade informática (materiais, programas, competências) que, de outra maneira, lhes estaria vedada devido ao preço demasiado elevado;
- as «start-up» que, por natureza, se encontram em forte desenvolvimento e têm noção de que a computação em nuvem facilitará a adaptação da sua capacidade informática ao crescimento da sua actividade.

4.3 Como se preparam os **integradores de sistemas** para a computação em nuvem?

4.3.1 Os integradores de sistemas («system integrators») têm como função instalar soluções informáticas para as suas empresas clientes.

A sua posição ganhou relevância no sector informático graças tanto aos seus conhecimentos especializados, como à sua mão-de-obra e à sua capacidade de adaptação ao volume de trabalho variável dos seus clientes.

No mercado europeu, as empresas Accenture, Atos, Cap Gemini, HP, IBM e Wipro contam-se entre os líderes do mercado.

4.3.2 Sendo o desenvolvimento informático, por natureza, pontual e temporário, as Direcções de Serviços Informáticos recorrem aos integradores de sistemas, quando necessário, para dispor de informáticos somente durante a fase de desenvolvimento.

As equipas permanentes das Direcções de Serviços Informáticos só são envolvidas nesta fase para assegurar melhor a fase seguinte, ou seja, a exploração e a manutenção.

4.3.3 Com a computação em nuvem, os integradores de sistemas continuarão a ser responsáveis pela concepção e pelo desenvolvimento de soluções para as suas empresas clientes.

Tendo em conta o volume de trabalho que tal representa, a introdução da computação em nuvem será bem recebida, e até encorajada, pelos integradores de sistemas.

4.3.4 No entanto, a questão que se coloca é a da continuidade desta nova actividade. A computação em nuvem representará apenas um excesso de actividade pontual semelhante a outros picos que o sector conheceu na altura dos «bugs» do ano 2000 e da integração do euro?

Várias décadas de inovações e progresso técnico conduziram a um aumento de produtividade que não reduziu a massa de desenvolvimento nem o número de informáticos, tendo, pelo contrário, permitido um aumento considerável do número de sistemas informáticos e do seu perímetro.

A computação em nuvem inscreve-se logicamente nesta tendência, pelo que deverá abrir novos horizontes de actividade ao desenvolvimento informático pelos integradores de sistemas.

4.4 *Como se preparam os editores de programas para a computação em nuvem?*

4.4.1 Editores como a Microsoft, a Google, a Oracle e a SAP, para citar alguns nomes, terão de investir montantes consideráveis na «reconversão» das suas ofertas actuais em soluções rotuladas como «cloud computing ready».

4.4.2 Esta transformação requer, antes de mais, grandes investimentos em novos desenvolvimentos informáticos. Trata-se sobretudo de repensar de forma radical alguns modelos empresariais.

A título de exemplo, a disponibilização do Office 365 da Microsoft afasta-se radicalmente do seu modelo, baseado na venda de licenças a partir da primeira utilização de um dos seus programas.

4.5 *Qual a situação dos prestadores de alojamento de sistemas face à computação em nuvem?*

4.5.1 Durante a última década, houve um desenvolvimento da gestão dos sistemas de informação, nomeadamente da sua principal vertente, a externalização do alojamento dos sistemas (servidores, redes e programas de base).

Com a computação em nuvem esta tendência desenvolver-se-á ainda mais, através da partilha dos recursos externalizados entre um número indeterminado de utilizadores (empresas ou particulares).

4.5.2 A computação em nuvem tende, portanto, a facilitar a externalização, mas tem sobretudo como propósito concentrar as instalações de alojamento em gigantescos parques computacionais. O surgimento da computação em nuvem deve, pois, conduzir a uma reorganização do sector, através do reforço da concorrência entre os fornecedores, das concentrações necessárias para responder à enorme procura de investimento e, inevitavelmente, através de um impacto social comparável ao que outros sectores conheceram quando atravessaram uma tal fase de concentração.

4.6 *Terá o sector público uma visão da computação em nuvem diferente da do sector privado?*

4.6.1 O sector público apoia-se em estratégias, culturas, pessoas e organizações com objectivos, limitações e modos de funcionamento semelhantes aos do sector privado.

4.6.2 Consequentemente, os benefícios que a computação em nuvem poderá trazer para as empresas (ver supra) também se aplicam às administrações públicas. Além disso, graças à computação em nuvem, será possível melhorar o serviço público prestado aos cidadãos ao nível da disponibilidade, acessibilidade, etc.

4.6.3 No entanto, o sector público tem características próprias:

— Clima geral de austeridade

Este clima conduz a um rigor orçamental que obriga a cortes nos programas de investimento público, incluindo nos programas de apoio à informática. Neste contexto, o modelo da computação em nuvem justifica-se, uma vez que permite aumentar a capacidade informática sem necessidade de um investimento inicial.

— Investigação pública

Se a investigação existe no sector privado, a sua presença é ainda mais sentida no sector público graças aos centros nacionais de investigação, aos centros universitários e às parcerias público-privadas.

Ora, a investigação pode requerer picos de capacidade informática, a que a computação em nuvem, precisamente, pode dar resposta.

— Investimentos públicos

Os investimentos públicos podem funcionar como alavanca e encorajar os actores privados nacionais ou europeus, em particular os operadores de telecomunicações, a começarem a investir na computação em nuvem. No passado, vários investimentos públicos agiram como catalisadores de investimento e posicionamento estratégico do sector privado. As indústrias aeronáutica e aeroespacial, a telefonia móvel e as redes ferroviárias de alta velocidade são alguns exemplos.

— Alguns Estados-Membros já investiram montantes consideráveis na transposição dos programas das suas administrações para arquitecturas de computação em nuvem.

4.7 *A computação em nuvem também tem impacto junto dos particulares?*

4.7.1 As soluções de computação em nuvem destinam-se, sobretudo, aos particulares, como é aliás o caso, por exemplo, do serviço iCloud da Apple, do Office 365 da Microsoft e do programa Picasa.

4.7.2 O número de particulares dispostos a adquirir um ou mais servidores ou uma infra-estrutura em rede é ainda ínfimo. Além disso, nem todos podem ou querem preocupar-se com a gestão desta infra-estrutura, incluindo os computadores pessoais.

4.7.3 Os produtos disponíveis até à data nos (discos duros) dos computadores pessoais (tratamento de texto, impressão, armazenagem de fotografias, cópias de segurança de dados, etc.) estão a ser gradualmente substituídos por serviços em linha, segundo o modelo de SaaS (ver supra).

4.7.4 A utilização destes serviços é gratuita na sua versão de base. O fornecedor financia esta utilização gratuita com a possibilidade de criar uma lista de utilizadores particulares que podem ser alvo de acções de *marketing* e publicidade. Na maior parte dos casos, é proposta ao utilizador a aquisição de versões avançadas («premium») desses serviços que, mediante pagamento, proporcionam, por exemplo, mais espaço de armazenamento e funções suplementares.

4.7.5 Para os particulares, o modelo da computação em nuvem responde também à crescente complexidade das ferramentas informáticas, na medida em que oferece uma simplificação através de uma gestão externa. Trata-se também de um modelo de pagamento por utilização («pay-on-demand») que é, efectivamente, conveniente à utilização limitada e pontual de ferramentas e recursos informáticos pelos particulares.

4.7.6 Por fim, o acesso móvel e constante aos dados é um factor cada vez mais atractivo. Muitos fornecedores⁽¹³⁾ dão agora aos utilizadores a possibilidade de ouvirem as suas músicas e verem as suas fotografias, em qualquer parte do mundo.

4.8 *Além do seu impacto económico e comercial, qual será o **impacto social** da computação em nuvem?*

4.8.1 Os informáticos são os mais susceptíveis de serem afectados pelo surgimento da computação em nuvem.

4.8.2 A actividade dos **integradores de sistemas** («system integrators») não deverá decrescer com a computação em nuvem e poderá até aumentar significativamente na fase inicial. Apesar de os informáticos destas empresas terem de fazer esforços para adquirir novas competências para desenvolver soluções de computação em nuvem, o seu número não deverá ser afectado.

4.8.3 Os **informáticos internos** (das empresas clientes dos integradores de sistemas), responsáveis pelo desenvolvimento, deverão ser privados da sua tarefa principal, a de participar no desenvolvimento em cooperação com especialistas dos integradores de sistemas, de modo a assegurar a manutenção depois de os últimos terminarem o seu trabalho. Se a computação em nuvem cumprir o que promete, isto é, se assegurar parte da manutenção, o número de programadores internos deverá diminuir proporcionalmente.

4.8.4 Os informáticos responsáveis pela **exploração informática** serão provavelmente mais afectados. Importa lembrar

que estes já tinham sido amplamente atingidos pelo surgimento da externalização da gestão dos sistemas de informação que colocou estas equipas sob a responsabilidade dos prestadores desse serviço. Com a computação em nuvem, este tipo de externalização continuará a crescer, mas num sector em forte concentração, em que a deslocalização será mais fácil. É, pois, previsível que haja nova redução de pessoal na exploração e no alojamento informáticos.

4.8.5 A externalização de parte ou da totalidade dos departamentos informáticos afasta os informáticos dos utilizadores finais. Esta **distanciação**, de natureza **organizacional** ou mesmo geográfica, reduzirá as interacções entre os dois grupos. Ora, estas interacções criam colaborações directas e eficazes e, sobretudo, laços sociais que permitem aos informáticos compreender e responder melhor às dificuldades e expectativas dos utilizadores.

4.9 *Quais os principais aspectos de um **contrato** de computação em nuvem?*

4.9.1 A relação entre os consumidores e os fornecedores (de computação em nuvem) tem duas vertentes: a vertente de serviços gratuitos e a vertente de serviços pagos. No entanto, esta distinção nem sempre é clara. Os serviços gratuitos, por exemplo, podem impor encargos não financeiros, como a publicidade contextual ou a possibilidade de os fornecedores reutilizarem os dados dos consumidores.

4.9.2 Os serviços gratuitos ou a custo reduzido destinam-se tipicamente aos particulares. No entanto, estes têm de prestar especial atenção às «condições gerais» que, embora pareçam ter um carácter menos formal, possuem vínculo contratual. Além disso, as informações confiadas a um fornecedor têm valor, mesmo para os particulares. Havendo problemas, a gratuitidade do serviço pode ter um custo, na medida em que pode implicar perda de tempo e, até, de informações.

4.9.3 O conteúdo de um contrato de computação em nuvem tem de ser também minuciosamente examinado pelas empresas e, no cenário ideal, por especialistas. De facto, as empresas confiam a um prestador externo informações e ferramentas de valor que, em caso de falha, podem colocá-las em grandes dificuldades.

4.9.4 Os contratos de computação em nuvem são raramente negociáveis e a maior parte dos fornecedores requer que os potenciais assinantes adoptem a forma de contrato padrão. No entanto, como em todos os outros sectores, um contrato de valor ou interesse estratégico importante pode fazer com que o fornecedor aceite um acordo «ajustado».

4.9.5 Independentemente de ser gratuito ou pago, padrão ou específico, o contrato deve esclarecer os seguintes pontos:

— nível de serviço de computação em nuvem (IaaS, PaaS, SaaS);

— nível de disponibilidade dos dados garantido e responsabilidade em caso de perda ou de danos;

⁽¹³⁾ O serviço «Cloud Drive» da Amazon e o serviço «iCloud» da Apple.

- grau de partilha de recursos entre vários utilizadores (risco de sobrelocação);
- condições de flexibilidade dos recursos disponíveis e utilizados, e taxas de facturação em função do consumo;
- direitos ou obrigações do fornecedor de computação em nuvem em relação à divulgação de informações a terceiros, por exemplo, a uma autoridade judiciária;
- identidade específica das partes que prestam realmente os serviços, nomeadamente tendo em conta a natureza multifacetada da computação em nuvem;
- possibilidades de denúncia do contrato e assistência prestada pelo fornecedor durante o período de transição;
- regulamentação e jurisdição (nacionais ou internacionais) que regem o contrato, designadamente, em caso de litígio.

5. Pontos fracos da computação em nuvem

5.1 A computação em nuvem apoia-se na **Internet**, dependendo amplamente dela. Ora, a Internet parece estar perto de alcançar muitos dos seus limites, particularmente em termos de **desempenho**.

O número cada vez maior de utilizadores e de utilizações, a expansão do volume de dados transferidos (nomeadamente ficheiros de áudio e de vídeo) e a exigência dos utilizadores de tempos de resposta cada vez mais curtos são alguns dos factores que puseram em destaque os potenciais problemas de desempenho da Internet. O tráfego na computação em nuvem só irá acentuar estes problemas, não só porque aumentará o volume de dados transferidos, mas sobretudo porque reduzirá ainda mais os tempos de resposta considerados aceitáveis pelos utilizadores.

5.2 A **resiliência da rede** é, no caso da computação em nuvem, um outro risco associado à Internet. Os incidentes técnicos, os ataques de cibercrime ou as decisões de responsáveis políticos interromperam recentemente o seu funcionamento, além de terem mostrado a sua fragilidade e, mais importante ainda, a dependência dos utilizadores em relação à rede pública. O modelo da computação em nuvem tornará ainda mais aparente a necessidade de segurança desta rede que, inicialmente, não fora concebida para fins comerciais.

5.3 Um outro ponto fraco importante e multifacetado da computação em nuvem é a **segurança dos dados** em resultado, principalmente, da sua externalização e eventual deslocalização.

Isto coloca, antes de mais, um problema de continuidade no acesso aos dados, cuja disponibilidade quase imediata pode ser crítica, e até vital, para um utilizador de computação em nuvem. Outro problema daí decorrente é a confidencialidade dos dados alojados e geridos por um prestador externo.

Esta questão é especialmente pertinente para os dados com valor acrescentado, nomeadamente no contexto da espionagem industrial.

5.4 Estas soluções estão particularmente sujeitas a ataques, sendo, portanto, vulneráveis, uma vez que representam um alvo para os «hackers» que é tanto mais **atraente** quanto maior for a **dimensão**, a **visibilidade** e a **relevância** dos parques de

servidores concebidos e construídos para apoiar a computação em nuvem. Serão, portanto, necessários esforços e peritos suplementares para contrariar esta atractividade acrescida.

Note-se, contudo, que os fornecedores de serviços informáticos (externalização, computação em nuvem, etc.) já estão muito sensibilizados para a segurança e o cibercrime, encontrando-se, sem dúvida, mais bem preparados do que a maior parte das suas empresas clientes. Considere-se o seguinte exemplo metafórico: o cofre de um banco atrairá certamente muitos ladrões, mas protege melhor as jóias do que um guarda-jóias no quarto de dormir.

5.5 Acresce a este risco a dificuldade de determinar a **regulamentação** aplicável. Deverá aplicar-se a regulamentação do proprietário das informações ou a do prestador de alojamento?

Além disso, que **autoridade de controlo** pode ser consultada, seja para velar pela aplicação da regulamentação, seja para solucionar os litígios entre proprietários e prestadores de alojamento?

Neste contexto, há que recordar a existência da **Directiva 95/46/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o tratamento de dados pessoais, bem como o parecer do Comité sobre a matéria ⁽¹⁴⁾.

O regime europeu de protecção dos dados constitui um grande travão às transferências de todo o tipo de dados para fora da Europa. A **natureza internacional** da computação em nuvem levanta questões sobre as possibilidades de transferência de dados, seja entre clientes e fornecedores, seja dentro das infra-estruturas dos fornecedores.

Neste contexto, a **falta de governação** (mundial) da Internet, em primeiro lugar, e mais precisamente, da computação em nuvem representa uma fragilidade suplementar.

À protecção de dados há que juntar ainda a questão dos **direitos de autor**. Com efeito, podendo as informações cobertas pelo direito de autor transitar e dispersar-se por vários sítios, torna-se difícil determinar as regras de protecção, remuneração e controlo aplicáveis.

5.6 A inovação informática permitiu que alguns intervenientes adquirissem uma **posição dominante**. Este é, por exemplo, o caso da Microsoft ou da Apple para equipamentos individuais (computadores pessoais, telemóveis, etc.), mas também do Google e do Facebook (motores de busca e redes sociais). A Europa tem velado sempre por que estas posições não prejudiquem os interesses de outros actores do sector, como os consumidores.

A computação em nuvem, que combina várias tecnologias importantes, acumula o poder de atracção e também os **riscos associados a uma posição dominante**. A Europa deverá portanto reforçar a sua vigilância.

⁽¹⁴⁾ JO L 159 de 17.6.1991, p. 38 (CESE 569/1991).

5.7 A questão da **interoperabilidade** não é unicamente técnica, mas também comercial. De facto, sem esta interoperabilidade, os utilizadores tornam-se cativos da solução de computação em nuvem que escolhem e não conseguem transferir os recursos alojados para outro fornecedor. Trata-se, pois, de um entrave à concorrência entre vários fornecedores. Recorrer a «normas abertas» e assegurar a interoperabilidade dos serviços e das aplicações poderá ser uma solução para a transferência simples e rápida dos dados de um fornecedor para outro sem custos adicionais para o utilizador.

5.8 Todos estes pontos fracos representam obstáculos perigosos à implantação e generalização do modelo de computação em nuvem. A mediatização (na imprensa, nos meios de comunicação social, nas redes sociais, etc.) dos problemas ou litígios decorrentes destas fragilidades podem prejudicar gravemente a computação em nuvem e fazer com que os utilizadores deixem de confiar, tanto neste modelo, como nos fornecedores.

6. Desafios e oportunidades para a Europa

6.1 A Comissão Europeia estabelece como objectivo que a Europa seja «cloud active», isto é, activa no domínio da computação em nuvem (ver discurso de Neelie Kroes em cima). Ora, o termo «activa» não esclarece se se trata aqui da mera utilização da computação em nuvem ou do seu desenvolvimento. A primeira interpretação demonstraria uma flagrante falta de ambição. Procurar tornar a Europa produtiva neste domínio («cloud-productive») seria uma formulação mais explícita e faria com que a Europa criasse soluções de computação em nuvem em vez de utilizar simplesmente as soluções de terceiros.

6.2 O sector digital – serviços, produtos e conteúdos – é amplamente dominado por **intervenientes estrangeiros** provenientes, na sua maior parte, da América do Norte ou da Ásia.

No entanto, no sector das **telecomunicações**, a Europa pode gabar-se de estar ao mesmo nível que outras regiões. Operadores como a Deutsche Telekom, a Orange ou a Telefonica são líderes neste domínio.

6.3 Num momento em que a indústria digital é um **motor do crescimento**, a Europa tem de agir. No passado recente, conseguiu mostrar até que ponto consegue assumir a liderança e

dominar certos sectores. Foi o caso da telefonia móvel, ainda que a sua posição tenha recuado nos últimos tempos.

6.4 O surgimento da computação em nuvem é uma nova oportunidade de lançar os dados. Por outras palavras, todos os intervenientes vão poder competir novamente pela liderança mundial. Os actuais intervenientes dominantes encontram-se agora postos em causa por outros actores antigos ou recém-chegados.

6.5 A natureza mundial da computação em nuvem torna necessária a definição de princípios e de normas mundiais. A União Europeia deve continuar a colaborar com as organizações internacionais para desenvolver tais princípios e normas. Deve não só assumir a dianteira nesses esforços como também afirmar-se como garante de que esses princípios e normas assegurarão o elevado nível de protecção dos dados pessoais imposto pela legislação europeia.

6.6 A Europa possui **grandes trunfos** ao entrar nesta nova concorrência mundial:

- possui uma excelente infra-estrutura digital. A fibra óptica está a ser vastamente desenvolvida. A infra-estrutura está sob o controlo e a gestão de um pequeno número de intervenientes históricos que podem influenciar as normas relativas às telecomunicações ou os investimentos a realizar;
- pode/sabe exercer uma política de investimento público forte, susceptível de actuar como catalisador de investimentos privados;
- as suas PME regionais ou nacionais preferem interlocutores próximos, ou seja intervenientes europeus de computação em nuvem;
- alguns sectores (por exemplo, a saúde, as forças armadas, os transportes públicos, o sector público) são regidos por normas e obrigações nacionais e, até, europeias, pelo que darão preferência a fornecedores de computação em nuvem nacionais ou europeus. Outros sectores (por exemplo, bancário, de seguros, energético e farmacêutico) estão vinculados à segurança de dados que os impedirá de escolherem fornecedores fora do seu perímetro nacional ou europeu.

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O desenvolvimento de zonas regionais de gestão dos recursos haliêuticos e de controlo das pescas» (parecer de iniciativa)

(2012/C 24/09)

Relator: **Brendan BURNS**

Em 20 de Janeiro de 2011, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre:

O desenvolvimento de zonas regionais de gestão dos recursos haliêuticos e de controlo das pescas.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 6 de Outubro de 2011.

Na 475.ª reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 27 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 147 votos a favor, 6 votos contra e 15 abstenções, o seguinte parecer:

1. Recomendações

1.1 O Comité acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de proceder a uma reforma profunda da política comum das pescas (PCP) e, em particular, o seu objectivo de estabelecer uma política descentralizada, menos dependente de decisões detalhadas tomadas em Bruxelas e que proporcione mais oportunidades para uma participação do nível local e regional na gestão das pescas. Contudo, faltam os pormenores, a clareza e o regime de sanções, essenciais para o funcionamento eficaz de uma tal política, pelo que estes aspectos devem ser incluídos.

1.2 Sem bons recursos haliêuticos, não pode haver um sector das pescas sustentável. Assim, recomenda-se que a sustentabilidade ambiental seja considerada uma prioridade, como base da sustentabilidade económica e social, e que seja expressamente incluída no regulamento de base. Para tal, a política deverá nortear-se por uma abordagem científica ao ecossistema regida pelo princípio da precaução.

1.3 Para surtir efeito, o reforço dos planos de uma gestão baseada em quotas, com base num «rendimento máximo sustentável», terá que fixar níveis mais elevados que permitam verdadeiramente o florescimento de todas as espécies regulamentadas, o que deverá ser concretizado até 2015.

1.4 Com o sistema proposto de direitos de pesca transaccionáveis com base no mercado, concedendo licenças em função do historial de participação numa pescaria, corre-se o risco de permitir que os responsáveis pela sobrepesca no passado dêem continuação a essa tendência. Assim, o Comité recomenda aos Estados-Membros que façam uso de uma disposição segundo a qual os titulares de licenças devem ter de demonstrar que as suas actividades não prejudicam o ambiente marinho e que contribuem suficientemente para as comunidades de pesca costeiras. Deste modo, a privatização implícita dos recursos haliêuticos estará sujeita a controlos sociais e ambientais.

1.5 O Comité congratula-se com a proibição parcial das devoluções de peixe, mas considera que esta deveria estar especificamente associada a avanços nas técnicas de pesca selectivas.

1.6 As subvenções constantes deveriam ser utilizadas para desenvolver as frotas de pesca que pescam de uma forma menos prejudicial ao ambiente (com menos danos para os recursos haliêuticos e o fundo dos oceanos, menos devoluções, etc.), e não para aumentar a capacidade de pesca.

1.7 As normas e regras que regem as frotas da UE quando pescam no próprio território deveriam aplicar-se igualmente quando o fazem em alto mar e nas águas territoriais de países terceiros, ou seja, não deveria haver dois pesos e duas medidas.

2. Introdução

2.1 Durante a elaboração do presente parecer, foram publicadas as propostas da Comissão para a segunda revisão da política comum das pescas. A Comissão propõe uma reforma a fundo e em larga escala para procurar resolver a situação actual da sobrepesca, da sobrecapacidade das frotas, das grandes subvenções, da fraca resistência económica e do declínio do volume de peixe capturado por pescadores europeus. Assim, o presente parecer apresenta as suas observações sobre o desenvolvimento de zonas regionais de gestão dos recursos haliêuticos no âmbito mais amplo da reforma proposta.

3. Contexto

3.1 Os Tratados UE e a actual PCP conferem à Comissão o direito de iniciativa e ao Conselho a competência exclusiva para a conservação dos recursos biológicos marinhos. Essa centralização sistemática, ou mais concretamente a abordagem do topo para a base, escolhida para concretizar as responsabilidades da PCP, não tem produzido soluções viáveis para a grande diversidade de condições e jurisdições geográficas da PCP. O argumento de que «uma solução não vale para todos» é frequentemente utilizado como uma referência crítica ao acervo que daí resultou.

3.2 A necessidade da participação das partes interessadas foi reconhecida na primeira reforma, em 2002, resultando na criação de conselhos consultivos regionais, que se limitam a prestar aconselhamento.

3.3 Com a adopção do Tratado de Lisboa, ocorreram modificações efectivas muito relevantes. O processo de co-decisão existe, actualmente, entre o Parlamento e o Conselho para todas as questões em matéria de regulamentação das pescas, à excepção da fixação das oportunidades de pesca, que permanece da competência exclusiva do Conselho.

3.4 Numa tentativa de resolver todos os problemas, a Comissão e o Conselho elaboraram regulamentos demasiado complicados, que não conseguiram resolver os problemas existentes nas águas europeias.

3.5 Segundo o sector das pescas, existe uma abundância de pormenores quase cómica: especificações das artes de pesca, composições de desembarques permitidas e regulamentações técnicas, tudo inserido em 900 actos regulamentares. Esta minúcia nos pormenores abranda a inovação, pois não dá qualquer incentivo para se encontrarem soluções viáveis. Além disso, conduziu a uma perda de confiança entre o sector das pescas e os mecanismos e comités políticos supostamente incumbidos de controlar a PCP. Tal resulta inevitavelmente em tentativas de fuga, e não de cumprimento.

3.6 Com a actual PCP, a inovação e a experimentação no sector não tem sido incentivada, embora haja alguns bons exemplos estimulados por pescadores. Na Escócia, há um registo constante de inovação, por exemplo, na conservação do bacalhau no mar do Norte. Além disso, verificaram-se muitos abates de navios a par de encerramentos em tempo real, uma gestão inteligente do limite de dias no mar, o desenvolvimento de artes de pesca selectivas e experiências com a utilização de CCTV. Isto ajudou a reduzir as devoluções e a melhorar a competitividade e a conservação. Outros exemplos de bons contributos encontram-se no sector das redes de arrasto de vara dos Países Baixos, que está a mudar e a desenvolver tipos de artes de pesca e abate.

3.7 A característica comum a todas estas iniciativas é o reconhecimento pelo sector das pescas de que existem problemas (por exemplo, ao reduzir as devoluções) e de que deve ser o sector a contribuir mais para encontrar soluções e pô-las em prática. Estão disponíveis outros exemplos de soluções regionais, provando que essas soluções produzem melhores resultados do que a regulamentação genérica elaborada em Bruxelas.

3.8 Contudo, todas estas experiências partilham de uma restrição fundamental: no âmbito da actual PCP, não é possível delegar responsabilidades. Os resultados finais de inovação, experimentação e desenvolvimento apenas podem influenciar as regulamentações se a Comissão decidir levá-los em conta.

3.9 A tendência da Comissão de manter um controlo excessivamente rigoroso da regulamentação talvez seja justificada por uma vontade forte de não falhar no cumprimento das responsabilidades. Era exactamente esse o caso antes do Tratado de Lisboa e, lamentavelmente, tornou-se um processo que se perpetua. Quanto mais centralizada, complexa e desadequada for a legislação, mais as partes interessadas perdem confiança e, consequentemente, menos provável se torna o seu cumprimento total. Isso cria uma justificação para uma regulamentação centralizada mais apertada, e assim continua o ciclo.

4. Observações na generalidade

Por todos os motivos expostos na secção 3 *supra* (Contexto), a lógica para o estabelecimento de autoridades regionais para a aplicação das políticas da UE explica-se em si mesma. Isto levanta, por sua vez, algumas questões.

4.1 Delegação de poderes

4.1.1 Para que as autoridades regionais possuam verdadeiro valor, precisam de ter metas estratégicas baseadas em provas científicas estabelecidas em Bruxelas. Bruxelas deveria igualmente:

- ser responsável por assegurar condições equitativas entre as regiões e as pescas;
- fiscalizar o sector de forma a garantir o cumprimento de quotas, metas e outros objectivos da UE.

4.1.2 Devido à diversidade geográfica e à variedade de outros factores entre as zonas de pesca, devem ser disponibilizadas ferramentas de gestão aos Estados-Membros. Tal irá garantir que o desenvolvimento de regras e regulamentos, quer a nível da UE quer a nível regional, será efectuado com a participação plena do sector das pescas e dos peritos, que conhecem e entendem o que poderá ou não funcionar em cada zona.

4.2 Regiões de pesca e autoridades regionais

4.2.1 A grande variedade de zonas abrangidas por estas alterações não permite que o presente parecer proponha objectivos concretos; porém, recomenda-se que todas as regiões sejam estabelecidas por órgãos representativos que incluam os Estados-Membros e as partes interessadas, em particular os órgãos que representam apenas um interesse regional mas não têm uma competência pan-europeia.

4.3 Devoluções

4.3.1 As devoluções de peixe tornaram-se uma questão importante, em especial as que se realizam durante o processo de captura. A Comissária Maria Damanaki reagiu à atenção da comunicação social a este tema, propondo uma proibição parcial das devoluções na revisão da PCP.

4.3.2 As potenciais consequências de uma abordagem desadequada às devoluções de peixe poderão ser desastrosas para as comunidades pesqueiras e para o sector das pescas.

4.3.3 A principal causa das devoluções de peixe reside nos actuais regulamentos que regem as pescarias mistas, quando se capturam inevitavelmente várias espécies juntas. A gestão através de «totais admissíveis de capturas» para cada espécie individual, complementada por regras de «composição das capturas»

que regem as proporções de diferentes espécies que podem desembarcar, cria uma matriz rígida de regras que não reflecte a abundância e as proporções de determinados peixes presentes no ecossistema.

4.3.4 Um dos principais objectivos da PCP revista deveria ser apoiar a introdução de melhores práticas de trabalho, como descrito detalhadamente na secção 3 do presente parecer, permitindo reduzir as devoluções para níveis insignificantes.

Bruxelas, 27 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

ANEXO

ao parecer do Comité

As propostas de alteração seguintes, que obtiveram mais de um quarto dos votos expressos, foram rejeitadas durante o debate:

Pontos 1.2, 1.3, 1.4, 1.6 e 1.7

Suprimir.

Resultado da votação

A favor:	46
Contra:	102
Abstenções:	14

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel da sociedade civil no acordo de comércio livre entre a UE e a Índia» (parecer de iniciativa)

(2012/C 24/10)

Relatora: **Madi SHARMA**

Em 14 de Setembro de 2010, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre

O papel da sociedade civil no acordo de comércio livre entre a UE e a Índia.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 5 de Outubro de 2011. A relatora foi Madi Sharma.

Na 475.ª reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 27 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 152 votos a favor, 3 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e Recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) considera que um acordo de comércio livre (ACL) entre a UE e a Índia poderá ser vantajoso para ambas as partes, podendo trazer benefícios como maior desenvolvimento, competitividade, riqueza e emprego. O comércio constitui um importante mecanismo para apoiar o desenvolvimento e reduzir a pobreza. Contudo, no interesse de todas as partes, há que avaliar com cuidado, transparência e numa perspectiva abrangente o seu impacto económico, social e ambiental. Neste contexto, a sociedade civil tem um papel preponderante a desempenhar.

1.2 O processo de negociação deste ACL, incluindo a identificação das suas potenciais repercussões, apresenta algumas lacunas a colmatar por ambas as partes antes da conclusão do ACL. Segundo o documento de posição dos serviços da Comissão, «*poder-se-iam ter considerado mais atentamente as repercussões para o emprego informal*», além de que a realização de análises adicionais sobre os efeitos do acordo na deslocalização do trabalho permitiria «*previsões mais rigorosas em relação a outras consequências sociais, como o impacto sobre a pobreza, a saúde e a educação*»⁽¹⁾.

1.3 O CESE recorda que, nos termos do artigo 207.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a política comercial comum da UE deve ser conduzida «*de acordo com os princípios e objectivos da acção externa da União*», e que, nos termos do artigo 3.º do Tratado da União Europeia, deve contribuir, nomeadamente, para o desenvolvimento sustentável, a erradicação da pobreza e a protecção dos direitos humanos. O comércio não é um fim em si mesmo.

1.4 O CESE recomenda que se realizem sem demora novos estudos que tenham expressamente em consideração o verdadeiro impacto do ACL na sociedade civil da UE e da Índia (nomeadamente sobre o Modo 4, as PME, os direitos dos trabalhadores, a condição da mulher, a segurança dos consumidores, a economia informal, a agricultura, a pobreza e os efeitos sobre o acesso a produtos fundamentais como os medicamentos que

salvam vidas). Em prol da transparência, estes estudos deveriam ser realizados com base em estudos científicos públicos e em seminários com a participação da sociedade civil. As respectivas conclusões poderiam então ser levadas em conta no âmbito das negociações, que estão agora na sua fase final.

1.5 O CESE exorta o Conselho, o Parlamento e a Comissão a assegurarem que, antes da celebração de um acordo, a UE:

- leva em conta as perspectivas e as preocupações da sociedade civil da UE;
- avalia o impacto sobre os cenários prováveis no âmbito do Modo 4, contemplando a qualidade e a quantidade de trabalho por sector e por Estado-Membro, em estreita consulta com os parceiros sociais;
- cumpre as suas obrigações jurídicas para que o ACL não se traduza num aumento da pobreza;

e que o acordo:

- se rege por uma cláusula eficaz em matéria de direitos humanos, em consonância com as práticas anteriores e a política estabelecida da UE;
- inclui um capítulo ambicioso sobre o desenvolvimento sustentável contendo disposições laborais e ambientais aplicáveis através dos procedimentos normais de resolução de litígios, e prevendo medidas correctivas eficazes;
- criar, em especial, um quadro assente nos direitos estabelecidos pela OIT em prol dos trabalhadores activos na economia informal;
- inclui uma cláusula bilateral de salvaguarda social que tenha em conta não só os riscos para a indústria nacional, tanto na UE como na Índia, mas também os riscos para a sociedade, incluindo as deslocalizações laborais.

⁽¹⁾ Posição dos serviços da Comissão Europeia – Avaliação de impacto da sustentabilidade do comércio relativa ao ACL UE-Índia, 31 de Maio de 2010.

1.5.1 O CESE recomenda a criação de um mecanismo de acompanhamento da sociedade civil, com competências para emitir recomendações específicas sobre a necessidade de activar a cláusula de salvaguarda social. As autoridades competentes devem ter a obrigação de dar uma resposta fundamentada a estas recomendações. Importa apoiar a formação e o reforço de capacidades da sociedade civil no contexto de tal acompanhamento.

1.6 Dado que o teor do acordo de comércio livre entre a UE e a Índia é actualmente confidencial, as suas especificidades não podem ser examinadas no presente parecer.

2. Introdução

2.1 Um acordo de comércio livre (ACL) entre a UE e a Índia abrangeria mais de um quinto da população mundial, convertendo-o num dos ACL mais importantes no mundo. Tem potencial para beneficiar de modo significativo tanto a sociedade europeia como a indiana.

2.2 Ambas as sociedades enfrentam desafios económicos importantes: a UE, com uma população envelhecida e mercados saturados, e a Índia, com uma população imensa e urbanização crescente. Tendo em conta a disparidade do desenvolvimento das duas regiões, a liberalização e a maior abertura dos dois mercados poderão beneficiar as populações de ambas as partes.

2.3 As organizações empresariais europeias e indianas reconhecem que poderão ocorrer deslocalizações de mão-de-obra. No entanto, com uma maior abertura dos dois mercados e mediante o desenvolvimento de competências e programas de formação, o intercâmbio de conhecimentos, o desenvolvimento de infra-estruturas, a aplicação de disposições relativas à cadeia de abastecimento e a acção de empresas conjuntas (*joint ventures*), as transacções comerciais entre a Índia e a UE poderão gerar crescimento sustentado, maior competitividade e mais emprego a longo prazo. O Centro Europeu de Negócios e Tecnologia (EBTC), que tem por objectivo propor soluções práticas às empresas que entram no mercado indiano, desempenhará um papel determinante face a estes desafios.

2.4 Promover a inovação mediante um ACL poderá assegurar a competitividade futura das empresas. As empresas europeias e indianas estão a cooperar cada vez mais ao nível do desenvolvimento tecnológico numa série de sectores. A Índia possui uma mão-de-obra altamente qualificada e de baixo custo, com grandes capacidades no domínio da I&D. No entanto, ambas as partes precisam de um ambiente propício a investimentos sustentáveis na inovação. A experiência e os conhecimentos especializados das empresas da UE na Índia e das empresas indianas na UE podem constituir um trunfo importante para ajudar a satisfazer tais exigências.

2.5 O ACL tem implicações importantes para o investimento estrangeiro. A fim de atrair fundos, a Índia tem vindo a liberalizar e a simplificar o seu regime de investimento directo estrangeiro (IDE) desde 1991, levando a um aumento dos afluxos

de IDE. O ACL teria por base esta política, proporcionando às empresas europeias acesso ao mercado e segurança jurídica⁽²⁾. Na nova situação criada pelos ACL, é preciso avaliar atentamente as consequências para a Índia da abertura aos investimentos directos estrangeiros, devendo proceder-se a esta abertura de forma gradual.

2.6 O presente parecer não examina as potenciais vantagens económicas do ACL, focando antes as suas eventuais repercussões sociais e ambientais, em particular no âmbito do Modo 4, para a UE e para os segmentos mais pobres da sociedade indiana. Tais repercussões são uma componente importante dos interesses das empresas europeias em matéria de diligência devida e de protecção de marcas. As questões da responsabilidade social das empresas e dos direitos humanos e laborais superam as fronteiras da União para as empresas europeias com actividade comercial internacional.

3. O processo de negociação

3.1 Os negociadores consultaram grandes empresas tanto na UE como na Índia. Todavia, o CESE, enquanto órgão consultivo que representa todos os sectores da sociedade civil, receia que os negociadores não estejam a consultar em pé de igualdade todos os actores da sociedade civil. Insta, por isso, a Comissão a ter plenamente em conta os pontos de vista de todas as partes interessadas de ambos os lados e a consultar, nomeadamente, as PME sobre as potenciais consequências; os sindicatos sobre a falta de clareza quanto a garantias laborais e ao Modo 4; os grupos de consumidores e os sectores agrícolas sobre a segurança alimentar; e a economia informal na Índia.

3.2 Muitas ONG e sindicatos europeus e indianos, bem como fundações da UE e empresas informais indianas, manifestaram a sua apreensão em relação às potenciais consequências negativas do ACL e à forma como as negociações foram conduzidas⁽³⁾. **Embora reconhecendo a importância de respeitar a confidencialidade nas negociações comerciais, o CESE insta a Comissão a dissipar quaisquer mal-entendidos, em prol da transparência, que tem importância equivalente, se necessário revelando as suas propostas nesta matéria.**

⁽²⁾ JO C 318 de 29.10.2011, p. 150.

⁽³⁾ Há estudos que apontam para as dificuldades derivadas das disposições TRIPS-plus em matéria de direitos de propriedade intelectual, de liberalização e desregulamentação dos serviços financeiros, de liberalização do comércio de bens, nomeadamente no sector agrícola, de surgimento de grandes cadeias de distribuição, de liberalização das práticas em matéria de investimento e contratos públicos e de proibição das restrições às exportações. Ver, por exemplo, S. Polaski et al, *India's Trade Policy Choices: Managing Diverse Challenges* [As escolhas da Índia em matéria de política comercial: Gerir vários desafios] (Carnegie, 2009), S. Powell, *EU India FTA: Initial Observations from a Development Perspective* [O ACL UE-Índia: Observações preliminares numa perspectiva de desenvolvimento] (Traidcraft, 2008), C. Wichterich, *Trade Liberalisation, Gender Equality, Policy Space: The Case of the Contested EU-India FTA* [Liberalização das trocas comerciais, igualdade de género, espaço político: O caso do contestado ACL UE-Índia] (WIDE, 2009), K. Singh, *India-EU FTA: Should India Open Up Banking Sector? Special Report* [O ACL UE-Índia: Deverá a Índia abrir o seu sector bancário? – Relatório especial] (Deli, 2009), CEO/India FDI Watch, *Trade Invaders: How Big Business is Driving the EU-India FTA Negotiations* [Os invasores comerciais: Como as grandes empresas conduzem as negociações sobre o ACL UE-Índia] (2010).

3.3 O CESE considera que o comércio não pode ser subtraído à competência do Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE). A coerência da política europeia é essencial para a preservação dos valores e dos princípios europeus. O Comité recomenda que as Direcções-Gerais pertinentes sejam mantidas informadas durante todo o processo de negociações.

4. Avaliação do Impacto na Sustentabilidade (AIS)

4.1 A Comissão encomendou a consultores independentes uma avaliação do impacto na sustentabilidade (SIA), cujas conclusões foram apresentadas em 2009 ⁽⁴⁾. De acordo com este estudo, o impacto social deste ACL seria insignificante para a UE, não tendo repercussões salariais e podendo gerar apenas algumas deslocalizações pouco significativas de mão-de-obra ⁽⁵⁾. Já na Índia se verificaria um aumento dos salários dos trabalhadores qualificados e não qualificados na ordem dos 1,7 % a curto prazo e dos 1,6 % a longo prazo, bem como alguma deslocalização laboral rumo a empregos mais bem remunerados ⁽⁶⁾.

4.2 A Comissão dá grande importância a esta AIS ao enfatizar os benefícios globais do ACL ⁽⁷⁾. Porém, é importante notar que esta avaliação também alerta para eventuais riscos sociais e ambientais.

4.3 Os sindicatos europeus manifestam preocupação relativamente aos direitos laborais na UE e solicitam a realização de uma avaliação do impacto do ACL sobre os cenários prováveis no âmbito do Modo 4 antes da conclusão das negociações. Tal avaliação deve abranger o impacto na qualidade e na quantidade de trabalho por sector e por Estado-Membro. Deve incluir ainda uma consulta exaustiva aos parceiros sociais a realizar antes e após a entrada em vigor do ACL, formulando recomendações vinculativas quanto à prevenção ou à atenuação das repercussões negativas eventualmente identificadas.

4.4 A AIS descreve os efeitos do ACL sobre as normas laborais e as condições de trabalho na Índia como «incertos». Segundo as estatísticas oficiais do governo, cerca de 90 % da economia da Índia é informal (ou não organizada), percentagem que se prevê que permaneça globalmente estável no futuro próximo ⁽⁸⁾. Segundo os números da OIT/OMC, os trabalhadores do sector informal vivem com menos de 2 dólares americanos por dia ⁽⁹⁾. A maior parte da mão-de-obra feminina (mais

de 95 %) trabalha no sector informal, pelo que as mulheres estão em situação de risco de uma forma desproporcionada.

4.5 A AIS salienta os potenciais efeitos do ACL para o ambiente, salientando a probabilidade de ocorrerem efeitos negativos moderados sobre a atmosfera ⁽¹⁰⁾, a qualidade dos solos ⁽¹¹⁾, a biodiversidade ⁽¹²⁾ e a qualidade da água ⁽¹³⁾. O CESE considera conveniente ter em conta as advertências constantes da própria AIS.

4.6 A metodologia da AIS não consegue apreender o verdadeiro impacto do ACL. A avaliação centrou-se principalmente na economia formal, que requer modelos económicos comparativamente simples ⁽¹⁴⁾. Ao invés, a sua análise dos efeitos sociais e ambientais assenta numa metodologia qualitativa menos clara, para além de que o impacto sobre as emissões de carbono, a segurança dos consumidores e a segurança alimentar não é adequadamente avaliado.

4.7 De acordo com o documento de posição dos serviços da Comissão, poder-se-iam ter considerado mais atentamente os efeitos do acordo sobre o trabalho digno, o emprego informal e a deslocalização do emprego, o que permitiria *«previsões mais rigorosas em relação a outras consequências sociais, como o impacto sobre a pobreza, a saúde e a educação»* ⁽¹⁵⁾.

4.8 Surpreendentemente, a AIS não faz referência a uma série de outros estudos que assinalaram que o ACL poderia ter consequências graves para a Índia ⁽¹⁶⁾, nem às preocupações da UE, nomeadamente no tocante aos efeitos do Modo 4 sobre o emprego na UE.

4.9 O CESE adoptou recentemente um parecer sobre as AIS em que traça linhas de orientação para uma metodologia assente nas boas práticas a utilizar na avaliação do impacto total de um ACL ⁽¹⁷⁾.

4.10 O CESE preconiza a realização de novos estudos que, com base em tais linhas de orientação, levem expressamente em conta o impacto do ACL na sociedade civil da UE e da Índia, focando, em particular, os direitos dos trabalhadores, o Modo 4, as mulheres, a protecção dos consumidores, as PME, a economia informal, o ambiente, a agricultura (incluindo a segurança alimentar), a pobreza e as alterações climáticas. Estes novos estudos deveriam basear-se, por sua vez, em estudos científicos públicos independentes e em seminários.

⁽⁴⁾ ECORYS, CUTS, Centad, *Avaliação de Impacto no Desenvolvimento Sustentável do Comércio (AIS) do Acordo de Comércio Livre UE-Índia* – TRADE07/C1/C01, 18.5.2009.

⁽⁵⁾ Ibid., pp.17-18. O estudo aponta para números na ordem dos 250 a 360 por cada 100 mil trabalhadores.

⁽⁶⁾ Ibid. O estudo aponta para números na ordem dos 1 830 a 2 650 por cada 100 mil trabalhadores.

⁽⁷⁾ Ver carta do Comissário De Gucht aos deputados europeus, de 16 de Fevereiro de 2011.

⁽⁸⁾ Comissão Nacional das Empresas do Sector Não Organizado, *The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective, Volume 1, Main Report* [O Desafio do Emprego na Índia: Perspectiva de uma economia informal, Volume I, Relatório Principal] (Nova Deli, Abril de 2009), p. 2.

⁽⁹⁾ Bacchetta et al, *Globalization and Informal Jobs in Developing Countries* [A Globalização e o Emprego Informal nos Países em Desenvolvimento] (OIT/OMC: Genebra, 2009).

⁽¹⁰⁾ Ver nota de pé de página n.º 4, p. 277 (AIS, 2009- ver nota de pé de página n.º 4 para a referência completa).

⁽¹¹⁾ Ibid., p. 278.

⁽¹²⁾ Ibid., p. 279.

⁽¹³⁾ Ibid., p. 280.

⁽¹⁴⁾ Ibid., p. 51.

⁽¹⁵⁾ Ver nota de pé de página n.º 1.

⁽¹⁶⁾ Ver nota de pé de página n.º 4.

⁽¹⁷⁾ Parecer do CESE sobre as *Avaliações de impacto da sustentabilidade e política comercial da UE*, 5.5.2011 (JO C 218, de 23.7.2011, p. 14.).

4.11 Nada do que precede implica que o impacto do ACL seja necessariamente negativo. Contudo – à primeira vista, pelo menos –, parece apontar para a existência de tal *possibilidade*, o que por si só já justifica um novo exame pela Comissão, em particular dado que, como se refere *infra*, a UE tem uma responsabilidade legal de avaliar o impacto das suas políticas externas, tanto a nível interno como externo.

5. As responsabilidades da UE

5.1 Compete, em primeiro lugar, a um governo que conduza negociações com vista à liberalização do comércio considerar o impacto económico e social das suas políticas. Sem dúvida que a Índia é a principal responsável pelos efeitos das suas políticas na sua população. O CESE reconhece os desafios que a Comissão enfrenta nas negociações com a Índia, que a justo título defende a sua própria abordagem em matéria de direitos humanos, normas laborais, desenvolvimento sustentável e sociedade civil. Mas tal não exime a UE de quaisquer responsabilidades independentes neste domínio. Com efeito, trata-se de uma obrigação jurídica.

5.1.1 Nos termos do artigo 207.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a política comercial e de desenvolvimento da UE deve ser consentânea com os princípios e os objectivos da acção externa da União, expostos no artigo 21.º do Tratado da União Europeia (TUE), incluindo, como princípios,

[a] universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, [o] respeito pela dignidade humana, [os] princípios da igualdade e solidariedade e [o] respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.

e como objectivos,

apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objectivo erradicar a pobreza.

5.2 O CESE solicita à Comissão que cumpra a sua obrigação jurídica de garantir que o ACL UE-Índia respeita os direitos humanos e não compromete os esforços destinados a fomentar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental e a erradicação da pobreza. Salienta a importância de criar um quadro assente nos direitos estabelecidos pela OIT em prol dos trabalhadores activos na economia informal.

6. Acompanhamento e adaptação do ACL

6.1 A UE deve velar por que as suas políticas não tenham efeitos negativos sobre a pobreza e contribuam para a sua erradicação. É possível cumprir esta obrigação mediante a inclusão de cláusulas no ACL que permitam intervir no processo de liberalização do comércio visado pelo acordo em caso de ocorrência de efeitos negativos, e através de um mecanismo de acompanhamento eficaz que permita activar essas cláusulas.

6.2 Cláusula de direitos humanos

6.2.1 Tradicionalmente, a UE inclui nos seus acordos bilaterais disposições destinadas a garantir que os acordos não comprometem os objectivos sociais. Desde 1995 segue a política de incluir uma cláusula de direitos humanos em todos os acordos de comércio e de cooperação com países terceiros⁽¹⁸⁾. Mais recentemente, difundiu-se a prática de introduzir em acordos posteriores cláusulas de direitos humanos constantes de acordos-quadro existentes. Isto poderá ser juridicamente eficaz, dependendo dos termos da cláusula original e dos termos da cláusula «de ligação» no acordo posterior.

6.2.2 É fundamental que este ACL fique sujeito a uma cláusula eficaz em matéria de direitos humanos, independentemente do modo de o conseguir. O Acordo de Cooperação CE-Índia de 1994 contém uma cláusula de direitos humanos, mas não é actual. Como afirmou o Tribunal de Justiça Europeu, a função desta cláusula é permitir a suspensão do Acordo de Cooperação⁽¹⁹⁾. Não permite suspender outros acordos, como o ACL⁽²⁰⁾. É essencial que o ACL respeite a política declarada da UE nesta matéria, quer através de uma nova cláusula em matéria de direitos humanos, quer através de uma cláusula de ligação cuidadosamente formulada.

6.2.3 O CESE insiste na importância de que o ACL respeite a política declarada da UE nesta matéria, quer através de uma nova cláusula em matéria de direitos humanos, quer através de uma cláusula de ligação cuidadosamente formulada, uma posição igualmente subscrita pelo Parlamento Europeu⁽²¹⁾.

6.3 Disposições em matéria de desenvolvimento sustentável

6.3.1 É igualmente importante **prosseguir e reforçar** a boa prática da UE em matéria de **inclusão de critérios ambientais e laborais nos ACL**. Tanto o ACL entre UE e a Coreia como o Acordo de Parceria Económica (APE) entre a UE e os países do Cariforum contêm disposições que obrigam as partes a assegurar o respeito das normas fundamentais de trabalho da

⁽¹⁸⁾ Comunicação da Comissão relativa à tomada em consideração do respeito dos princípios democráticos e dos direitos humanos nos acordos entre a Comunidade e os países terceiros, COM(1995) 216 final.

⁽¹⁹⁾ Processo C-268/1994, *Portugal vs. Conselho* [1996] Colect. I-6177, ponto 27.

⁽²⁰⁾ L. Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements* [A Condicionalidade Aplicada aos Direitos Humanos nos Acordos Internacionais da UE] (Oxford: OUP, 2005), 255. Pode dizer-se que a posição é indiscutivelmente diferente relativamente aos acordos em que a cláusula relativa aos «elementos essenciais» é acompanhada de uma «cláusula de não execução» que preveja «medidas apropriadas».

⁽²¹⁾ Resolução do PE, de 26 de Março de 2009, ponto 43, que «salienta que as cláusulas relativas aos direitos humanos e à democracia constituem um elemento essencial do ACL.» Ver também a política geral reflectida na Resolução do PE, de 11 de Maio de 2011, na qual o PE «manifesta o seu firme apoio à inclusão de cláusulas juridicamente vinculativas em matéria de direitos humanos nos acordos internacionais da UE, com um mecanismo de consulta claro e preciso, inspirado no artigo 96.º do Acordo de Cotonu» e a Resolução do PE sobre a cláusula relativa aos Direitos Humanos e à Democracia nos acordos da União Europeia (2005/2057(INI)).

OIT (uma norma absoluta) e a manutenção dos níveis actuais de protecção do ambiente e do trabalho (uma norma relativa), bem como outras disposições conexas.

6.3.2 O CESE regozija-se com o empenho do Comissário De Gucht em relação aos capítulos social e ambiental ⁽²²⁾. No entanto, convida a Comissão a velar por que, contrariamente às disposições constantes dos acordos supramencionados, estas disposições se façam acompanhar de medidas de aplicação sólidas, à semelhança das existentes em caso de violação de outras partes do ACL ou, por exemplo, de disposições equivalentes às previstas nos ACL dos EUA ⁽²³⁾. O CESE solicita igualmente à Comissão que crie incentivos através de programas de cooperação ou de mecanismos semelhantes, apoiados por um sistema de multas eficazes em caso de violação das disposições, tal como recomendado pelo Parlamento Europeu ⁽²⁴⁾.

6.3.3 A Comissão deve incluir no ACL UE-Índia disposições laborais e ambientais que ambas as partes tenham de respeitar através dos procedimentos normais de resolução de litígios, com medidas correctivas como a suspensão de obrigações comerciais ou a imposição de multas.

7. Cláusula de salvaguarda social

7.1 Todos os ACL contêm cláusulas de salvaguarda que permitem suspender a liberalização do comércio no caso de prejuízo ou perturbação da indústria nacional. Espera-se que o presente ACL inclua disposições para o efeito. Estas devem, contudo, visar os riscos em causa.

7.2 O CESE solicita à Comissão Europeia que assegure a inclusão de uma cláusula bilateral de salvaguarda social que tenha em conta não só os riscos para a indústria nacional, tanto na UE como na Índia, mas também os riscos para a sociedade, incluindo as deslocalizações laborais. Esta cláusula deve inspirar-se no artigo 25.º, n.º 2, alínea b), do ACL Cariforum-UE, que estabelece que uma medida de salvaguarda pode ser adoptada se um produto originário de uma das Partes for importado no território da outra Parte em quantidades de tal forma acrescidas e em

condições tais que causem ou ameacem causar perturbações num sector da economia, em especial sempre que essas perturbações gerem problemas sociais importantes.

8. Mecanismo de acompanhamento da sociedade civil

8.1 A sociedade civil na UE e na Índia é muito organizada e proactiva. As autoridades de ambas as partes teriam vantagem em prever um mecanismo destinado a aumentar a transparência e a consulta, assim como a aplacar eventuais receios, velando pelo acesso directo da sociedade civil aos decisores políticos.

8.2 O CESE recomenda a criação de um mecanismo de acompanhamento da sociedade civil que inclua actores do meio empresarial, dos sindicatos, das ONG, das universidades, entre outros, tal como recomendado na AIS. O CESE poderia tomar parte neste processo ⁽²⁵⁾. Tal mecanismo poderia ser criado com base nos modelos do ACL UE-Coreia ou do APE Cariforum-UE, que incluem uma série de intervenientes da sociedade civil formados e financiados com vista a constituir um mecanismo de acompanhamento eficaz ⁽²⁶⁾.

8.3 Tanto a AIS como o documento de posição dos serviços da Comissão recomendam a criação de um mecanismo de acompanhamento ⁽²⁷⁾.

8.3.1 Tal mecanismo de acompanhamento deveria também ter uma função concreta no âmbito da cláusula de salvaguarda social. Normalmente, a aplicação efectiva das cláusulas de salvaguarda depende do grau de organização do sector em causa, o que é evidentemente muito mais difícil no caso da economia informal.

8.3.2 O CESE recomenda que o mecanismo de acompanhamento da sociedade civil seja dotado de competências para emitir recomendações específicas sobre a necessidade de activar a cláusula de salvaguarda social. As autoridades competentes devem ter a obrigação de dar uma resposta fundamentada a estas recomendações.

Bruxelas, 27 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽²²⁾ Ver nota de pé de página n.º 7.

⁽²³⁾ Por exemplo, o artigo 17.º, n.º 2, alínea b), do ACL EUA-Jordânia.

⁽²⁴⁾ Resolução do PE, de 25 de Novembro de 2010, sobre os direitos humanos e as normas sociais e ambientais nos acordos comerciais internacionais, ponto 2.

⁽²⁵⁾ Ver nota de pé de página n.º 3, pp. 275-280.

⁽²⁶⁾ Ver nota de pé de página n.º 18.

⁽²⁷⁾ Ver nota de pé de página n.º 4, p. 288, e n.º 1, p. 2.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A nova política externa e de segurança da UE e o papel da sociedade civil» (parecer de iniciativa)

(2012/C 24/11)

Relator: **Carmelo CEDRONE**

Em 14 de Setembro de 2010, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre a:

A nova política externa e de segurança da UE e o papel da sociedade civil.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 25 de Maio de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 27 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 111 votos a favor, 23 votos contra e 23 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e propostas

1.1 A estratégia

1.1.1 À luz das grandes mudanças em curso e aproveitando a oportunidade oferecida pela instituição do Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE) e a criação do cargo de Alto-Comissário para a Política Externa, a União tem necessidade de redefinir e actualizar a sua estratégia em matéria de política externa, no que diz respeito tanto às políticas como aos domínios de intervenção a privilegiar. Só a partilha de interesses comuns e uma vasta acção de coordenação poderão favorecer a realização desse objectivo.

1.1.2 A Europa é responsável por um terço do PIB mundial. No entanto, a UE não é apenas uma comunidade económica. O papel da Europa assume toda a sua projecção face à constatação de que, actualmente, os países da UE já não conseguem, na qualidade de meros Estados-nação, proteger os seus interesses, impor os seus valores na esfera internacional ou fazer face a desafios que se tornaram transfronteiriços, como a imigração ou o terrorismo. Por conseguinte, um empenho comum mais significativo na política externa por parte dos Estados-Membros permitirá igualmente limitar a deriva intergovernamental, ou prevenir acções isoladas dos Estados-Membros, como aconteceu recentemente, tendência que, a confirmar-se, poderia acelerar o seu declínio não só económico, mas também político e colocar em risco precisamente os valores democráticos em que assenta a UE.

1.2 As políticas

1.2.1 Na política externa, a UE deve manter, acima de tudo, os seus valores, definindo políticas e acções comuns com vista à preservação da paz, à prevenção de conflitos, ao desenvolvimento de acções de estabilização e ao reforço da segurança internacional, no respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas, bem como consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos fundamentais e os princípios do direito internacional, incluindo as normas laborais fundamen-

tais, e ainda ajudar as populações confrontadas com catástrofes naturais ou causadas pela actividade humana. Mas se a Europa se empenha para além das suas fronteiras, não o faz apenas por humanidade ou amor ao próximo, fá-lo também no seu próprio interesse, com vista a preservar a sua própria prosperidade. Cumpre-lhe também enfrentar o problema dos refugiados e oferecer perspectivas às populações nos seus países.

1.2.2 A UE deve assumir uma posição de liderança neste domínio no âmbito da ONU, a quem cabe a responsabilidade primeira pela manutenção da paz internacional. Parece, portanto, necessária uma cooperação estreita entre a UE e a ONU em matéria de gestão de crises civis e militares e, em particular, nas operações de ajuda humanitária.

1.2.3 Além disso, no entender do CESE, é necessário reforçar as acções de política externa integradas e comuns nos domínios da segurança e do aprovisionamento de energia, da segurança alimentar e das alterações climáticas, da regulação dos fluxos migratórios e da luta contra a criminalidade organizada, o tráfico, a pirataria e a corrupção. Este processo de integração e de coordenação deverá abranger igualmente a política comercial. Globalmente, trata-se de um esforço considerável e complexo, que exige uma adaptação do orçamento da UE consagrado à política externa.

1.3 As zonas geográficas de intervenção

1.3.1 A UE tem a obrigação de acompanhar e de interessar-se por tudo o que se passa fora das suas fronteiras, redefinindo a sua estratégia de alianças. Porém, ainda não dispõe de todos os meios e instrumentos para poder fazê-lo como seria necessário e exigível e assumir a posição de um verdadeiro actor político a nível internacional. No entanto, o seu principal desafio não reside na falta de instrumentos, mas sim na sua incapacidade de garantir a coerência na gestão dos diferentes instrumentos e de assegurar a vontade política dos Estados-Membros nesta matéria.

1.3.2 Assim, a UE, sem descurar, pelo menos sob o ponto de vista económico, as suas relações com as grandes regiões do mundo, como a América do Norte, com a qual mantém uma relação estratégica, ou a América do Sul e as Caraíbas, com as quais a União Europeia estabeleceu uma parceria estratégica birregional, a China, a Índia e a Rússia, deverá dirigir mais a sua atenção para o interior dos seus limites geográficos e para os seus vizinhos, como tem feito até à data. Para tal, é indispensável criar sinergias entre as relações bilaterais e as regionais.

1.3.3 Nessa perspectiva, será necessário concluir o processo de alargamento aos Balcãs, que constituem uma zona extremamente sensível dentro dos limites geográficos da Europa, prosseguir as negociações com a Turquia e desenvolver uma política de vizinhança eficaz, concentrando a sua atenção na situação no Mediterrâneo e no Médio Oriente.

1.3.4 A este respeito, cumpre relançar, com novas bases, a política mediterrânica, com novas instituições e novos organismos de cooperação, dotando-a de meios e instrumentos operacionais adequados. As reivindicações de democratização e de progresso civil desses países devem ser ouvidas e acompanhadas. A União tem a responsabilidade primordial de assegurar uma transição rápida e sem convulsões para a democracia, e não para novas ditaduras, ainda que camufladas, a fim de não trair as expectativas de liberdade, dignidade humana e justiça social das populações e da juventude.

1.3.5 Parece, pois, necessário aumentar os recursos do orçamento comunitário à cooperação com estes países, com especial ênfase no reforço das instituições, no desenvolvimento económico e social, e na criação de emprego e de oportunidades de investimento nos referidos países.

1.3.6 Neste contexto, o papel do CESE afigura-se essencial para levar a cabo acções e intervenções interpessoais (*people to people*) e desenvolver uma ligação orgânica com as organizações concretas e representativas da sociedade civil na região do Mediterrâneo e do Médio Oriente que estiveram na origem dos actuais processos de transição, a fim de apoiar o diálogo entre a União e os respectivos governos e reforçar, deste modo, a participação democrática em defesa dos direitos civis e do Estado de direito.

1.3.7 O continente africano, no seu conjunto, deverá ser uma outra prioridade de intervenção para a União, cuja segurança e estabilidade dependem, em grande parte, do desenvolvimento e do crescimento democrático daquele continente, que lhe é tão próximo. Se a União quiser vencer as vagas destabilizadores da migração maciça devidas à desertificação, às crises alimentares e ao empobrecimento das populações africanas, aos regimes corruptos e falsos, à falta de justiça e liberdade, deverá agir de forma eficaz e célere, estabelecendo um pacto com este continente.

1.4 Os organismos internacionais

1.4.1 A UE deverá promover acções coordenadas e eficazes no âmbito das instâncias internacionais, incentivando igual-

mente à sua profunda transformação com vista a torná-las mais funcionais face às novas incumbências e exigências que terão pela frente. Neste contexto, é essencial que a UE consiga falar a uma só voz e vir a ter um único representante.

1.4.2 Haverá, em particular, que dar igualdade de tratamento aos direitos laborais previstos nas convenções fundamentais da OIT e aos direitos económicos e de comércio livre. Também no âmbito da OIT a UE deverá falar a uma só voz.

1.4.3 O CESE considera que a UE deve desempenhar um papel cada vez mais activo neste contexto, prestando particular atenção ao processo do G20 e aos contactos com as instituições mais representativas da ONU, em particular o Conselho Económico o Social (ECOSOC), em que deverá apresentar posições comuns. Neste contexto, a reforma do ECOSOC poderá permitir realizar progressos e favorecer também uma melhor expressão da sociedade civil no âmbito desta organização.

1.4.4 Será preciso centrarmo-nos em políticas eficazes e sustentáveis de molde a salvaguardar a área do euro e criar instrumentos adequados para combater os movimentos especulativos a nível internacional, eliminar os paraísos fiscais, reduzir a concorrência assente na relação cambial entre as moedas e impulsionar o crescimento económico e o trabalho digno. A alteração do artigo 136.º do Tratado constitui um primeiro e importante passo. Propicia, sobretudo, uma Europa comunitária, visto o papel central da Comissão e a participação do Parlamento Europeu terem sido garantidos, o que favorece o processo democrático. O mesmo deverá acontecer com a política externa (alteração ao artigo 24.º).

1.4.5 A participação dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil é uma condição indispensável para proteger e promover os valores fundamentais em que se estribam as organizações internacionais. A UE deverá promover uma ampla consulta do CESE, da sociedade civil e dos parceiros sociais, a fim de facilitar uma futura participação nas estruturas de governação das organizações internacionais.

1.5 A política de segurança

1.5.1 No plano da política de segurança e defesa, haverá que reforçar a Agência Europeia de Defesa e implementar o mais rapidamente possível as cooperações estruturadas permanentes, inclusivamente para permitir sinergias úteis e economias nos orçamentos nacionais, destinando os recursos assim economizados ao investimento produtivo, à criação de novos postos de trabalho ou à redução da dívida pública.

1.5.2 Os instrumentos de segurança e defesa de que a UE dispõe deverão poder ser utilizados e reconhecidos como verdadeiros instrumentos de segurança regional.

1.5.3 Em termos de segurança, a UE deverá operar prioritariamente na sua vizinhança, através de intervenções destinadas a estabilizar as zonas em crise e de acções de manutenção da paz.

1.5.4 Neste sentido, o CESE espera que estas experiências comuns, como aconteceu já na sequência do Acordo de Saint-Malo, em 1998, venham a ser enquadradas pela Agência Europeia de Defesa e integradas na política de segurança comum.

1.6 O CESE

O CESE deve poder desempenhar o seu papel e dar o seu contributo para a definição e execução da política externa da União. Por isso, considera também útil que as medidas da UE em matéria de política externa fiquem sujeitas ao seu parecer, para assegurar também a transparência e a monitorização das iniciativas. Como tal, devem ser valorizados todos os pareceres já elaborados pelo Comité que incluam orientações sobre aspectos da política externa e de segurança da UE, bem como os que focam os instrumentos de cooperação que podem ter impacto na política externa⁽¹⁾. A acção do CESE pode ter resultados eficazes neste âmbito, fazendo a ligação entre as acções dos Estados-Membros, a UE e as exigências da sociedade civil.

1.6.1 Isso afigura-se necessário para permitir a participação da sociedade civil organizada e da opinião pública nas dinâmicas decisórias no âmbito da política internacional com impacto mais directo na economia e na vida dos cidadãos europeus.

1.6.2 No plano internacional, o CESE pode dar seguimento à política da UE destinada a valorizar o papel da sociedade civil nas negociações e na implementação dos acordos celebrados. Com base na experiência que acumulou ao longo dos anos e nas iniciativas já tomadas, considera, por um lado, dever trabalhar com os parceiros, a fim de dar seguimento às negociações internacionais conduzidas pela UE, e, por outro lado, dever integrar o mecanismo de implementação e aplicação destes acordos, sejam eles de associação, comerciais ou outros.

1.6.3 Em particular, o CESE continuará a desenvolver, no âmbito dos processos de consulta e dos mandatos internacionais de participação que recebe, uma acção em ligação com as organizações da sociedade civil dos países e regiões para os quais importa dirigir prioritariamente a política da União.

1.6.4 Para isso, é necessário que o CESE também seja consultado, nas várias fases do processo, pelo Serviço Europeu para a Acção Externa, a fim de poder desempenhar cabalmente a sua função, no interesse dos cidadãos da UE. Para isso, poder-se-ia assinar um protocolo de cooperação entre o CESE e o Serviço Europeu para a Acção Externa, com base no que já existe entre a Comissão e o CESE, um memorando de entendimento que

estabeleça regras e modalidades para um trabalho comum estruturado.

1.7 Os instrumentos e o papel da UE

1.7.1 Cumpre explorar as potencialidades do Tratado de molde a que a União, a partir do SEAE, possa afirmar-se, cada vez mais, no contexto internacional, falando a uma só voz, conferindo coerência interna às políticas comunitárias e tornando também coerentes entre si as políticas da UE e as dos Estados-Membros, evitando divisões consideráveis que acabam por prejudicar a sua imagem.

1.7.2 Importa valorizar instrumentos, como as **cooperações reforçadas**, no âmbito da política externa, a fim de fazer surgir um grupo de países que actue na vanguarda e seja o motor de uma política externa cada vez mais integrada, criando, assim, uma estrutura institucional mais sólida e coesa para a consecução dos objectivos comuns. Pode-se começar por assinar um *pacto para a política externa*, como se fez no caso do euro (Conselho de 24-25 de Março de 2011).

1.7.3 O CESE considera, assim, que o processo decisório da UE deve ser melhorado e tornado mais eficaz, sobretudo para aumentar também a visibilidade da UE a nível internacional. Nesse sentido, o CESE espera que a UE encontre as modalidades e apresente as propostas adequadas para agir a uma só voz no âmbito da política externa.

1.8 As prioridades imediatas

1.8.1 Todos os organismos da Comissão Europeia envolvidos no lançamento do Serviço Europeu para a Acção Externa deverão envidar os máximos esforços para cooperar e evitar que o mesmo não seja mais uma «nova direcção-geral», a somar às existentes.

1.8.2 Cumpre insistir na celebração de **um acordo a nível internacional** para evitar a repetição de especulações financeiras, ainda latentes, com base nas propostas apresentadas pela UE na reunião do G20.

1.8.3 Será preciso colocar o Mediterrâneo no centro das iniciativas imediatas e concretas da UE.

1.8.4 É necessária a aplicação efectiva das Conclusões do Conselho Europeu sobre a Parceria Estratégica UE, de 16 de Setembro de 2010 e de 24-25 de Março de 2011.

1.8.5 Cumpre dar uma aplicação concreta e rigorosa ao artigo 11.º do Tratado de Lisboa, convidando todas as instituições a respeitarem a obrigação de consulta do CESE e a dialogarem de perto sobre as questões que podem ter um impacto directo ou indirecto na sociedade civil, em estreita relação com o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais.

⁽¹⁾ Ver, por exemplo, «Dimensão externa da Estratégia de Lisboa renovada» (JO C 128, de 18.5.2010, p. 41-47); «Integração regional para o desenvolvimento dos países ACP» (JO C 317, de 23.12.2009, p. 126-131); «Avaliações de impacto da sustentabilidade e política comercial da UE» (JO C 218, de 23.7.2011, p. 14-18); «Instrumento de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia: o papel da sociedade civil organizada e dos parceiros sociais» (JO C 44, de 11.2.2011 p. 123-128); e «Instrumento para a Democracia e os Direitos do Homem» (JO C 182, de 4.8.2009, p. 13-18).

2. Introdução

2.1 A política externa da UE tem com o novo Tratado a possibilidade de dar um salto qualitativo, se os governos o permitirem. A União poderá, assim, ver reforçado o seu papel como **actor político** na arena internacional. O novo Tratado, embora não corresponda ainda às necessidades objectivas da União, despertou grandes expectativas nos Estados-Membros e a nível mundial. Trata-se agora de dar aplicação concreta às mudanças introduzidas e responder adequadamente às expectativas da sociedade internacional, sob pena de perda de credibilidade da UE. Não será possível alcançar esta meta sem a participação activa e plena da sociedade civil. O CESE encontra-se totalmente legitimado pelo artigo 11.º do Tratado de Lisboa, enquanto representante da sociedade civil organizada, para dar a sua contribuição para a política externa e de segurança da União Europeia, pelo que deve ser directamente envolvido pela União Europeia e pelo SEAE.

3. O novo quadro internacional

3.1 No passado, a UE desempenhou um papel bastante marginal na política externa; hoje dispõe de maiores oportunidades, que deverá aproveitar para impedir o seu declínio. Com efeito, os Estados-Membros, individualmente, estão a tornar-se cada vez mais marginais face ao novo quadro internacional, em rápida e contínua evolução. É, por conseguinte, necessária uma maior solidariedade dentro da União Europeia, com uma transferência de poderes dos vários Estados-Membros para a esfera comum da UE como um todo, evitando a concorrência entre Estados, quase sempre nefasta.

3.2 Hoje, mais do que nunca, a União Europeia vê-se confrontada com numerosos desafios globais, que exigem uma maior coesão e unidade de propósitos para fazer face às ameaças cada vez mais complexas que estão a alterar o equilíbrio geopolítico rumo a um mundo multipolar. No Médio Oriente, com especial incidência na questão israelo-palestiniana, ainda em aberto, no Irão, no Afeganistão, no Iraque, no Sudão e noutras partes do mundo, persistem conflitos não resolvidos ou áreas de tensão. Todo o Norte de África está inflamado por revoltas contra regimes autoritários, cujo desfecho é difícil de prever. A segurança dos Estados está em perigo devido a ameaças globais de vários tipos, incluindo a intolerância religiosa ou os novos programas nucleares, como o do Irão.

3.3 Outros factores extremamente importantes são e/ou podem tornar-se elementos de instabilidade e de revolta, como a segurança alimentar, o crescimento demográfico, as crescentes desigualdades sociais, os desequilíbrios comerciais e, por fim, a luta pela terra e pelos metais raros, todos eles problemas que deveriam ser tratados a montante, e questões relacionadas com a globalização, que tem, apesar de tudo, proporcionado aos países, designadamente, novas oportunidades de luta contra a pobreza, o desemprego, etc.

3.4 A UE encontra-se numa situação que a «obriga» a agir, colocando-a num «estado de necessidade». Deverá, porém, agir com mais prontidão e sem atrasos, e melhor do que, por exemplo, no caso do fundo de apoio ao euro, no Mediterrâneo, no Médio Oriente, etc. Uma política externa comum é um óptimo antídoto para todos esses problemas e um extraordinário instrumento para defender, de forma mais adequada, os interesses da UE, das suas empresas e dos seus cidadãos. A crise na região do Mediterrâneo poderá ser a oportunidade para o lançamento pela UE de uma política externa comum.

4. Razões e objectivos de uma política externa e estado da União

4.1 O processo de globalização e a crise financeira evidenciaram e acentuaram a necessidade de novas regras para as finanças, bem como a necessidade de uma melhor *governança europeia e mundial*, de que a UE deverá fazer-se intérprete. Daí a necessidade de os Estados-Membros agirem em estreita concertação e de se exprimirem em uníssono nas instâncias internacionais em que se encontram representados individualmente e, por vezes, mesmo sobrerrepresentados em relação ao seu peso no contexto internacional. As delegações da União Europeia deverão poder representar a posição da UE em todas as instituições internacionais (artigo 34.º do Tratado), a começar pelo Conselho de Segurança da ONU (veja-se a decisão do Conselho Europeu de 24-25 de Março de 2011).

4.2 O CESE considera que, para exercer a sua missão de uma forma unitária, a UE deve ter uma visão estratégica comum face aos desafios e às oportunidades decorrentes da globalização, estabelecendo prioridades políticas e áreas de interesse privilegiadas, e agir progressivamente, ampliando o âmbito das intervenções em função dos seus recursos e da sua capacidade de acção. Para este efeito, é imperativo que a UE defina uma estratégia das alianças num sistema multipolar a nível mundial. Deveria tomar-se como base a estratégia transatlântica, que deve ser consolidada através de uma síntese política unitária, tendo em conta os laços recíprocos existentes há longa data. Isso ajudaria a travar o enfraquecimento das relações entre os dois lados do Atlântico, a que vimos assistindo. Tudo isso obriga a União a desempenhar, com convicção e credibilidade, o seu papel, favorecendo, especificamente, o multilateralismo e um sã reequilíbrio entre o Norte e o Sul, orientando a sua acção para a América Latina, a Ásia e, em particular, para o continente africano.

4.3 A UE necessita de ser mais criteriosa nas suas escolhas. Na verdade, a desatenção demonstrada nos últimos anos relativamente às expectativas da sociedade civil da margem Sul do Mediterrâneo, onde, em primeiro lugar, o Processo de Barcelona e, subsequentemente, a União para o Mediterrâneo foram nitidamente um fracasso, põe em risco a segurança de uma fronteira vital para a própria estabilidade da União Europeia. A União deve encarar, de forma responsável, esta questão complexa como uma oportunidade, respondendo às expectativas de progresso civil, económico e social da sociedade civil desses países e favorecendo a afirmação da democracia e do Estado de direito.

4.4 Essa reflexão deverá ser extensível ao resto do continente africano, onde a União não pode deixar a iniciativa à China, o único país que está a expandir-se, esquecendo as responsabilidades que lhe cabem por força da sua história e da sua geografia. Dever-se-ia encarar a possibilidade de concluir um pacto global com todo o continente.

4.5 Uma «política externa» mais activa e eficaz da União, que tem funcionado até agora, traduziu-se na expansão gradual dos seus limites geográficos para Oriente e para Sul. Este processo deverá ser completado ainda com as negociações em curso com os Estados dos Balcãs e a Turquia, que não podem ser adiadas indefinidamente, mas deverão antes ser defrontadas abertamente, sem preconceitos ou temores de ambos os lados.

4.6 É preciso trabalhar no interesse recíproco, através de formas de parceria com países e regiões, com vista a um desenvolvimento equilibrado que coloque a «pessoa» no centro do interesse e da acção comum, sem menosprezar os *interesses estratégicos da União e dos seus cidadãos*. A UE deverá apoiar e promover sempre os conteúdos do modelo social europeu e colocar na base dos seus acordos os direitos fundamentais e os direitos laborais.

4.7 O CESE considera que há uma série de políticas que se reflectem nas relações externas da UE, em que o papel da sociedade civil se revela incontornável devido às suas fortes repercussões, inclusivamente dentro da União Europeia. Pensamos aqui, mais concretamente, nos *direitos*, nas *regras para as finanças especulativas*, na *política monetária* (o euro como moeda de reserva e como instrumento de economia política internacional), na *política energética* (muitas vezes utilizada como arma de chantagem), na *política ambiental*, na *política comercial*, na *segurança alimentar*, na *segurança* e na *luta contra o terrorismo*, na *imigração*, na *corrupção*, etc.

4.8 Assim, será importante que a Comissão Europeia forneça uma informação objectiva, concreta e eficaz, recorrendo também ao CESE, sobre a acção desenvolvida pela UE em matéria de política externa, sobre o seu significado e o seu valor acrescentado face à política nacional. Mas frequentemente tal não acontece, ou a informação chega dos Estados-Membros um tanto distorcida. De extrema importância para esse fim é também a participação do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais.

4.9 Dessa forma, há o risco de os povos da Europa se sentirem desorientados e se questionarem sobre a utilidade e sobre o papel da União Europeia. Na verdade, muitas vezes a classe política dos diferentes Estados-Membros não tem interesse em valorizar o trabalho feito em Bruxelas, estando mais preocupada com a sua sobrevivência a curto prazo, em vez de se empenhar num plano estratégico de longo prazo e de grande alento.

4.10 A União Europeia continua, todavia, a ser um modelo de desenvolvimento equilibrado e sustentável, que deve ser alargado aos países vizinhos com base nos valores do direito, da democracia e da coexistência pacífica. O seu poder de persuasão (*soft power*) e a sua «diplomacia da mudança» (*transformational diplomacy*), permitiram estabilizar o nosso continente, alargando o processo democrático e a prosperidade a muitos países, através de políticas de alargamento e de vizinhança.

4.11 Mas isso pode não ser suficiente. O Conselho Europeu de 16 de Setembro de 2010 declarou que a União deve ser um actor mundial eficaz, apto a partilhar a responsabilidade pela segurança mundial e a assumir um papel de liderança na definição de respostas conjuntas a desafios comuns.

4.12 A União continua a ser o maior doador para os países que necessitam de ajuda. Deve, por isso, capitalizar melhor a política de cooperação. É a primeira potência comercial do mundo e defende as posições sobre política ambiental mais

avanzadas, como ficou demonstrado na recente cimeira de Cancún. É, pois, seu direito e seu dever participar na linha da frente e assumir um papel central na definição das novas regras da ordem multilateral.

4.13 A Organização das Nações Unidas é o vértice do sistema internacional. Devemos renovar o multilateralismo para fazer face aos desafios, quer políticos quer económicos. Será necessário intervir em profundidade em todos os contextos internacionais e contribuir para renovar amplamente instituições como o FMI, o Banco Mundial e a OMC. Cumpre igualmente conferir ao G20 um papel mais estruturado e concreto, com vista a uma melhor regulamentação das transacções económicas e financeiras, como foi solicitado há já algum tempo, sem criar novas hierarquias.

5. A política de segurança

5.1 A União Europeia desenvolveu uma política de segurança e defesa comum, criando instrumentos de gestão de crises e tendo em consideração as diferentes posições dos Estados-Membros. Cabe-lhe um importante papel de estabilização dos países vizinhos. Para isso, a UE deve exigir a afirmação e o respeito dos princípios que estão na base da coexistência pacífica internacional de todos os Estados, sabendo que os direitos fundamentais não são negociáveis.

5.2 A UE tem vindo, há já algum tempo, a envolver-se directamente (ou através dos seus Estados-Membros) em várias missões militares e civis. Trata-se praticamente de uma presença a nível global, embora por vezes puramente simbólica. Os instrumentos de que a União Europeia dispõe deverão poder ser utilizados como verdadeiros instrumentos de segurança regional e reconhecidos como tal. É preciso que a UE intervenha na prática com todos os seus instrumentos, como o SEAE e a Alta Representante/Vice-Presidente.

5.3 No que se refere à segurança, a União Europeia deverá operar prioritariamente na chamada «vizinhança» – a Europa Oriental, o Cáucaso, os Balcãs, o Mediterrâneo e a África – com uma combinação de intervenções destinadas a estabilizar as regiões em crise mediante acções de *manutenção da paz*, de *reforço institucional* e de desenvolvimento económico. É precisamente nestas regiões que a sociedade civil pode desempenhar um papel importante para promover um desenvolvimento pacífico. O CESE está já muito activo neste âmbito em que tem desenvolvido um valioso trabalho.

5.4 Mesmo um domínio tradicionalmente reservado à soberania dos Estados como é o da segurança e da defesa adquire uma importância crescente para a sociedade civil e a opinião pública europeia face às implicações estratégicas, orçamentais e sociais que podem ter as opções nesses domínios.

5.5 Neste contexto, a UE e a NATO deverão desenvolver e aprofundar a sua parceria estratégica com vista a uma melhor cooperação na gestão de crises. A segurança e a defesa da União Europeia, para além de serem um elemento crucial da PESC, são consideradas parte integrante do novo conceito estratégico da NATO, decidido em Lisboa, em 20 de Setembro de 2010, com a participação das mais altas instâncias da NATO e da UE.

6. O papel do CESE

6.1 O objectivo das actividades do CESE no âmbito das relações externas é dar expressão às opiniões da sociedade civil organizada sobre as políticas da UE em matéria de comércio, alargamento, desenvolvimento e assuntos externos.

6.2 O CESE segue de perto a evolução das relações entre a UE e muitos países do mundo, em especial os países e as regiões com os quais a UE tem relações estruturadas, mantendo, para além disso, contactos com a sua sociedade civil. Foram estabelecidas relações estreitas com os parceiros económicos e sociais e outras organizações da sociedade civil de países terceiros com vista à formulação de propostas, principalmente sobre questões económicas e sociais, a fim de contribuir para o fortalecimento da sociedade civil. Neste contexto, foram adoptadas declarações conjuntas dirigidas às autoridades políticas.

6.3 As relações com os nossos homólogos desenvolvem-se através dos comités permanentes. Existem, com efeito, comités consultivos mistos com os países candidatos (Turquia, Croácia e Antiga República Jugoslava da Macedónia) e com os países para os quais vigora um acordo de associação (os países do Espaço Económico Europeu). Foram criados grupos de contacto para os Balcãs Ocidentais, a Rússia, o Japão e os países vizinhos da Europa Oriental. Existem também comités de acompanhamento que trabalham com os seus homólogos no âmbito das relações com a África, as Caraíbas e o Pacífico, a América Latina, bem como da União para o Mediterrâneo. Realizam-se reuniões regulares entre os representantes da sociedade civil e os CES do Brasil e da China.

6.4 Com respeito a algumas destas políticas específicas, o CESE desenvolveu importantes actividades em três áreas:

- na política de desenvolvimento, o CESE colabora regularmente com a Comissão veiculando o contributo dado pelas organizações da sociedade civil para as várias propostas da Direcção-Geral do Desenvolvimento, quer sob a forma de pareceres, quer sob a forma de recomendações comuns formuladas em conjunto com as organizações da sociedade civil dos países ACP;
- no âmbito do alargamento da UE, através do trabalho que o CESE desenvolve com os países candidatos, com os quais instituiu comités consultivos mistos da sociedade civil. Estes comités têm como função canalizar conhecimentos, experiências e informações sobre o alcance das políticas comuns e a aplicação efectiva do acervo comunitário, actuando como intermediários entre a UE e as organizações socioprofissionais desses países;
- em matéria de política comercial, o CESE segue de perto as negociações e procura assegurar o controlo do impacto económico, social e ambiental dos acordos concluídos pela UE, enquanto intermediário das estruturas criadas numa base paritária com a sociedade civil dos países ou regiões

envolvidas e na sua qualidade de «porta-voz» das organizações da sociedade civil. Isso pode ser concretizado mediante um maior envolvimento do CESE nas negociações de acordos internacionais da UE, que devem prever expressamente a presença e o papel das organizações da sociedade civil.

6.5 Para além disso, o CESE viu ser-lhe confiada a tarefa de participar no acompanhamento da aplicação dos acordos comerciais celebrados entre a UE e o CARIFORUM, a UE e a América Central e a UE e a Coreia. A proliferação de negociações comerciais deverá conduzir a um reforço significativo deste seu papel. O CESE assegura também a monitorização dos instrumentos europeus para a democracia e os direitos humanos, bem como do instrumento para a cooperação internacional, e isso através de reuniões específicas com a Comissão e em interacção com o Parlamento Europeu, que exerce o «direito de controlo» sobre estes instrumentos.

6.6 O CESE poderá, portanto, dar um contributo considerável para a melhoria da coerência das políticas da UE com impacto crescente na política internacional e que são por ela condicionadas. Basta pensar na estreita ligação entre as políticas desenvolvidas no contexto do mercado interno e no contexto internacional nos domínios económico-financeiro, monetário, energético, ambiental, comercial, social, agrícola, industrial e outros. O CESE poderá assumir um papel especialmente útil como ponte entre a acção dos Estados-Membros e das instituições da UE, por um lado, e as necessidades expressas pela sociedade civil, por outro.

6.7 O CESE considera que estes objectivos poderão ser alcançados através de uma representação adequada da sociedade civil e de uma intervenção determinada nas organizações internacionais, a começar pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas, pela OIT e pelas instituições económicas e financeiras, que há muito necessitam de ser profundamente reformadas para reflectir, internamente, as rápidas mudanças de que somos testemunhas todos os dias e para assegurar uma maior transparência nos processos decisórios, que não dispõem amiúde de sistemas de controlo eficazes.

6.8 O Tratado de Lisboa confere à UE, como um todo, a possibilidade de agir de forma concertada com a sociedade civil, um modelo que será conveniente dar a conhecer e realçar no contexto internacional. O CESE poderá, nos termos do artigo 11.º do Tratado, desempenhar um papel fundamental no âmbito da política externa com vista à realização da democracia participativa em que se alicerça a União, como expressão e garante, face aos cidadãos, de uma *diplomacia cívica*, inclusivamente no que se refere à **transparência das iniciativas**. Por esta razão, e pelo trabalho realizado até à data na esfera internacional, o CESE considera dever ser, como acontece já no quadro de outras políticas, um dos interlocutores cruciais da CE, através do novo serviço diplomático (SEAE), do Parlamento e do Conselho, na elaboração e no seguimento da política externa. Nesse sentido, o CESE proporá ao SEAE a elaboração de um memorando de entendimento entre ambas as instituições, a fim de facilitar uma participação mais estruturada da sociedade civil na política externa da UE, mediante requerimentos de parecer ou outros mecanismos de consulta regular.

6.9 O CESE desenvolve, já há algum tempo, uma actividade muito intensa ao nível internacional. Criou uma rede de relações com organismos similares em diferentes partes do mundo, tornando-se o veículo dos princípios em que assenta a União e das expectativas da sociedade civil relativamente à economia, à coesão, à parceria, ao combate à discriminação e às desigualdades sociais.

6.10 O CESE solicita que se garanta uma maior coerência entre as acções das diferentes direcções-gerais da CE e de outros órgãos da UE. Acredita igualmente que a OMC deveria colocar os direitos laborais ao mesmo nível que os direitos económicos e de comércio livre enquanto houver países que não aplicam ou ignoram completamente as normas fundamentais da OIT. As consequências dessas escolhas são arcadas pela sociedade europeia, pelas empresas e pelos trabalhadores. Assim, na opinião do CESE, a UE deverá fazer-se intérprete de um conceito mais ambicioso e mais justo da globalização, para evitar que a retoma sem criação de empregos se transforme numa constante.

6.11 O CESE considera que as organizações da sociedade civil devem participar mais activamente nas questões de política internacional, através de uma ligação directa com o SEAE que as

consultará regularmente. O CESE quer evitar que os cidadãos da UE não sejam devidamente informados sobre os acontecimentos que lhes dizem directamente respeito.

6.12 Neste sentido, o CESE pode servir como um veículo para fazer chegar ao nível europeu o debate sobre as questões que não podem ser resolvidas a nível nacional: a imigração, a energia, a vizinhança, o ambiente, as alterações demográficas, a corrupção, as questões sociais, a alimentação, o comércio e o desenvolvimento, etc. O CESE pode, ainda, manter a esse debate visível, mesmo quando há o risco de outras questões prementes o banirem da agenda europeia.

6.13 O CESE pode oferecer igualmente às instituições da UE a sua experiência e a sua capacidade de análise das políticas específicas da UE, segundo perspectivas novas que representam os interesses específicos dos sectores envolvidos: a promoção da economia social nos países terceiros, os interesses dos agricultores no comércio internacional de alimentos, o papel da sociedade civil na política de desenvolvimento, a gestão internacional dos recursos hídricos, o comércio internacional de produtos agrícolas na OMC, as pequenas empresas, a coesão social, a integração regional, etc.

Bruxelas, 27 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

475.^a SESSÃO PLENÁRIA DE 26 E 27 DE OUTUBRO DE 2011**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Conselho relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades» (MCCCIS)**

COM(2011) 121 final — 2011/0058 (CNS)

(2012/C 24/12)

Relator: **Joachim WUERMELING**

Em 6 de Abril de 2011, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 115.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Proposta de directiva do Conselho relativa a uma matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS)

COM(2011) 121 final — 2011/0058 (CNS).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária, Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 4 de Outubro de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 137 votos a favor, 22 votos contra e 15 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE apoia a proposta da Comissão de constituir uma matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS), que representa um grande e importante passo para o mercado interno europeu. A concretização do mercado interno requer uma maior aproximação das bases de tributação das sociedades.

1.1.1 A proposta de directiva da Comissão é um sucesso porque com a MCCCIS são criadas melhores condições para as empresas que desenvolvem actividades transfronteiras. No seu conjunto, as regras propostas permitem cobrar o imposto sobre as sociedades em função do desempenho económico, evitar distorções e prevenir evasões ao sistema. Haverá, no entanto, que precisar melhor alguns aspectos da proposta de directiva e proceder a alguns ajustamentos.

1.1.2 É possível, graças a uma MCCCIS, reduzir ou até eliminar a maior parte dos obstáculos fiscais às actividades

transfronteiras na UE, como limitações à compensação das perdas ao nível transfronteiras, o complicado método de cálculo dos preços de transferência e a dupla tributação e tratamento desigual dos estabelecimentos estáveis e das suas filiais no território da UE, consoante estes se encontrem dentro ou fora das fronteiras nacionais.

1.1.3 O CESE espera que, já a médio prazo, a proposta de directiva resulte, para as empresas, numa redução significativa dos custos de conformidade com a legislação fiscal e, para os Estados-Membros, numa redução dos custos administrativos.

1.1.4 A MCCCIS permite eliminar distorções de concorrência ao nível da UE provocadas pela regulamentação fiscal, levando a que as decisões das empresas no mercado interno deixem de ser influenciadas por considerações de ordem fiscal. Assim, a MCCCIS promove uma concorrência leal e sustentável e repercute-se positivamente no crescimento e no emprego.

1.2 O CESE reconhece que há apreensão quanto à possibilidade de a MCCCIS implicar uma limitação da soberania nacional, uma redução da margem de manobra fiscal, uma quebra das receitas fiscais ou outras consequências imprevisíveis. Em particular, corre-se o risco de, numa economia global em rápida mutação e ferozmente competitiva, a União Europeia, ao operar um sistema de MCCCIS para 27 Estados-Membros, não possuir as estruturas necessárias para reagir com rapidez a alterações fiscais à escala mundial ou a programas de incentivos (para I&D, por exemplo), o que poderia traduzir-se numa perda de investimento directo estrangeiro.

1.2.1 As preocupações manifestadas quanto a uma eventual perda de soberania e quebra nas receitas fiscais devem ser tidas também em consideração na MCCCIS. Numa altura em que as finanças públicas se encontram sob pressão considerável na UE, é crucial que as receitas dos Estados-Membros não sejam indevidamente afectadas e que estes sejam capazes de prever o impacto nas suas finanças nacionais. Os Estados-Membros são livres de fixar a taxa de imposto à sua parte da matéria colectável. Contudo, no âmbito do direito fiscal, só é possível adotar medidas de política económica com impacto na MCCCIS ao nível europeu. É de recear que tal torne a Europa menos flexível e competitiva na sua capacidade para atrair investimento directo estrangeiro, traduzindo-se na perda de investimento para países como a Suíça e Singapura.

1.2.2 É difícil prever se, e em que medida, a MCCCIS terá um impacto social e societário negativo em termos de localização das empresas, tanto mais que a tributação das sociedades é apenas um entre muitos factores importantes com influência nesta decisão. Posto isto, o CESE recomenda que se proceda a uma avaliação do impacto socioeconómico.

1.2.3 A base proposta é mais ampla do que a média actualmente em vigor nos Estados-Membros. O efeito imediato é o aumento das receitas fiscais. Em contrapartida, a compensação das perdas ao nível transfronteiras pode levar a uma tributação mais baixa. Na opinião do CESE, é provável que, com o correr dos anos, esse desfasamento se acabe por diluir, não havendo, portanto, razão para recear que o substrato fiscal em alguns Estados-Membros venha a sofrer perdas duradouras.

1.2.4 O CESE considera que a MCCCIS deverá ser concebida sem incidência nas receitas. Por conseguinte, apoia a possibilidade prevista na proposta de directiva de os Estados-Membros adaptarem as taxas aplicadas no sentido de uma tributação nem muito elevada nem muito baixa.

1.2.5 Nos debates em curso, as questões de política fiscal e de sistemática fiscal ocupam obviamente o primeiro plano. O CESE recomenda ao Parlamento Europeu e aos Estados-Membros que se deixem guiar, quando da avaliação da proposta, também pelas vantagens económicas que uma MCCCIS oferece a todos Estados-Membros ao criar condições concorrenciais livres e leais no domínio fiscal.

1.2.6 Com a MCCCIS, as diferenças entre as taxas de tributação efectivas seriam mais transparentes. Na opinião do CESE,

a MCCCIS não fará com que as taxas nacionais deixem de ter peso nas decisões de implantação das empresas, pois mesmo após a sua introdução subsistirão diferenças nas taxas entre os Estados-Membros. Na concorrência fiscal tal como ela é agora, trata-se essencialmente da transferência de lucros e perdas em Estados-Membros com uma tributação relativamente baixa ou elevada. Com a MCCCIS, a concorrência fiscal concentrar-se-ia nos factores tidos em conta na fórmula de repartição da matéria colectável.

1.3 O CESE saúda igualmente o facto de a compensação de lucros e perdas em diferentes Estados-Membros (consolidação) constituir o cerne das regras da MCCCIS. Só através da consolidação será possível eliminar os problemas associados aos preços de transferência, alcançar uma neutralidade fiscal no território da UE e evitar a dupla tributação. Dado que a consolidação é a maior vantagem económica da MCCCIS, a matéria colectável comum deveria conter este elemento logo desde o início.

1.4 No que respeita ao âmbito de aplicação da MCCCIS, o CESE, em vez de defender a obrigatoriedade imediata da MCCCIS, concorda também com a possibilidade de uma adopção facultativa numa primeira fase. No entanto, a longo prazo, a MCCCIS deveria, ultrapassados determinados limiares, passar a ser de aplicação obrigatória. A decisão de manter facultativa a aplicação da MCCCIS traduzir-se-ia numa sobrecarga administrativa permanente para os Estados Membros, pois o novo sistema teria de continuar a ser aplicado em paralelo com o actual sistema nacional de tributação das sociedades.

1.5 O CESE vê com agrado o facto de a proposta de directiva prever a possibilidade de a MCCCIS ser utilizada pelas empresas, independentemente da sua dimensão e de operarem a nível transfronteiras ou apenas nacional. São justamente as pequenas e médias empresas que retiram dela nítidas vantagens, uma vez que diminuirão substancialmente os custos de conformidade decorrentes de actividades transfronteiras. Contudo, tal não se aplica às muitas pequenas e médias empresas que, sendo sociedades em nome individual e empresas de pessoas, não estão sujeitas ao imposto sobre as sociedades.

1.6 É de apoiar e aperfeiçoar a ideia da eliminação da dupla tributação de rendimentos obtidos fora da UE através da aplicação do método de isenção. O CESE considera inoportuno tributar esses rendimentos se forem inferiores as taxas praticadas em países situados fora da União.

1.7 Há necessidade de especificar melhor certas regras, nalguns casos impreterivelmente, a fim de evitar fortes disparidades na sua transposição a nível nacional e, por conseguinte, na aplicação de cada uma das disposições da directiva. A proposta de directiva peca pela falta de definições e também pelo facto de determinados conceitos jurídicos não serem suficientemente especificados. Tudo isto põe em causa a uniformidade de aplicação.

1.8 O CESE considera útil introduzir um «balcão único» para determinação da matéria colectável, a fim de simplificar os procedimentos fiscais, sobretudo para as pequenas e médias empresas, e de assegurar a uniformidade de aplicação das regras face ao contribuinte. Contudo, isso implica um reforço da cooperação administrativa entre os Estados-Membros, que não existe actualmente, nomeadamente no que diz respeito à comunicação automática de informações relativas aos perímetros consolidados. O Comité faz notar, porém, que fica uma grande margem para disputas entre as autoridades nacionais competentes dos Estados-Membros e a principal autoridade fiscal em relação a pedidos de parecer pela autoridade competente, auditorias às receitas e questões associadas à fórmula de repartição.

1.9 Na opinião do CESE, a Comissão Europeia deve ponderar melhor o sistema de repartição proposto. Ao conferir o mesmo peso ao factor «vendas por destino» e aos factores «activos» e «mão-de-obra», a actual proposta poderá favorecer Estados-Membros caracterizados por um maior consumo devido simplesmente ao seu tamanho. Além disso, com a exclusão quase total da fórmula de considerações relativas à propriedade intelectual, este sistema assentaria numa visão desactualizada da economia europeia moderna, o que não incentivaria nem apoiaria o desenvolvimento da economia inteligente.

1.10 O CESE considera que os projectos de dois ou mais Estados-Membros, que visam harmonizar a matéria colectável do imposto sobre as sociedades no âmbito de uma cooperação interestatal, promovem a convergência fiscal. No entanto, estas iniciativas devem ser concebidas de forma a não criar novos entraves para a harmonização europeia e não devem procurar predeterminar o projecto à escala da UE.

2. Contexto e teor da proposta

2.1 A Comissão publicou, em 16 de Março de 2011, uma proposta de directiva do Conselho relativa a uma matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS) – COM(2011)121/4; IP/11/319). A proposta visa essencialmente permitir às sociedades que desenvolvem actividades transfronteiras na UE calcularem a matéria colectável relevante para efeitos de imposto sobre as sociedades de acordo com regras uniformes em toda a Europa. Até aqui, as empresas tinham de calcular a matéria colectável de acordo com as disposições de 27 sistemas nacionais diferentes. Tal acarreta despesas administrativas significativas, sobretudo para as pequenas e médias empresas, e provoca distorções de concorrência no mercado interno.

2.2 A MCCCIS pretende eliminar, ou pelo menos reduzir, os obstáculos às actividades transfronteiras dentro da UE, que dificultam a realização do mercado interno:

- Os custos administrativos decorrentes do cálculo do imposto (custos de conformidade com a legislação fiscal) são significativamente reduzidos;
- A complexa questão da formação dos preços de transferência dentro de uma empresa deixa de se colocar, porque passa a haver uma uniformização do tratamento fiscal;

— As perdas transfronteiras podem ser compensadas;

— O problema da dupla tributação é resolvido de forma uniforme em toda a Europa.

2.3 Segundo as estimativas da Comissão, a MCCCIS permitiria às empresas da UE reduzir anualmente os custos de conformidade em 700 milhões de euros, para além de poupanças de 1,3 mil milhões de euros devido à consolidação e até 1 mil milhões nas actividades transfronteiras. Além disso, a MCCCIS tornaria a UE mais atractiva para investidores de países terceiros.

2.4 Tal como a proposta de directiva está concebida, são as decisões dos Estados-Membros sobre o montante das taxas de tributação que, em última análise, vão determinar se a introdução de uma MCCCIS terá um efeito negativo nas receitas fiscais. Segundo as modelizações da Comissão Europeia, não se prevê um impacto negativo nas receitas, sobretudo porque a base de determinação da MCCCIS é, em média, mais larga do que as bases nacionais.

2.5 No entanto, em caso de compensação transfronteiras das perdas, a base de determinação tende a tornar-se mais estreita. Mas este efeito pode, pelo menos, ser parcialmente compensado por dois factores: diminuição dos custos de conformidade e aumento da atractividade para investidores de países terceiros.

2.6 A proposta sobre a MCCCIS é constituída pelos seguintes elementos principais: as regras sobre o seu âmbito de aplicação, o cálculo da matéria colectável, a compensação transfronteiras de ganhos (consolidação), a repartição das receitas fiscais entre os Estados-Membros e a existência de um único interlocutor para as empresas.

2.7 O âmbito de aplicação está limitado às pessoas colectivas sujeitas ao imposto sobre as sociedades na UE. Por conseguinte, a MCCCIS não se aplica a sociedades em nome individual nem a sociedades de pessoas nem a fundos de investimento.

2.8 As sociedades que cabem no âmbito de aplicação da proposta de directiva em apreço podem optar pelo sistema de tributação da MCCCIS (artigo 6.º da proposta de directiva), cuja aplicação será obrigatória nos primeiros cinco anos e sucessivamente por períodos de três anos (artigo 105.º da proposta de directiva).

2.9 A proposta de directiva prevê todas as regras para o cálculo uniforme da matéria colectável. Embora não seja feita referência a uma determinada regulamentação de contabilidade, os princípios das normas de contabilidade IFRS encontram-se reflectidos nalgumas disposições. O rédito tributável é determinado com base no apuramento dos lucros e perdas e de acordo com as práticas internacionais.

2.10 As empresas que optarem pela MCCCIS podem compensar na totalidade os ganhos e as perdas em diferentes Estados-Membros (consolidação). Actualmente, esta possibilidade não existe, ou é limitada, o que coloca os activos das empresas, fora da localização nacional, em desvantagem fiscal.

2.11 O âmbito de aplicação pessoal abrange, em princípio, todos os grupos de sociedades residentes na UE e os estabelecimentos estáveis situados na UE. As filiais são incluídas quando a sociedade-mãe detém 50 % dos direitos de voto e mais de 75 % do capital. O âmbito de aplicação material inclui todos os rendimentos dos membros de um grupo. O âmbito de aplicação territorial está limitado à União Europeia.

2.12 Os ganhos, calculados de acordo com regras uniformes, são repartidos pelos Estados-Membros da actividade da empresa em função da actividade (económica), a qual é medida pelos seguintes factores: trabalho, vendas e activos. A distribuição é efectuada segundo uma fórmula baseada em três factores geradores de valor acrescentado (trabalho, activos e vendas). Determinadas especificidades (por exemplo, do sector financeiro relativamente a instituições financeiras e empresas de seguros) são tidas em conta através da adaptação dos factores. Em cada Estado-Membro, o montante concreto do imposto é determinado pela aplicação da taxa de imposto sobre a respectiva participação nos lucros.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE apoia expressamente a intenção de criar uma MCCCIS como medida importante para eliminar os entraves fiscais ao mercado interno: eliminação da dupla tributação, eliminação de um tratamento desigual dos estabelecimentos estáveis no mercado interno, possibilidade de compensação de perdas transfronteiras e eliminação do problema dos preços de transferência.

3.2 O CESE já em ocasiões anteriores havia defendido a criação de condições de concorrência livre e leal para promover as actividades transfronteiras, também em matéria de direito fiscal ⁽¹⁾. O CESE também se pronunciou em pormenor sobre a criação de uma base de incidência comum consolidada para a tributação das sociedades num parecer emitido em 14 de Fevereiro de 2006 ⁽²⁾. A proposta de directiva ora em análise especial, em grande medida, as observações anteriores do CESE.

3.3 Contudo, os dados fornecidos pela Comissão são contraditórios. Enquanto, por um lado, a avaliação de impacto refere um estudo da Deloitte, segundo o qual os custos de conformidade poderiam diminuir até 60 % no caso específico de uma multinacional que criasse uma filial noutro Estado-Membro, um estudo da PWC baseado numa amostra de multinacionais estabelecidas apontava para uma redução nos custos de conformidade de apenas 1 %. Um outro estudo da Ernst and Young calculava um aumento de 13 % dos custos de conformidade devido aos custos adicionais decorrentes da preparação e do preenchimento da declaração fiscal e ao facto de os trâmites fiscais associados a esse processo excederem a redução dos custos esperada graças à menor necessidade de recorrer a preços de transferência. Os custos administrativos das autoridades fiscais aumentarão em consequência da necessidade de gerir um sistema nacional em paralelo com um sistema de MCCCIS.

3.4 A proposta de directiva traduz-se, para as empresas, numa redução significativa dos custos de conformidade com a

legislação fiscal e, para os Estados-Membros, numa redução dos custos administrativos, mesmo que isso exija nos primeiros tempos algum esforço de adaptação.

3.5 Na opinião do CESE, a existência de uma regulamentação fiscal destinada a eliminar distorções de concorrência no território da UE reveste a maior importância. Actualmente, as decisões das empresas da UE não são tomadas meramente em função de critérios concorrenciais. Na realidade, elas são mais determinadas por considerações de «optimização fiscal»: por exemplo, os investimentos na investigação são realizados em domínios em que há a possibilidade de deduzir os encargos, ou as actividades de risco são exercidas onde se sabe ser possível compensar eventuais prejuízos através de reduções fiscais. Ora, isto não só é incompatível com a ideia subjacente ao mercado interno de que as decisões das empresas não devem ser distorcidas por considerações de ordem fiscal, como é prejudicial ao crescimento e à criação de emprego.

3.6 Não obstante, o CESE não menospreza as preocupações que muitos intervenientes, em particular os parlamentos nacionais de nove Estados-Membros, ⁽³⁾ que não consideram a proposta em conformidade com o princípio da subsidiariedade, têm manifestado relativamente à possibilidade de daí advir uma limitação da soberania nacional, uma redução da margem de manobra fiscal, uma quebra das receitas fiscais ou outras consequências imprevisíveis.

3.6.1 Certo é que os Estados-Membros vão deixar de poder aplicar às empresas que optem pela MCCCIS quaisquer medidas fiscais nacionais orientadas para objectivos de política económica, uma vez que a base passa a ser determinada a nível europeu. Por outro lado, podem ser adoptadas, a nível europeu, medidas que visem a promoção da competitividade e a criação de emprego com impacto positivo em todo o mercado interno, sem que as empresas fiquem sujeitas a condições diferentes.

3.6.2 A médio e a longo prazo, é possível que a MCCCIS leve a uma deslocalização da actividade económica e de postos de trabalho, que se haviam estabelecido em determinados locais graças a incentivos fiscais concedidos pelos Estados-Membros. Na verdade, o objectivo da MCCCIS é evitar precisamente distorções de concorrência em resultado de benefícios fiscais. No entanto, o CESE considera que a Comissão deverá debruçar-se mais aturadamente sobre este aspecto no âmbito de uma análise socioeconómica, para as instituições da UE e outras partes interessadas poderem avaliar melhor as consequências daí decorrentes.

3.7 Em princípio, a MCCCIS respeita a soberania fiscal dos Estados-Membros, uma vez que estes são livres de fixar a taxa de imposto à sua parte de matéria colectável. A MCCCIS harmoniza a matéria colectável e NÃO as taxas de tributação. Os Estados-Membros podem continuar a fixar as suas taxas em função de preferências de ordem orçamental. Contudo, é possível que haja temporariamente quebras nas receitas, que apenas poderão vir a ser corrigidas por um aumento da taxa de tributação.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre A política fiscal da União Europeia — Prioridades para os próximos anos - JO C 48 de 21.2.2002, p. 73.

⁽²⁾ Parecer exploratório elaborado a pedido da Comissão, JO C 88 de 14.4.2006, p. 48.

⁽³⁾ Nos termos do artigo 6.º do Protocolo (n.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, os parlamentos nacionais da Bulgária, da Irlanda, de Malta, da Polónia, da Roménia, da Eslováquia, da Suécia, dos Países Baixos e do Reino Unido enviaram pareceres fundamentados ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão Europeia.

4. Observações na especialidade

4.1 Embora a proposta de directiva seja um lance bem sucedido da Comissão, carece de algumas clarificações e ajustamentos. Mas, no seu conjunto, as regras propostas permitem cobrar o imposto sobre as sociedades em função do desempenho económico, evitar distorções e prevenir a sonegação.

4.2 O CESE acolhe favoravelmente que a proposta de directiva, mesmo que orientada principalmente para sociedades ou grupos de sociedades implicados em actividades transfronteiras, preveja a possibilidade de a MCCCIS ser utilizada por empresas, independentemente da sua dimensão e de desenvolverem actividades a nível transfronteiras ou apenas nacional. Além disso, o facto de apresentar vantagens de custos em relação a uma tributação sujeita a vários regimes nacionais, tornará mais fácil para as pequenas e médias empresas alargarem as suas actividades transfronteiras. Para as pequenas e médias empresas, constituídas sob a forma de sociedades de capitais, a opção pela MCCCIS é vantajosa. Contudo, tal não se aplica às muitas pequenas e médias sociedades de pessoas e às sociedades em nome individual, que não estão sujeitas ao imposto sobre as sociedades.

4.3 Posto isto, o CESE deixa de defender a obrigatoriedade imediata da MCCCIS em favor de uma adopção facultativa numa primeira fase. No entanto, a longo prazo, a MCCCIS deveria, ultrapassados determinados limiares para sociedades que desenvolvem actividades transfronteiras, passar a ser de aplicação obrigatória. A decisão de manter facultativa a MCCCIS traduzir-se-ia numa permanente sobrecarga administrativa para os Estados-Membros pelo facto de terem de aplicar, paralelamente, o novo sistema e o sistema de tributação das sociedades em vigor.

4.4 A agregação de todos os ganhos e perdas dos membros do grupo (consolidação) é o cerne da eliminação das barreiras fiscais no mercado interno e é aí que residem as principais vantagens da MCCCIS. Apenas a consolidação permite assegurar as seguintes vantagens: a compensação transfronteiras de perdas, a eliminação de problemas ligados ao preço de transferência, a possibilidade de uma estrutura empresarial, com neutralidade fiscal, em toda a UE, a eliminação da dupla tributação e a igualdade de tratamento entre filiais de sociedades de capitais na UE e estabelecimentos estáveis na UE. Por tudo isto, deve-se apoiar, sem reservas, a consolidação. Esta solução mais ampla é, em todo o caso, preferível à solução parcial de uma matéria colectável comum do imposto sobre as sociedades sem consolidação.

4.5 Através da definição do âmbito de aplicação pessoal, material e territorial, define-se adequadamente o campo de aplicação da MCCCIS. A determinação do âmbito de aplicação pessoal com base em critérios formais tem a vantagem de estes serem facilmente aplicáveis, verificáveis e menos vulneráveis. Do ponto de vista das empresas, os critérios são praticáveis e oferecem certeza jurídica. No que respeita às regras de entrada e saída do grupo, há algumas limitações. A ampla definição do campo de aplicação material, que abrange todos os rendimentos obtidos, é a mais acertada para evitar problemas de delimitação. A extensão do âmbito de aplicação territorial à União Europeia é adequada. Devido à inexistência de regras internacionais para o cálculo dos lucros, a inclusão dos rendimentos obtidos a nível global envolveria a elaboração de reconciliações dispendiosas.

4.6 O CESE considera preferível aplicar a fórmula de repartição da matéria colectável pelos Estados-Membros com base em factores geradores de valor acrescentado (mão-de-obra, activos e vendas) – pelo facto de ter uma referência económica concreta – a proceder a um cálculo baseado em dados macroeconómicos.

4.6.1 A utilização de uma fórmula de repartição uniforme evita distorções e duplas tributações. O facto de se ter em conta vários factores limita consideravelmente a possibilidade de os contribuintes os atribuírem a um Estado-Membro com o nível de tributação o mais baixo possível. A aplicação de métodos de repartição alternativos pressupõe a existência de regras limitativas claras e requer uma justificação especial. Estas regras são necessárias, por exemplo, para o sector financeiro (bancos e empresas de seguros) devido à especificidade dos modelos de negócios.

4.6.2 Contudo, há o perigo de alguns Estados-Membros aplicarem a fórmula de modo não uniforme e de a soma das quotas-partes atribuídas ser superior ou inferior ao total efectivo a repartir, o que resultaria numa tributação múltipla ou numa redução da tributação do mesmo. Para prevenir este perigo, a Comissão Europeia tem de adoptar, em tempo útil, actos de execução.

4.6.3 Relativamente à localização de activos fixos no factor «activos», há necessidade de uma delimitação mais precisa em relação à propriedade económica e à utilização efectiva, e há que ponderar de que modo se pode incluir a propriedade intelectual. No que diz respeito ao factor «mão-de-obra» bipartido, uma repartição de acordo com o número de trabalhadores é simples e praticável, mas pode criar problemas sobretudo quando uma actividade é exercida «sob o controlo e a responsabilidade» de um membro do grupo. Segundo estudos efectuados, uma distribuição dos lucros baseada no factor trabalho pode ter efeitos económicos negativos no mercado de trabalho. Uma outra questão susceptível de gerar discórdia entre os Estados-Membros, devido à existência de diferentes regimes de segurança social na UE, é a da inclusão de prestações sociais e de pensões de reforma. O factor vendas está orientado para o mercado e poderá favorecer indevidamente Estados-Membros maiores devido simplesmente ao seu tamanho. É necessário considerar a sua supressão ou ponderar o seu peso na fórmula de repartição.

4.7 A base comum é mais ampla do que a actual base média dos Estados-Membros. O efeito imediato é o aumento das receitas fiscais. Em contrapartida, a compensação das perdas ao nível transfronteiras pode levar a uma tributação mais baixa. O CESE considera que a MCCCIS deverá ser concebida sem incidência nas receitas. Por conseguinte, apoia a possibilidade prevista na proposta de directiva de os Estados-Membros adaptarem as taxas aplicadas no sentido de uma tributação que não seja nem muito elevada nem muito baixa.

4.8 O método previsto para as regras de cálculo da matéria colectável orienta-se pelas normas internacionais, sobretudo pelas normas de 25 dos 27 Estados-Membros. O CESE concorda que assim seja. Na proposta de directiva não é feita menção às normas de contabilidade IFRS, porque a MCCCIS é favorável a um conjunto de regras para um apuramento autónomo dos lucros fiscais. No entanto, algumas das suas disposições reflectem os princípios das normas IFRS, que têm vindo a aperfeiçoar-se desde o início do projecto introdução de uma MCCCIS, já há muitos anos.

4.9 Há necessidade de precisar algumas regras para evitar uma dispersão no momento da sua aplicação ao nível nacional. Para além de faltarem sobretudo definições, alguns dos conceitos jurídicos utilizados não são suficientemente especificados (por exemplo, activos e custos de aquisição e de construção). A ausência de regras detalhadas para determinados sectores, como, por exemplo, o tratamento a dar aos activos incorpóreos, ou regras pouco detalhadas no que diz respeito, por exemplo, à definição do proprietário económico, põem em causa a uniformidade da aplicação.

4.10 A aplicação de uma cláusula geral anti-abuso, na forma prevista, é questionável. O artigo 80.º da proposta de directiva dispõe que as transacções simuladas realizadas com o único objectivo de evitar a tributação não são consideradas para efeitos de cálculo da matéria colectável. A aplicação ou a interpretação de uma tal regra geral anti-abuso vai causar bastantes dificuldades, na medida em que o abuso, tal como definido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, exige a apresentação de provas para cada caso individual.

4.11 O CESE acolhe favoravelmente a eliminação da dupla tributação de rendimentos obtidos fora da UE através da isenção fiscal, por princípio, desses rendimentos. Assim, as empresas da UE estão sujeitas apenas ao imposto cobrado no mercado de um país terceiro. O CESE não entende o motivo pelo qual a Comissão propõe estabelecer derrogações a este princípio quando o nível de tributação num país terceiro é inferior. O CEE tem dúvidas quanto à aplicação da regra «switch-over» nos casos em que a taxa de tributação num país terceiro é demasiado baixa, pelo facto de assim serem registadas não só as situações de abuso, mas também as actividades empresariais normais.

4.12 Na opinião do CESE, a possibilidade de constituição de provisões é demasiado limitada.

4.12.1 A constituição de provisões é circunscrita a actividades exclusivamente decorrentes de obrigações legais. Tal exclui cargas patrimoniais decorrentes de factores meramente económicos. De um ponto de vista económico, esta exclusão não se justifica porque a capacidade económica e, por conseguinte, os lucros tributáveis são também limitados pelas cargas patrimoniais devidas a factores económicos.

4.12.2 No que diz respeito às provisões decorrentes de obrigações legais, importa clarificar os requisitos relativos a uma probabilidade mínima de utilização. Também não são suficientemente definidos os critérios para uma estimativa fiável. Por falta de precisão, não é suficientemente detalhado que

tratamento deve ser dado às provisões para perdas esperadas. As provisões para pensões também não são mencionadas, embora devam ser tidas em conta, pois, doutro modo, o método de avaliação autónomo deixa de fazer sentido.

4.12.3 No que diz respeito a riscos específicos de determinados sectores de actividade, reconhecidos pela legislação da UE, a proposta de directiva em análise não é precisa nem delega na Comissão a adopção de actos de execução. Contém apenas uma disposição específica sobre a dedutibilidade de provisões técnicas das empresas de seguros, por meio da qual os Estados-Membros podem prever a dedução de provisões para desvios de sinistralidade.

4.12.4 São necessárias disposições mais detalhadas, em particular para o sector financeiro, que permitam ter em conta as especificidades associadas aos riscos (no contexto da crise financeira). Também no que diz respeito ao tratamento a dar aos derivados e à locação, importa estipular regras detalhadas. Deve ser, além disso, incorporada uma regra que preveja ou a dedutibilidade das provisões bancárias (para riscos bancários gerais) ou a depreciação dos activos financeiros. A directiva deveria prever regras detalhadas para o sector financeiro, tal como o faz para as empresas de seguros.

4.13 É adequado não admitir a dedução do imposto sobre as sociedades e de impostos afins. No entanto, há que proceder a uma reanálise crítica da lista dos impostos não dedutíveis, nos termos do artigo 14.º da proposta de directiva sobre a MCCCIS, constante do anexo III. O imposto sobre os seguros, que será dedutível apenas em relação aos impostos cobrados a nível nacional, não é comparável ao imposto sobre as sociedades. Na medida em que o imposto sobre os seguros está incluído no prémio do seguro e é registado como receita, será também de admitir a sua dedução como despesa de exploração.

4.14 Do ponto de vista do princípio da equidade de tributação, parece oportuno que se estipule a taxa de juro de desconto, pois a existência de liberdade de escolha deixaria uma margem de apreciação demasiado lata. Assim, a possibilidade de se recorrer, a título excepcional, a taxas de juro acordadas não está isenta de problemas.

4.15 A proposta em apreço prevê a possibilidade de depreciação numa categoria em vez da depreciação individual, o que é apropriado. A técnica da depreciação numa categoria oferece às empresas a possibilidade de financiamento interno. Com uma taxa de depreciação de 25 %, a maior parte da depreciação teria lugar apenas quando da realização do investimento de substituição. Por conseguinte, haveria que aumentar em conformidade a taxa de depreciação numa categoria.

4.16 Restringir a depreciação excepcional a activos não depreciáveis, caso se comprove haver uma perda de valor irreversível, é limitar demasiado a tomada em consideração das perdas. Além disso, não é claro o que se entende por «perda de valor irreversível». São excluídos da depreciação excepcional os activos cujos proventos resultantes da alienação beneficiem de uma isenção, por exemplo, a participação em sociedades de capitais. Isto poderia ter um impacto desfavorável nas sociedades *holding* e nas empresas de capital de risco.

4.17 O CESE considera útil introduzir um «balcão único» para determinação da matéria colectável, a fim de simplificar os procedimentos fiscais, sobretudo para as pequenas e médias empresas, e de assegurar a uniformidade de aplicação das regras face ao contribuinte. Contudo, isso implica um reforço da cooperação administrativa entre os Estados-Membros, que não existe actualmente, sobretudo no que diz respeito ao controlo eficaz dos perímetros consolidados (sociedades, filiais, estabelecimentos estáveis), que variam anualmente. A comunicação automática das informações deve passar a ser a norma, como no caso do IVA no interior da UE.

4.18 Convém salientar que qualquer comunicação com a administração fiscal se processará exclusivamente entre o contribuinte principal do grupo e a autoridade fiscal principal indicada. Deste modo, deixa de ser necessária a concertação entre diversas autoridades fiscais nacionais. O CESE acolhe favoravelmente o facto de o «balcão único» resultar, para os contribuintes e para a administração fiscal, numa diminuição da carga burocrática.

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

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

Ponto 1.4

Alterar.

«1.4 No que respeita ao âmbito de aplicação da MCCCIS, o CESE, em vez de defender a obrigatoriedade imediata da MCCCIS, concorda também com a possibilidade de uma adopção facultativa numa primeira fase. No entanto, a longo prazo, a MCCCIS deveria, ultrapassados determinados limiares, passar a ser de aplicação obrigatória para sociedades que desenvolvem actividades transfronteiras. A decisão de manter facultativa a aplicação da MCCCIS traduzir-se-ia numa sobrecarga administrativa permanente para os Estados Membros, pois o novo sistema teria de continuar a ser aplicado em paralelo com o actual sistema nacional de tributação das sociedades.»

Esta proposta de alteração foi rejeitada por 70 votos a favor, 90 votos contra e 15 abstenções.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2003/96/CE do Conselho que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade»

COM(2011) 169 final — 2011/0092 (CNS)

e a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre uma tributação mais inteligente da energia para a UE: Proposta de revisão da Diretiva da Tributação da Energia»

COM(2011) 168 final

(2012/C 24/13)

Relator: **Eric PIGAL**

Em 29 de Abril de 2011, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Conselho que altera a Directiva 2003/96/CE do Conselho que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da electricidade

COM(2011) 169 final — 2011/0092 (CNS)

e a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre uma tributação mais inteligente da energia para a UE: Proposta de revisão da Directiva da Tributação da Energia

COM(2011) 168 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 4 de Outubro de 2011.

Na 475.^a reunião plenária, de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 27 de Outubro), o Comité adoptou, por 158 votos a favor, 4 votos contra e 13 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Conclusões

1.1.1 Numa altura em que muitos Estados-Membros estão a definir as suas estratégias para superar a crise económica e financeira, a revisão da Directiva da Tributação da Energia (DTE) proporciona uma oportunidade para conciliar objectivos ambientais e económicos. Permite aos Estados-Membros que assim o desejem transferir uma parte da tributação sobre o trabalho ou o capital para uma outra forma de tributação que estimule comportamentos respeitadores do ambiente e que seja propícia à eficiência energética, de acordo com a Estratégia Europa 2020.

1.1.2 A Europa não pode contentar-se com os objectivos que fixou em matéria de política energética. Terá agora de disponibilizar os meios para os atingir. Para isso, deve transmitir um sinal inequívoco quanto aos preços. Esse é um meio eficaz, se não mesmo o único, para impor uma mudança de mentalidades e comportamentos.

1.1.3 A reformulação da DTE representa incontestavelmente um progresso em relação à versão inicial. A introdução de dois factores para medir/tributar a energia torna o documento mais preciso e pertinente. O factor da tributação das emissões de CO₂ complementa o Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE) da UE.

1.1.4 Com base nos dois factores de tributação, a maior parte das formas de energia deve ser tratada/tributada em pé de igualdade, em função da sua emissão de CO₂ e do seu teor energético. Há que assinalar, porém, que a electricidade não está sujeita ao mesmo tratamento que as outras fontes de energia.

1.1.5 Embora doloroso a curto prazo, o sinal de preço emitido por uma forte tributação dos carburantes preparou os consumidores europeus de energia para as inevitáveis carências e restrições, uma vez que favorece os investimentos e os esforços na poupança de energia, a atractividade e o desenvolvimento de energias renováveis, a resistência às crises petrolíferas, etc.

Não há, contudo, o mesmo sinal no que toca aos combustíveis, e a reformulação da directiva pode não alterar essa situação. Isso significa para os consumidores que não podem beneficiar dos esforços na poupança de energia nem dos investimentos em combustíveis e ficam, além disso, sujeitos às flutuações de mercado imprevisíveis.

1.1.6 Um maior incentivo à poupança de combustíveis pelos consumidores beneficiaria também as empresas do sector, na medida em que aceleraria a renovação dos equipamentos e ofereceria novas oportunidades de mercado.

1.1.7 Os sectores industriais, que são grandes consumidores de energia e que até aqui não faziam parte do domínio de aplicação da DTE, foram agora, acertadamente, reintegrados na directiva.

No entanto, outros sectores permanecem total ou parcialmente isentos, como por exemplo:

- a agricultura, a construção e as obras públicas;
- os transportes públicos e os transportes das forças armadas, a recolha de resíduos e a administração pública;
- as ambulâncias (mas não os táxis), o transporte aéreo e o transporte marítimo comunitário;
- a electricidade consumida pelas famílias, etc.

É difícil encontrar coerência em todas estas isenções, tanto mais que a sua necessidade poderá não ser entendida pelos que não beneficiam delas.

1.1.8 Contrariamente ao que se afirma na comunicação da Comissão, a nova DTE não define nenhum quadro, não toma posição, nem sequer apresenta recomendações quanto à utilização pelos Estados-Membros de uma parte ou do total das receitas do novo regime de tributação com o fito de orientar o abastecimento de energia para novas tecnologias ou energias mais limpas.

1.1.9 No entanto, o CESE não pode deixar de assinalar que a DTE contribui para desenvolver o mercado único, já que visa e possibilita a harmonização dos regimes de tributação da energia.

1.2 Recomendações

1.2.1 O Comité apoia os esforços da Comissão Europeia para alcançar os objectivos da Estratégia Europa 2020. Claramente, a reformulação da DTE vai nesse sentido, nomeadamente porque visa:

- estimular o desenvolvimento sustentável e proteger o ambiente,
- proteger o mercado interno e favorecer o crescimento,
- permitir a redução dos custos de produção e dos défices orçamentais.

1.2.2 Porém, o CESE lamenta que a reformulação da DTE não seja mais ambiciosa e mais coerente. Com efeito, mesmo antes de o texto ser apresentado (ou negociado) no Conselho, a Comissão tomou a iniciativa de integrar no texto isenções e derrogações, de modo a agradar a uns Estados-Membros ou não desagradar a outros.

No futuro processo de negociação no Conselho, a Comissão arrisca-se a não ter qualquer margem de manobra e acabar por comprometer definitiva e perigosamente o espírito da reformulação conforme nos é apresentada.

1.2.3 São de esperar reservas por parte dos Estados-Membros ou até mesmo na rejeição da proposta. No entanto, o Comité

considera que a Europa, em especial a Comissão Europeia, deveria ser capaz de impor medidas aos Estados-Membros, particularmente tendo em conta que alguns deles se vêem confrontados com obstáculos a nível nacional na tomada das decisões necessárias para atingir os objectivos aceites por todos a nível europeu.

1.2.4 Além disso, a Comissão Europeia deve estar preparada e resistir aos esforços de *lobbying* de certos elementos que pretendem impedir qualquer mudança, invocando «possíveis custos adicionais» ou «perigosas perdas de competitividade». Se é certo que a Comissão deve, evidentemente, encorajar os Estados-Membros a ter em conta certas situações delicadas ainda que minoritárias, deve também prosseguir na via dos objectivos europeus já definidos em matéria de energia e destacar as vantagens estratégicas da inovação nas novas fontes de energia, bem como a criação de emprego e o crescimento por elas induzido, a melhoria da qualidade de vida, etc.

1.2.5 Para evitar eventuais reservas por parte dos Estados-Membros, o Comité propõe que a Comissão defina medidas que permitam acompanhar as alterações impostas e, na medida do possível, as integre no texto proposto. Parece-nos preferível seguir esta abordagem em vez de fazer concessões antes do início das negociações com os Estados-Membros, até porque ela permitiria também aos consumidores prepararem-se melhor para as transformações almejadas.

2. Introdução

2.1 Síntese

2.1.1 O texto em apreço não é uma nova directiva mas uma reformulação da DTE. Prevê-se que entre em vigor em 1 de Janeiro de 2013, data que coincide com a terceira fase do RCLE da UE.

2.1.2 Para cada carburante ou combustível, a directiva revista introduz **dois factores de tributação**, cada um com o seu próprio objectivo:

- a tributação das **emissões de CO₂**, com vista à redução da **poluição** provocada por gases com efeito de estufa;
- a tributação do **teor energético**, com vista à redução do **consumo** de energia, independentemente do produto energético utilizado.

2.1.3 Para os carburantes:

- em **2013**, o imposto sobre o CO₂ será de **20 euros** por tonelada de CO₂;
- em **2018**, o imposto sobre a energia será de **9,6 euros** por gigajoule.

2.1.4 Para os combustíveis:

- em **2013**, o imposto sobre o CO₂ será de **20 euros** por tonelada de CO₂;
- em **2013**, o imposto sobre a energia será de **0,15 euros** por gigajoule.

2.1.5 Convém lembrar que a actual DTE introduz, tal como a proposta de reformulação, **taxas mínimas de tributação**. Os Estados podem, portanto, fixar taxas de tributação mais elevadas, sendo que a maioria já o faz.

2.2 Contexto

2.2.1 A proposta de reformulação em apreço junta-se a uma série de directivas anteriormente elaboradas e adoptadas, nomeadamente:

- **2003/96/CE**: directiva relativa à **tributação da energia** (DTE), que deve ser revista;
- **2003/87/CE**: directiva que cria o **regime europeu de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (RCLE da UE)**;
- **2009/29/CE**: directiva que revê as quotas de emissões aplicáveis a partir de 2013;
- **2006/32/CE**: directiva relativa à **eficiência na utilização final de energia**; definição dos PCI ⁽¹⁾ no anexo II;
- **2009/28/CE**: directiva que relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis, que estabelece **critérios de sustentabilidade** para os carburantes e os biocombustíveis.

2.2.2 Para além de examinar a proposta de reformulação da DTE, o presente parecer tem igualmente em conta as informações complementares da comunicação ⁽²⁾ e da nota ⁽³⁾ elaboradas pela Comissão Europeia.

2.2.3 É oportuno assinalar que o trabalho da Comissão para elaborar esta política europeia se inscreve num contexto internacional com forte incidência em diferentes componentes, designadamente:

- **regulamentar**: a Convenção de Chicago limita de forma estrita e vinculativa a tributação sobre a aviação;
- **do mercado**: a investigação tornou possível a extracção de óleo de xisto. Esta descoberta permitiu a exploração de novos sítios, aumentando a oferta de energias fósseis. Além disso, abalou completamente o mercado do gás: o preço do gás natural caiu a nível mundial, tornando outras formas de energia menos atractivas, incluindo as renováveis;
- **estratégica**: os acontecimentos no Norte de África e no Médio Oriente afectam em grande medida não só o preço dos combustíveis mas também as posições dos Estados-Membros em relação às diversas fontes de energia;
- **ambiental**: os acordos de Quioto e os debates de Cancún devem ser levados em conta e, se for caso disso, a estratégia e políticas europeias devem ser devidamente ajustadas;
- **da opinião pública**: os acontecimentos de Fukushima mostraram quanto a opinião pública pode ser afectada por um

incidente grave e inesperado. Os Estados-Membros e a Europa não podem ignorar este aspecto na elaboração das suas estratégias e decisões, pelo que devem ajustar prontamente as suas políticas.

2.2.4 Por conseguinte, coloca-se a questão de saber como enquadrar a problemática da tributação da energia numa perspectiva internacional:

- Qual deve ser o preço de referência do CO₂ a fixar na Europa no caso de não se alcançar um acordo internacional?
- Importa considerar igualmente a ideia de um imposto internacional e geral.

2.3 Cronologia

2.3.1 A directiva anterior (2003/96/CE) adveio de uma proposta da Comissão Europeia de 1996. No seguimento de longas negociações no Conselho da União Europeia, esta proposta foi largamente alterada, a fim de ter em conta as especificidades nacionais. As alterações consistiram em propor uma aplicação muito progressiva, que previa períodos transitórios, derrogações e outras isenções. A proposta de directiva de 1996 foi finalmente adoptada em 2003.

2.3.2 A sua implementação nos Estados-Membros, a evolução do mercado da energia e a consciência crescente do impacto ambiental e climático do consumo de energia tornaram evidentes as fragilidades e as possibilidades de melhoramento (ver *infra*).

2.3.3 Os trabalhos de revisão desta directiva foram iniciados em 2005. Uma primeira tentativa focada na utilização do gásóleo comercial foi iniciada em 2007, mas saiu lograda no Conselho. Nas suas conclusões de Março de 2008, o Conselho Europeu solicitou uma nova proposta de revisão, que a Comissão converteu em prioridade no seu inquérito anual do crescimento de 2011.

Em 12 de Abril de 2011, o Colégio dos Comissários adoptou a proposta de reformulação das disposições da DTE.

3. Observações na generalidade

3.1 A reformulação da directiva DTE visa, em primeiro lugar, dar resposta às novas prioridades da União Europeia definidas na **Estratégia Europa 2020**, nomeadamente:

- luta contra as alterações climáticas,
- prioridade ao crescimento sustentável,
- uma economia mais verde e mais competitiva,
- participação numa harmonização fiscal,
- redução da tributação do trabalho,
- ajuda às famílias com baixos rendimentos,
- consolidação orçamental dos Estados-Membros.

⁽¹⁾ PCI: poder calorífico inferior dos produtos energéticos e da electricidade.

⁽²⁾ COM(2011) 168 final.

⁽³⁾ Nota 11/238.

3.2 Responde igualmente à **regra 20/20/20** da estratégia da UE para as alterações climática e energia (2013-2020):

- reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 20 %,
- produzir 20 % de energia renovável até 2020,
- melhorar a eficiência energética em 20 %.

3.3 Visa também **corrigir** insuficiências ou lacunas da **DTE anterior**:

- as taxas mínimas actuais aplicam-se geralmente à quantidade consumida sem ter em conta o teor energético ou a poluição;
- isto leva a comportamentos contrários aos objectivos da UE, por exemplo, encorajando o consumo de carvão e penalizando as energias renováveis;
- a actual DTE não prevê quaisquer incentivos para a promoção das energias de substituição, pelo que o etanol é a fonte de energia com o imposto mais elevado;
- a insuficiente coordenação entre a DTE e o regime de comércio de licenças de emissão de CO₂ da UE traduz-se numa dupla tributação ou na ausência de tributação, dependendo do sector.

3.4 Esta reformulação leva em conta **restrições exógenas**:

- a reestruturação e a modernização dos sistemas fiscais;
- a crise económica, que reduziu as margens de manobra dos Estados-Membros e acentuou a pressão orçamental;
- o aparecimento tangível e mensurável dos primeiros efeitos das alterações climáticas;
- as tensões internacionais, que causam perturbações e agitações no mercado internacional da energia.

3.5 Por fim, deve também ter em conta outras **restrições endógenas**:

- evitar que a tributação da energia seja discriminatória ou crie distorções na concorrência entre as empresas dos Estados-Membros;
- por outro lado, limitar as distorções decorrentes da falta de harmonização fiscal da energia na Europa.

4. Observações na especialidade

4.1 Elementos principais

4.1.1 Conforme se afirma na introdução, o elemento principal da proposta é a definição de **dois factores de tributação** (artigo 1.º). Além disso, a reformulação confirma (no artigo 4.º) que os níveis de tributação são **valores mínimos** que podem ser ultrapassados pelos Estados-Membros e que serão reavaliados de três em três anos.

4.1.2 O outro ponto principal da proposta é a introdução (no artigo 4.º, n.º 3) de uma nova obrigação para os Estados-Membros, que devem aplicar a **todos os produtos** utilizados para a mesma finalidade (carburante ou combustível) **níveis de tributação iguais**, calculados a partir das suas emissões de CO₂ e do seu teor energético.

4.1.3 Na directiva inicial, os valores mínimos de tributação eram estabelecidos por produto (e uma determinada utilização), mas sem uma ligação entre eles.

4.1.4 Com esta alteração, os Estados-Membros deverão recalcular os seus níveis de tributação (nacional), a fim de se certificarem de que respeitam as proporções definidas pelos valores mínimos europeus de tributação (ver os quadros A, B e C do anexo I da DTE revista).

4.1.5 Esta obrigação é aplicável aos carburantes e aos combustíveis, que entrará em vigor em **2013 para os combustíveis** e em **2023 para os carburantes**. Este adiamento destina-se a ter em conta as grandes diferenças entre os Estados-Membros.

4.1.6 No entanto, os valores mínimos de tributação da electricidade aparecem num quadro separado (quadro D). A obrigatoriedade de proporcionalidade e de alinhamento dos níveis de tributação **não se aplica, pois, à electricidade**.

4.1.7 A **electricidade** permanece sujeita a um imposto sobre o consumidor final («na tomada»), contemplando o factor do «imposto sobre a energia»; deste modo, evita-se a dupla tributação na produção e no consumo.

4.1.8 Uma vez que o consumo de electricidade em si não emite CO₂, o imposto sobre as emissões só é aplicável aos **produtores de electricidade**. As grandes instalações serão excluídas da DTE, pois são abrangidas pelo **RCLE da UE**.

Neste contexto, a electricidade de origem **nuclear** não é tributada pelo CO₂ (não há emissões), mas pelo consumo de energia.

4.1.9 Para integrar a directiva 2003/87/CE relativa ao comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa e evitar qualquer sobreposição, a directiva reformulada propõe (no artigo 14.º, n.º 1, alínea d)) que os produtos energéticos utilizados para actividades abrangidas pelo **RCLE da UE** sejam isentos da tributação de CO₂. Por outro lado, actividades até agora excluídas deste regime passam a fazer parte do **âmbito de aplicação da DTE**.

4.2 Sectores específicos

4.2.1 A proposta tem igualmente em conta o facto de determinados sectores poderem estar expostos ao risco de **fuga de carbono** (artigo 14.º-A) e propõe que se preveja, até 2020, um crédito fiscal para cada uma das instalações afectadas. O montante desse crédito fiscal será calculado a partir do consumo anual médio de produtos energéticos durante um período de referência.

4.2.2 Actividades que até ao presente estavam **isentas de tributação** (artigo 2.º) inserem-se agora no âmbito de aplicação da directiva, seja pelas emissões de CO₂ seja pelo teor energético.

4.2.3 No que toca às **taxas diferenciadas de tributação** (artigo 5.º), a única alteração diz respeito aos táxis, que são excluídos desta disposição.

4.2.4 O **transporte aéreo** (excluindo o privado) e o **transporte marítimo** comunitário (excluindo a navegação de recreio privada) estão fora do âmbito da DTE.

4.2.5 Os **carburantes** podem ser tributados como **os combustíveis** (artigo 8.º) em sectores específicos:

- agricultura, horticultura, piscicultura e silvicultura,
- motores estacionários,
- construção, engenharia civil e obras públicas,
- veículos não autorizados a circular nas estradas.

4.2.6 No que diz respeito à **agricultura** e às suas emissões de CO₂, a Comissão prevê analisar (artigo 14.º-A) se se trata de um sector abrangido pela **fuga de carbono**. Nesse caso, autorizaria os Estados-Membros a concederem um **crédito fiscal** às explorações agrícolas.

Além disso, no que toca à tributação do **teor energético**, a Comissão isentará completamente o sector agrícola (artigo 15.º, n.º 3) se este oferecer uma **contrapartida no domínio da eficiência energética**. No entanto, a forma como esta noção é interpretada é deixada ao critério de cada Estado-Membro.

4.2.7 Os **biocombustíveis** (artigo 16.º) já não serão tributados como os seus equivalentes fósseis. Passa a ser aplicado o imposto geral sobre a energia (em função do seu teor energético).

4.2.8 Existe, no entanto, uma diferença relativamente ao imposto sobre as emissões de CO₂. Nem todos os biocombustíveis são renováveis: alguns podem emitir mais CO₂ do que o que consomem. Os **biocombustíveis renováveis** não serão tributados pelas suas emissões de CO₂, dado que, por natureza, estas são consideradas nulas. Já os **biocombustíveis não renováveis** serão abrangidos pelo imposto sobre as emissões de CO₂, tal como os produtos energéticos convencionais.

4.2.9 Até **2023**, os Estados-Membros poderão continuar a aplicar níveis de tributação específicos mais baixos que os níveis mínimos da DTE.

4.2.10 Nos termos do artigo 15.º, n.º 1, alínea h), os Estados-Membros mantêm a possibilidade de isentar, total ou parcialmente, os **combustíveis e a electricidade dos agregados familiares** (e das organizações de beneficência).

5. Parecer do Comité Económico e Social Europeu

5.1 Os pontos fundamentais da DTE

5.1.1 A inclusão de **dois factores** no cálculo da tributação da energia representa incontestavelmente um avanço em relação à antiga directiva. Em primeiro lugar, porque responde aos dois objectivos da Estratégia Europa 2020, nomeadamente, reduzir as emissões de CO₂ e reduzir o consumo de energia.

Em segundo lugar, porque analisa de forma **mais precisa** (do que através de um só critério) os efeitos nefastos do consumo de energia: poluição e consumo excessivo das reservas mundiais.

5.1.2 A DTE revista, agora proposta, prevê um imposto sobre as emissões de **CO₂ ao nível dos Estados-Membros**. É oportuno lembrar que já existe um outro dispositivo a **nível europeu**, nomeadamente, a compra de quotas no âmbito do regime RCLE da UE.

Além disso, uma instalação ao abrigo deste regime não poderá ficar sujeita também à tributação definida pela directiva. E ficará, portanto, isenta. Desta forma, a DTE evita a **dupla tributação do imposto sobre CO₂** pelos dois dispositivos. Por outro lado, permite criar um instrumento de tributação que abrange também as pequenas instalações que, estavam pela sua dimensão até agora excluídas do RCLE da UE.

O CESE apoia esta proposta de integrar o RCLE da UE na directiva, uma vez que essa medida **corrige o regime de comércio de licenças de emissão da UE**, que não contemplava 50 % das emissões de CO₂ dos carburantes e combustíveis.

5.1.3 Determinadas energias são mais poluentes que outras. Há energias mais densas, que permitem um consumo maior do que outras. Assim, o **equilíbrio justo** entre fontes de energia proposto na revisão da directiva é, em princípio, justo e coerente.

Contudo, leva a um forte **aumento da tributação** de determinadas fontes de energia, actualmente menos tributadas em alguns Estados-Membros. O exemplo mais evidente é o do gasóleo, que deveria ter um nível mínimo de tributação superior ao da gasolina, tendo em conta que liberta uma quantidade ligeiramente maior de CO₂ mas, sobretudo, porque tem um teor energético mais elevado. Porém, em muitos Estados-Membros, a **situação actual é precisamente a inversa**: uma vez que o gasóleo é menos tributado e mais barato que a gasolina, uma grande parte do parque automóvel está equipado com motores a diesel.

5.1.4 O Comité concorda com a análise da Comissão de que, sendo o preço do gasóleo claramente mais baixo do que o da gasolina, existe actualmente uma distorção no mercado da refinação, causada pela procura elevada do gasóleo em relação à procura da gasolina. Uma tributação mais pesada do gasóleo contribuiria inevitavelmente para restabelecer o equilíbrio.

5.1.5 Todavia, o CESE alerta a Comissão Europeia para o facto de a **inversão das disparidades entre o preço da gasolina e o do gasóleo** poder perturbar profundamente o mercado da indústria automóvel, assim como aumentar os encargos dos agregados familiares com o transporte em automóvel. Por isso, também neste ponto, a transição deverá ser progressiva.

5.1.6 Paradoxalmente, no que diz respeito aos carburantes, os **impostos elevados protegeram os consumidores** dos choques petrolíferos. Com efeito, o preço elevado incita à diminuição preventiva do consumo, ao passo que os impostos elevados reduzem a proporção do preço dos carburantes que é sensível às flutuações (choques) do mercado.

5.1.7 Ao longo de várias décadas, os fabricantes da indústria automóvel puderam/souberam investir em I&D e conseguiram reduzir o consumo dos motores. Apesar das crises petrolíferas recorrentes, o sector dos transportes nunca paralisou.

5.1.8 Partindo desta análise, o CESE nota que o **imposto sobre as emissões de CO₂ será idêntico** para os carburantes e os combustíveis, nomeadamente 20 euros por tonelada de CO₂, isto é, **0,0533 euros por litro** para qualquer tipo de gasóleo (quer seja para aquecimento ou não).

No entanto, considera estranho que o **imposto geral sobre a energia** seja:

- para os **carburantes**: 9,6 euros por gigajoule, ou seja, **0,316 euros por litro** de gasóleo,
- e tão baixo para os **combustíveis**: 0,15 euros por gigajoule, ou seja, **0,0054 euros por litro** de gasóleo para aquecimento.

5.1.9 Por este motivo, o CESE é de opinião que o **imposto energético sobre o combustível para aquecimento** se deve tornar perceptível para os consumidores – o que não é o caso a 0,0054 euros por litro.

O Comité recomenda que este imposto seja gradualmente, mas significativamente, **aumentado**, a fim de:

- ter em consideração o consumo inevitável de combustíveis para aquecimento,
- reduzir o consumo dos combustíveis,
- justificar os investimentos dos agentes económicos na inovação energética para utilização doméstica e industrial (tal como fizeram os fabricantes de automóveis).

5.2 Exceções e derrogações da DTE

5.2.1 Cinco Estados-Membros autorizam uma tributação mais baixa para a **utilização comercial do gasóleo** (veículos pesados, autocarros, táxis, etc.) em relação à sua utilização por particulares. A revisão da DTE aborda esta questão e obriga os Estados-Membros a reequilibrar a tributação.

Visto que a poluição originada pelo gasóleo é sempre a mesma, qualquer que seja a sua utilização (comercial ou particular), abolir esta redução na tributação **faz todo o sentido e é coerente** com os princípios inscritos na Estratégia Europa 2020. Além disso, o desenvolvimento exponencial do transporte rodoviário, maioritariamente consumidor de gasóleo, demonstra a necessidade de promover a **inversão desta tendência** e a redução do tráfego de veículos pesados.

No entanto, os **efeitos cumulativos** das duas medidas de aumento da tributação do gasóleo – reequilíbrio em relação à gasolina (ver acima) e abolição da redução para a utilização comercial – levarão a aumentos muito significativos do preço do gasóleo em alguns Estados-Membros. Nestes casos, determinados trabalhadores, altamente organizados e mobilizados, poderiam fazer pressão sobre os seus governos nacionais ou gerar **movimentos sociais** de protesto a grande escala.

Por conseguinte, o CESE alerta a Comissão Europeia para o perigo de efectuar mudanças demasiado profundas ou repentinas, bem como para a inevitável resistência dos Estados-Membros. Propõe, por isso, que se prevejam **medidas de acompanhamento** para, por um lado, responder às exigências da Estratégia Europa 2020 e, por outro, encorajar os Estados-Membros a apoiar a revisão da DTE.

5.2.2 Os Estados-Membros devem assegurar que **todas as energias são tributadas de forma equitativa** e proporcional às suas emissões de CO₂ e ao seu teor energético (ver acima). Porém, a **electricidade está excluída** desta obrigação de harmonização.

O CESE interroga-se sobre esta **derrogação** e gostaria que a Comissão Europeia ajustasse a sua proposta de modo a garantir que a electricidade seja equiparada às outras formas de energia.

5.2.3 As actividades **isentas de tributação** energética na directiva anterior devem, a partir de agora, ser alinhadas com as outras, isto é, tributadas de forma idêntica sobre o CO₂ e o teor energético.

É oportuno lembrar que as **actividades isentas** eram: as actividades metalúrgicas e de redução química, os processos de electrólise, as empresas com grande consumo de electricidade (em que a electricidade represente mais de 50 % dos custos de produção) e as actividades de fabrico de produtos minerais não metálicos (cimento, vidro, cal, etc.).

Ao proceder a esta modificação, os autores da reformulação da directiva mostram uma **coerência evidente**: todas as actividades poluentes ou consumidoras de energia são tributadas sem discriminação e, simultaneamente, todas as actividades são encorajadas a investir na redução do seu impacto energético.

O CESE apoia este retorno à justiça e à coerência. Sente-se, no entanto, apreensivo com o **impacto social e económico** nas actividades visadas. Neste sentido, propõe que, também aqui, sejam tomadas medidas de acompanhamento para:

- ajudar estes sectores a investir e/ou a adaptar-se;
- assegurar que continuam em actividade e que permanecem no território da UE.

Além disso, o Comité interroga-se sobre o verdadeiro impacto desta alteração, que inclui estas actividades no âmbito de aplicação da **DTE** mas exclui automaticamente as que são abrangidas pelo **RCLE da UE**.

Por fim, o CESE interroga-se sobre o risco de fuga de carbono das actividades anteriormente isentas. O **RCLE da UE** inclui mecanismos de protecção que podem servir de inspiração para a **DTE**.

5.2.4 Os Estados-Membros continuam a ter o direito de praticar **níveis de tributação diferenciados** para quase todas as actividades antes abrangidas. Contudo, ao manter-se esse benefício para os **transportes públicos locais**, estes não são incentivados a investir na redução da poluição ou do consumo de combustível. Por outro lado, tal benefício pode ser justificado como forma de promover o uso dos transportes colectivos em detrimento dos individuais.

O CESE interroga-se, porém, sobre qual a justificação para manter o benefício da isenção para **a recolha de lixo, as ambulâncias, a administração pública, as pessoas deficientes, as forças armadas, etc.**

Recomenda, por conseguinte, que a proposta seja alterada de modo a que os excelentes motivos que justificam a exclusão dos **táxis** do benefício dos níveis de tributação diferenciados se apliquem da mesma forma aos outros meios de transporte.

5.2.5 Com base na mesma análise dos níveis de tributação diferenciados, o CESE interroga-se sobre os motivos que justificam a **isenção** que a **DTE** prevê para os **transportes aéreos** e para os **transportes marítimos comunitários**.

5.2.6 Mesmo que, no futuro, os transportes aéreos e marítimos possam ser inseridos no âmbito de aplicação do **RCLE da UE** (unicamente no que diz respeito às emissões de CO₂), o CESE está apreensivo pelo facto de estes dois sectores, que são grandes consumidores de energia, estarem isentos da tributação sobre o **consumo de energia**.

Ao abrigo das convenções internacionais, seria impossível tributar estes dois modos de transporte em função do «teor energético». Por isso, o Comité propõe que sejam entabuladas negociações a nível mundial com vista a aproximar estas convenções da regulamentação europeia.

5.2.7 O CESE tem dúvidas sobre o direito dos Estados-Membros de **isentarem os agregados familiares** (por exemplo) da tributação sobre o **combustível para aquecimento e a electricidade**.

Esta prerrogativa põe em causa a coerência de toda a **DTE**. Com efeito, a **DTE** baseia-se no pressuposto de que o **signal de preço** incita os actores visados a reduzirem as suas emissões de CO₂ e

o seu consumo energético. Assim sendo, porque não fazer chegar este sinal aos agregados familiares, que são grandes consumidores de energia?

O CESE recomenda, pois, que a **capacidade dos Estados-Membros de isentar a tributação** dos combustíveis domésticos para aquecimento seja **retirada do texto** da proposta, respeitando, contudo, os condicionalismos específicos dos consumidores locais ou nacionais.

5.2.8 Por **motivos de coerência**, na revisão da **DTE** assegura-se que certas actividades, até agora não abrangidas pela directiva, passem a estar novamente sob a sua alçada, e que a utilização comercial do gasóleo deixe de ser favorecida em relação ao uso privado.

Posto isto, como explicar que outros sectores de actividade (por exemplo **a agricultura, a construção, as obras públicas, etc.**) continuem a beneficiar de um tratamento preferencial, isto é, de uma tributação dos **carburantes à taxa dos combustíveis**, que é muito inferior? Estes sectores deveriam, pelo contrário, ser **exemplares**, uma vez que as suas actividades e a sua visibilidade os colocam **no centro das medidas para melhorar** o ordenamento do território e a habitação.

5.2.9 O CESE questiona-se sobre os motivos que podem **justificar esta derrogação**, que não podem ser de ordem económica, nem social ou ambiental. Mostra-se preocupado pelo facto de esta abordagem poder ser utilizada para abrandar ou bloquear a aplicação da nova **DTE**, sob pretexto ser **arbitrária e discriminatória**.

5.2.10 No que toca especificamente ao sector **agrícola**, o CESE gostaria de alertar a Comissão para o facto de a **DTE** revista ser **bastante imprecisa** e de os Estados-Membros poderem exigir **esclarecimentos e certeza jurídica** antes de validar a proposta.

É necessário esclarecer:

- os **motivos que justificariam um tratamento particular e muito vantajoso** da agricultura, que está em contradição com os princípios e os sinais de preço subjacentes à **DTE** e com os esforços pedidos a outros sectores que também enfrentam dificuldades;
- o **processo e os critérios de avaliação**, relativos por um lado, no risco de fuga de carbono e, por outro, à contrapartida proposta para a eficiência energética.

5.3 Aspectos diversos da DTE

5.3.1 A nova **DTE** não pode ser uma solução simples e monolítica. A política energética na União Europeia é, mais do que qualquer outra, **multifacetada e complexa**, requerendo uma combinação de várias soluções ou uma única solução complexa.

O CESE assinala, contudo, os esforços dos autores da reformulação da **DTE** para **simplificar** os princípios, os objectivos e a sua aplicação.

5.3.2 Ao mesmo tempo, como referido anteriormente, a reformulação da DTE inscreve-se num contexto regulamentar rico e complexo. A directiva contém numerosas referências a outros textos e directivas. Todas estas **referências cruzadas** entre os textos evitam a **redundância** dos elementos repetidos noutras directivas.

No entanto, os domínios da energia e do ambiente evoluem rapidamente. Um exemplo disso é a actualização dos códigos da nomenclatura combinada (artigo 2.º, n.º 5). Além disso, as alterações num texto de referência podem afectar outros textos de uma forma inesperada e indesejável.

O CESE propõe, em primeiro lugar, que os textos referenciados sejam incluídos **em anexo**. Além disso, se for pertinente, deve ficar esclarecido se determinados elementos anexos podem manter-se **invariáveis**, de forma a garantir a coerência da futura DTE.

5.3.3 O artigo 4.º integra no cálculo do nível mínimo de tributação «o montante total dos impostos indirectos cobrados», incluindo, portanto, medidas puramente nacionais como o **imposto sobre o carbono** de certos Estados-Membros. Porém, o âmbito de aplicação desse imposto cobrado pelos Estados-Membros, bem como as respectivas isenções, podem diferir do imposto sobre o carbono previsto pela DTE.

Na opinião do CESE, a Comissão deve **esclarecer que a integração** das duas tributações sobre o CO₂ deve ser realizada pelos Estados-Membros no momento da **transposição** da directiva.

5.3.4 A revisão centra-se na tributação da energia. Aliás, a Comissão reconhece que a DTE não considera **a utilização pelos Estados-Membros das receitas fiscais** geradas pela DTE.

A Estratégia Europa 2020 define o crescimento sustentável como uma prioridade, com vista a criar uma economia mais eficiente na utilização dos recursos, mais ecológica e mais competitiva.

O CESE interroga-se sobre o facto de a futura DTE não incluir **medidas específicas** destinadas a assegurar uma acção comum e coerente dos Estados-Membros para uma economia mais sustentável, mais ecológica e mais competitiva, como por exemplo:

- medidas sociais que estimulem o emprego e reduzam os custos de produção;
- medidas para incentivar o desenvolvimento tecnológico no sector das novas energias;
- medidas de consolidação orçamental dos Estados-Membros.

5.3.5 As emissões de CO₂ são expressas em toneladas e o teor energético é expresso em gigajoules (GJ). O nível mínimo de tributação de cada produto energético é calculado em função das suas emissões de CO₂ e do seu teor energético. Estes níveis mínimos devem aplicar-se à **unidade de facturação e tributação** habitual, ou seja: o litro para os carburantes e determinados combustíveis para aquecimento, e o kilowatt/hora (KWh) para a electricidade, etc. Esta conversão requer um cálculo, que é efectuado pelos serviços da Comissão Europeia. No entanto, as regras e premissas utilizadas para estes cálculos não são explicadas, o que impossibilita os representantes de determinados Estados-Membros de chegar aos mesmos resultados.

O CESE lembra que a harmonização dos cálculos de conversão é indispensável e propõe, por isso, que o texto explicita os **métodos de conversão** utilizados, empregando, tanto quanto possível, as unidades mais próximas das práticas reais de tributação dos Estados-Membros.

Bruxelas, 27 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

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 1083/2006 do Conselho no que respeita à ajuda reembolsável e à engenharia financeira»

COM(2011) 483 final — 2011/0210 (COD)

(2012/C 24/14)

Relator-Geral: **Michael SMYTH**

Em 2 de Setembro e 5 de Outubro de 2011, respectivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 177.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho no que respeita à ajuda reembolsável e à engenharia financeira

COM(2011) 483 final — 2011/0210 (COD).

Em 20 de Setembro de 2011, a Mesa do Comité decidiu incumbir a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 27 de Outubro de 2011), designou relator-geral Michael SMYTH e adoptou, por 87 votos a favor, sem votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE nota que a proposta da Comissão de alterar o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 no que respeita à ajuda reembolsável e à engenharia financeira visa garantir maior clareza e segurança jurídica.

1.2 O CESE aprova a proposta em apreço.

2. Justificação

2.1 O artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, que estabelecia as regras para os fundos estruturais e a política de coesão para o período de 2000-2006, definiu diversas formas de ajuda, incluindo a ajuda reembolsável e a ajuda directa não reembolsável, que podia ser concedida através dos fundos estruturais da UE. O artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho relativo à política de coesão

que estabelece as regras para o actual período de programação (2007-2013) trata dos instrumentos de engenharia financeira, mas não define, contudo, as formas de ajuda, reembolsável ou não reembolsável, com linguagem jurídica apropriada.

2.2 Os Estados-Membros utilizam, em grande medida, as formas de ajuda reembolsável, seguramente devido às experiências positivas que tiveram com este instrumento durante o período de programação anterior (2000-2006).

2.3 Há, portanto, que alterar o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, a fim de introduzir uma definição geral de ajuda reembolsável e, no que diz respeito à engenharia financeira, clarificar uma série de práticas técnicas, dado que actualmente as formas de financiamento renováveis vêm sendo utilizadas para um conjunto mais vasto de actividades do que a simples engenharia financeira.

Bruxelas, 27 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional»

COM(2011) 319 final — 2009/0165 (COD)

(2012/C 24/15)

Em 19 de Julho de 2011, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de protecção internacional (reformulação)

COM(2011) 319 final — 2009/0165 (COD).

Tendo já exposto os seus pontos de vista sobre o conteúdo da proposta em apreço no parecer adoptado em 28 de Abril de 2010 ⁽¹⁾ sobre a *Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada de protecção internacional nos Estados-Membros (reformulação)*, o Comité decidiu, na 475.ª reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), por 149 votos a favor, sem votos contra e 5 abstenções, não emitir parecer remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre Normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada de protecção internacional nos Estados-Membros (reformulação), JO C 18 de 19.1.2011, p. 85.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo»

COM(2011) 320 final — 2008/0244 (COD)

(2012/C 24/16)

Em 19 de Julho de 2011, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo (reformulação)

COM(2011) 320 final — 2008/0244 (COD).

Tendo já exposto os seus pontos de vista sobre o conteúdo da proposta em apreço no parecer sobre a *Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros (reformulação)*, adoptado em 16 de Julho de 2009 (*), o Comité, na sua 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), decidiu, por 148 votos a favor, 1 voto contra e com 12 abstenções, não emitir novo parecer sobre a matéria, remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

(*) Parecer do CESE «Normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros», JO C 317 de 23.12.2009, p. 110.

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 1083/2006 no que diz respeito a determinadas disposições referentes à gestão financeira relativamente a determinados Estados-Membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades de estabilidade financeira»

COM(2011) 482 final — 2011/0211 (COD)

(2012/C 24/17)

Relator-Geral: **Michael SMYTH**

Em 2 de Setembro e em 5 de Outubro de 2011, respectivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 177.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 no que diz respeito a determinadas disposições referentes à gestão financeira relativamente a determinados Estados-Membros afectados ou ameaçados por graves dificuldades de estabilidade financeira

COM(2011) 482 final — 2011/0211 (COD).

A Mesa do Comité incumbiu, em 20 de Setembro de 2011, a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 475.ª reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 27 de Outubro), designou relator-geral Michael Smyth e adoptou, por 89 votos a favor, 2 votos contra e com 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE toma nota da proposta da Comissão que altera o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 para aumentar os pagamentos efectuados aos países afectados pela crise que beneficiam de assistência através do mecanismo europeu de estabilização financeira (MEEF) ou do instrumento europeu da balança de pagamentos no período em que beneficiam dos mecanismos de apoio, sem alterar a dotação total da política de coesão da União no período de programação de 2007-2013.

1.2 O CESE aprova a proposta em apreço.

1.3 O CESE lamenta, porém, que a Comissão, com base na sua Comunicação **Contributo da Política Regional para um Crescimento Inteligente no quadro da estratégia «Europa 2020»** (COM(2010) 553), não tenha ido mais longe e não tenha proposto um mecanismo da UE para o financiamento a 100 % de projectos relacionados com a inovação e a I&D, o que resultaria num importante benefício para as PME e contribuiria para a consecução de alguns dos objectivos da Estratégia Europa 2020.

2. Justificação

2.1 Segundo a proposta da Comissão, os seis países que recebem actualmente assistência ao abrigo do mecanismo europeu de estabilização financeira (MEEF) e do instrumento europeu da balança de pagamentos seriam solicitados a dar um menor contributo para os projectos que co-financiam no âmbito da política de coesão da UE. Tal permitiria aliviar o nível de co-financiamento nacional, o que, numa altura em que os orçamentos nacionais estão sujeitos a uma enorme pressão, contribuiria significativamente para a recuperação destas economias que atravessam dificuldades.

2.2 O Comité concorda que é essencial aumentar a prosperidade e a competitividade nos Estados-Membros mais atingidos pela crise e, por conseguinte, subscreve a proposta da Comissão.

2.3 Em Outubro de 2010, a Comissão adoptou uma Comunicação intitulada *Contributo da Política Regional para um Crescimento Inteligente no quadro da estratégia «Europa 2020»* – (COM(2010) 553), na qual sublinha expressamente a importância de desenvolver a inovação e a investigação e o desenvolvimento em toda a União e destaca o papel que a política regional pode aqui assumir. A Comunicação também aponta que os fundos disponíveis para a inovação têm sido relativamente pouco utilizados. Posto isto, a actual proposta é uma oportunidade perdida de a União financiar a 100 % projectos do domínio da inovação, o que beneficiaria sobretudo as PME.

Bruxelas, 27 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

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 1698/2005 no que diz respeito a determinadas disposições referentes à gestão financeira relativamente a determinados Estados-Membros confrontados ou ameaçados com graves dificuldades de estabilidade financeira»

COM(2011) 481 final — 2011/0209 (COD)

(2012/C 24/18)

Relator-Geral: **Michael SMYTH**

Em 13 de Setembro e 5 de Outubro de 2011, respectivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos dos artigos 42.º e 43.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 no que diz respeito a determinadas disposições referentes à gestão financeira relativamente a determinados Estados-Membros confrontados ou ameaçados com graves dificuldades de estabilidade financeira.

COM(2011) 481 final — 2011/0209 (COD).

Em 20 de Setembro de 2011, a Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011, (sessão de 27 de Outubro) designou relator-geral Michael SMYTH e adoptou, por 90 votos a favor, 2 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE toma conhecimento da proposta da Comissão de alterar o artigo 70.º do Regulamento (CE) 1698/2005, que prevê a possibilidade de aumentar os pagamentos a países afectados pela crise que recebem assistência do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF) ou do mecanismo de apoio à Balança de Pagamentos (BDP) no período durante o qual beneficiarem de tais mecanismos de apoio, sem, no entanto, aumentar a sua dotação financeira total no âmbito da política de coesão da União para o período de programação 2007-2013.

1.2 O CESE aprova a proposta.

2. Justificação

2.1 A proposta em apreço introduz disposições especiais no Regulamento (CE) 1698/2005 que permitirão o aumento da taxa de contribuição do FEADER aplicável aos programas de

desenvolvimento rural desses Estados-Membros para, no máximo, 95 % das despesas públicas elegíveis, nas regiões elegíveis ao abrigo do objectivo da convergência, bem como nas regiões ultraperiféricas e nas ilhas menores do mar Egeu, e para, no máximo, 85 % das despesas públicas elegíveis, nas restantes regiões. Estas disposições serão válidas apenas enquanto os Estados-Membros em causa beneficiarem dos mecanismos de apoio supramencionados, passando a dispor de recursos financeiros suplementares que lhes permitirão prosseguir a execução prática dos programas. Deste modo se reduzirá a necessidade de recorrer aos fundos nacionais correspondentes, o que, dada a considerável pressão a que os orçamentos nacionais estão sujeitos, contribuirá significativamente para relançar a economia destes Estados-Membros em dificuldades.

2.2 O CESE concorda que é crucial promover a prosperidade e a competitividade nos Estados-Membros mais afectados pela crise e apoia, por isso, a proposta em apreço.

Bruxelas, 27 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

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 1198/2006 do Conselho relativo ao Fundo Europeu das Pescas, no respeitante a certas disposições de gestão financeira aplicáveis a determinados Estados-Membros que se encontram em dificuldades graves ou sob ameaça de tais dificuldades relacionadas com a sua estabilidade financeira»

COM(2011) 484 final — 2011/0212 (COD)

(2012/C 24/19)

Relator-Geral: **Michael SMYTH**

Em 6 e 29 de Setembro de 2011, respectivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 43.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho relativo ao Fundo Europeu das Pescas, no respeitante a certas disposições de gestão financeira aplicáveis a determinados Estados-Membros que se encontram em dificuldades graves ou sob ameaça de tais dificuldades relacionadas com a sua estabilidade financeira

COM(2011) 484 final — 2011/0212 (COD).

Em 20 de Setembro de 2011, a Mesa do Comité decidiu incumbir a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 27 de Outubro), designou relator-geral Michael SMYTH e adoptou, por 91 votos a favor, 2 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE toma nota da proposta da Comissão que altera o Regulamento (CE) n.º 1198/2006 e visa aumentar, mediante a aplicação de um complemento de dez pontos percentuais às taxas de co-financiamento aplicáveis ao eixo prioritário, o valor dos pagamentos aos países afectados pela crise e que recebem ajuda do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF) ou do mecanismo de apoio à Balança de Pagamentos (BDP), durante o período em que beneficiam destes mecanismos de apoio, mas sem aumentar a dotação global que lhes é atribuída no âmbito da política de coesão da União para o período de programação 2007-2013.

1.2 O CESE aprova a proposta em apreço.

2. Justificação

2.1 De acordo com a proposta da Comissão, os seis países que beneficiam actualmente do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira e do mecanismo de apoio à Balança de Pagamentos reduziriam a sua contribuição para os projectos que co-financiam no âmbito da política de coesão da UE. O co-financiamento nacional será, por conseguinte, menor para estes países que vêem actualmente os seus orçamentos submetidos a enormes pressões, o que contribuiria significativamente para a recuperação das suas economias em dificuldades.

2.2 O Comité reconhece que é fundamental estimular a prosperidade e a competitividade nos Estados-Membros mais afectados pela crise e, por isso, apoia a proposta em apreço.

Bruxelas, 27 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre o jogo em linha no mercado interno»

COM(2011) 128 final

(2012/C 24/20)

Relator: **Stefano MALLIA**

Em 24 de Março de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

Livro Verde sobre o jogo em linha no mercado interno

COM(2011) 128 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 3 de Outubro de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 126 votos a favor, 4 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Através da consulta lançada neste Livro Verde, a Comissão tenciona obter uma melhor percepção do sector dos jogos em linha, que está a crescer rapidamente e se caracteriza por uma natureza transfronteiriça e diferentes regimes nacionais aplicados pelos Estados-Membros.

1.2 O CESE nota que há uma série de objectivos comuns a todos os Estados-Membros, nomeadamente, a luta contra as actividades de jogo ilegais, a defesa dos consumidores, a preservação da ordem pública e o financiamento das actividades de interesse público (*boas causas*).

1.3 A defesa dos consumidores é um domínio em que a UE pode trazer valor acrescentado para os seus cidadãos. A UE deve criar um quadro sob a forma de legislação europeia em matéria de defesa dos consumidores, que vincule todos os operadores licenciados na União. Isso permitiria gerar um conjunto mínimo (mas não inferior) de normas nesse domínio. Os governos nacionais devem, ainda assim, ter direito a estabelecer normas de defesa dos consumidores mais elevadas para os seus mercados nacionais, se assim o desejarem. Mais concretamente, um dos objectivos da legislação elaborada pelos Estados-Membros deverá ser a prevenção e o tratamento da ludopatia.

1.4 A luta contra a fraude, a usurpação de identidade, o branqueamento de capitais e outros crimes exige uma cooperação reforçada entre os Estados-Membros à escala da UE. O CESE apela ao estabelecimento de uma estrutura formal de cooperação ao nível da UE entre as entidades reguladoras dos Estados-Membros. Cada país deve, especificamente, disponibilizar uma lista dos operadores licenciados no seu território, e a Directiva Branqueamento de Capitais⁽¹⁾ deveria ser alargada de forma a abarcar, não só casinos, mas outras actividades de jogo em linha, conferindo maior poder às autoridades nacionais na luta contra estes crimes.

1.5 As oportunidades de jogo podem levar à dependência do jogo. O CESE insta a Comissão a realizar um estudo a nível da

UE para determinar integralmente o perfil específico dos dependentes do jogo, para que se possam adoptar medidas adequadas, incluindo de prevenção. Para tal, recomenda que uma parte das receitas fiscais obtidas com a cobrança de impostos seja canalizada para a prevenção e o tratamento da ludopatia.

1.6 O CESE apela igualmente à introdução de regras mais rigorosas relativamente à interdição da publicidade ao jogo dirigida a menores ou que inclua menores ou pessoas que aparentemente idade inferior ao limite legal nacional para participação em jogos, de modo que seja assegurada uma efectiva protecção dos menores e demais grupos vulneráveis.

1.7 O sector caracteriza-se actualmente pela prestação não autorizada de serviços de jogo, tanto por operadores não licenciados (definidos como «ilegais» ou «negros» no Livro Verde), como por operadores licenciados num Estado-Membro que prestam os seus serviços a consumidores noutro Estado-Membro sem terem obtido a autorização necessária (definidos como «cinzentos» no Livro Verde). Para que o sector se desenvolva de forma coerente e consiga reconciliar os objectivos de interesse público com os princípios do mercado interno, é necessária maior segurança jurídica.

1.8 Há muitos tipos diferentes de financiamento de actividades de interesse público nos Estados-Membros. O CESE concorda com o princípio, segundo o qual uma percentagem das receitas ou dos impostos sobre as actividades de jogo seja atribuída directamente a actividades desportivas em geral ou a outras actividades de interesse público.

1.9 O CESE concorda com as conclusões sobre o quadro jurídico em matéria de jogos de azar e apostas nos Estados-Membros da UE, adoptadas na reunião do Conselho «Competitividade», em 10 de Dezembro de 2010.

1.10 O CESE insta a Comissão a identificar o impacto das ofertas transfronteiriças no financiamento do desporto, a verificar se esse financiamento atinge as actividades desportivas locais e a propor medidas concretas assegurando que o desporto usufrui desse financiamento.

⁽¹⁾ Directiva 2005/60/CE, JO L 309 de 25.11.2005, p. 15.

1.11 Os Estados-Membros tomam medidas preventivas e repressivas contra a oferta de serviços ilícitos de jogos em linha. A proliferação das ofertas ilícitas demonstra que essas medidas não são suficientemente eficazes. Por conseguinte, o CESE considera necessário que se estabeleça e defina um regime de infracções e sanções que garanta a aplicação efectiva da lei, que poderia incluir o bloqueio de actividades, o encerramento dos meios utilizados pela sociedade da informação para actividades de jogo ilegais e mesmo a apreensão e a destruição de qualquer elemento relacionado com o desenvolvimento destas actividades.

1.12 A administração pública e os parceiros sociais devem criar garantias para que as iniciativas de jogo em linha não tenham nenhuma repercussão ao nível do emprego no sector do jogo nas suas modalidades presenciais.

2. Introdução

2.1 O CESE congratula-se com o Livro Verde sobre o jogo em linha, considerando-o uma boa iniciativa para uma reflexão pragmática e sólida sobre o futuro deste sector na Europa. Neste contexto, solicita à UE que elabore com urgência um estudo aprofundado para avaliar as potenciais repercussões para o emprego no conjunto do sector tanto a nível público como privado.

2.2 A consulta lançada pela Comissão neste Livro Verde visa alcançar um diálogo exaustivo sobre o jogo em linha, para compreender melhor as questões específicas que emergem do desenvolvimento da oferta lícita ou ilícita de serviços de jogo em linha (mercados negro e «cinzento») destinados a consumidores que residem num dos Estados-Membros da UE. Dada a natureza destes serviços, frequentemente a sua prestação não está sob o controlo dos governos nacionais, a cujos cidadãos estes jogos são oferecidos.

2.3 Este Livro Verde vem também dar resposta à Resolução do Parlamento Europeu sobre a integridade dos jogos de apostas em linha ⁽²⁾ de 10 de Março de 2009, bem como aos apelos do Conselho, nas suas conclusões sobre o enquadramento dos jogos de azar e apostas nos Estados-Membros da UE ⁽³⁾, de 10 de Dezembro de 2010.

2.4 A regulamentação do jogo na UE é variada, estando a ser revista em muitos Estados-Membros, para ter em conta a expansão do segmento em linha deste mercado na esfera transfronteiriça.

2.5 Com o lançamento desta consulta, o principal objectivo da Comissão é obter uma visão factual da actual situação do sector do jogo em linha da UE. A consulta pretende obter uma imagem clara dos desafios sociais e de ordem pública associados à prestação de serviços de jogo em linha na UE, bem como dos problemas regulamentares e técnicos.

2.6 O CESE exorta as instituições europeias, e em particular a Comissão, a enfrentarem quanto antes o desafio crucial das

distorções da concorrência geradas pelo facto de empresas não autorizadas e não estabelecidas no país de residência dos consumidores aos quais oferecem serviços de jogo em linha beneficiarem, no país em que estão implantadas, de impostos ou contribuições sociais menos elevados.

Paralelamente, o CESE insta também a Comissão e os Estados-Membros a combaterem agressivamente os operadores ilegais (do mercado negro), que cometem a maior parte das fraudes, actividades de branqueamento de capitais e outros actos criminosos.

3. Objectivos de interesse público

3.1 O CESE reputa fundamental assegurar a protecção dos objectivos de interesse público mencionados no Livro Verde, em particular, a defesa dos consumidores contra a fraude, o jogo compulsivo e a dependência e as suas nefastas consequências ao nível da saúde e do sobreendividamento. As actividades de jogo devem estar sujeitas a autorizações nacionais outorgadas pelos Estados-Membros, para garantir a protecção da ordem pública, combater a fraude, prevenir comportamentos aditivos, proteger os direitos dos menores e salvaguardar os direitos dos jogadores.

3.2 A este respeito, o CESE nota que muitos desses objectivos são comuns a todos os Estados-Membros da UE, nomeadamente a luta contra as actividades de jogo ilegais, a defesa dos consumidores (jogadores, menores e pessoas vulneráveis, luta contra a dependência), a preservação da ordem pública (prevenção da fraude, do branqueamento de capitais e de outros crimes), o financiamento de actividades de interesse público (boas causas) e a defesa dos trabalhadores do sector do jogo em linha e nas diferentes formas actualmente existentes.

3.3 Tendo o jogo em linha uma natureza específica por envolver aspectos ligados ao tecido social, à ordem pública e aos cuidados de saúde, o CESE assinala que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu, nos casos em que não exista uma harmonização na UE, os Estados-Membros detêm um «poder de apreciação» ⁽⁴⁾ para regular e supervisionarem os seus mercados do jogo em linha, de acordo com as suas tradições e culturas. Contudo, as restrições que decidam impor devem preencher as condições que resultam da jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de proporcionalidade ⁽⁵⁾.

3.4 Posto isto, há objectivos que não podem ser atingidos de forma satisfatória pelos Estados-Membros individualmente, podendo uma acção da UE representar um valor acrescentado evidente.

3.5 O CESE recomenda que se promova o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros, na medida em que esses objectivos são comuns a todos eles. Neste contexto, o Comité toma igualmente nota de várias iniciativas de auto-regulação realizadas por operadores de jogos públicos e comerciais. Salienta, contudo, que a auto-regulação do sector é apenas um complemento, e não um substituto, da legislação. Assim sendo, considera que as instituições da UE devem concentrar

⁽²⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0097&language=PT&ring=A6-2009-0064>.

⁽³⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/118398.pdf.

⁽⁴⁾ Processo C-212/08 Zeturf, decisão prejudicial, acórdão de 30 de Junho de 2011, ponto 39.

⁽⁵⁾ Placanica e o., ponto 48; Liga Portuguesa e o., ponto 59.

os seus esforços, simultaneamente, na criação de uma dimensão europeia para estes objectivos comuns, em pleno respeito do princípio da subsidiariedade.

3.6 A defesa dos consumidores é um domínio em que a UE, em particular, pode trazer, efectivamente, um valor acrescentado. O CESE entende que as instituições da União devem começar por criar um quadro europeu sob a forma de legislação europeia em matéria de defesa dos consumidores, que vincule todos os operadores licenciados na UE. Isso permitiria gerar um conjunto mínimo (mas não inferior) de normas de protecção dos consumidores. Aspectos a incluir neste nível mínimo de protecção serão a necessidade de evitar o jogo compulsivo, o estabelecimento de limites de idade para acesso a quaisquer jogos de fortuna ou azar, a proibição da utilização de crédito e a interdição de qualquer forma de publicidade dirigida a menores ou que inclua menores ou pessoas que aparentem uma idade inferior aos limites de idade. Os governos nacionais teriam, ainda assim, o direito de estabelecer normas de protecção dos consumidores mais elevadas para os seus mercados nacionais, se assim o desejassem.

3.6.1 Os consumidores em todo o mercado da UE devem ser capazes de fazer a distinção entre os sítios ilegais e os sítios autorizados por um Estado-Membro. A esse propósito, o CESE recomenda que cada Estado-Membro obrigue todos os operadores aos quais tenha concedido licenças a colocar em local fixo e visível na sua página inicial um rótulo interactivo que comprove que o operador está autorizado. Esse rótulo deverá ser usado por todos os Estados-Membros e deve incluir características visuais comuns que o tornem facilmente reconhecível em toda a UE. Deve, porém, indicar também claramente o país que concede a licença. A Comissão Europeia deve ser responsável pelo cumprimento desta medida.

3.7 O CESE sugere a criação de um órgão independente em cada Estado-Membro, que supervise e assegure a aplicação efectiva da legislação em matéria de defesa dos consumidores mencionada no ponto 3.6 supra. A introdução da legislação da UE nesta matéria deve ser acompanhada por campanhas de informação em todos os Estados-Membros. As autoridades nacionais de cada Estado-Membro devem obrigar os operadores a colocar em local visível o número da autorização outorgada pelo Estado, para que se conheça a identidade do operador de jogos, e a tratar as reclamações dos consumidores em conformidade com o direito nacional do consumidor e com a jurisprudência dos tribunais competentes.

3.8 Políticas de jogo responsáveis pressupõem que as actividades de jogo sejam encaradas no âmbito de uma política global de responsabilidade social das empresas, que considere o jogo um fenómeno complexo e que combine medidas preventivas, de sensibilização, de intervenção e de controlo, bem como de minimização dos efeitos negativos, o que implica:

- prestar a devida atenção aos grupos de risco;
- proporcionar ao público a informação necessária para que possa fazer uma selecção consciente das suas actividades de jogo, promovendo atitudes de jogo moderado, não compulsivo e responsável;

- informar, de acordo com a natureza e os meios utilizados em cada jogo, acerca da proibição da participação de menores ou de pessoas que voluntariamente solicitaram não participar nessas actividades.

3.9 O CESE indica que, ao passo que alguns Estados-Membros reuniram dados sólidos relativos à dependência do jogo, outros não o fizeram. Têm sido realizados estudos empíricos a nível nacional que levam a conclusões diversas e até divergentes. É, contudo, evidente que as oportunidades de jogo podem conduzir à dependência que gera, por sua vez, problemas sociais. Este é um aspecto que convém ter sempre presente quando se tomam medidas no âmbito da política de defesa dos consumidores.

3.10 Importa ter em conta questões como as novas oportunidades para jogar criadas pelos ambientes em linha, dado que as novas tecnologias abriram novos caminhos para o jogo para as pessoas que passam muito tempo em casa, como os pensionistas, as domésticas e os desempregados. Há que garantir que os menores, as pessoas incapacitadas e as pessoas que, por vontade própria ou por decisão judicial, estejam proibidas de jogar não terão acesso a jogos que se realizem através de meios telemáticos e interactivos.

3.11 O CESE apela à realização de um estudo exaustivo a nível da UE, a fim de determinar integralmente o perfil específico dos dependentes do jogo tradicional e em linha, para que os legisladores da UE possam tomar medidas eficazes e direccionadas para combater e prevenir este problema.

3.12 O CESE crê que uma forma eficaz de reduzir as actividades de branqueamento de capitais seria a cooperação entre os Estados-Membros a nível da UE para combater a actividade ilícita e desenfreada dos jogos em linha na União. Para tal, apela a que os Estados-Membros introduzam mecanismos eficazes para a consecução de tais objectivos, que com certeza tem efeitos positivos nas receitas fiscais.

3.13 Além disso, o CESE defende com veemência que a Directiva Branqueamento de Capitais passe a abarcar, não só casinos, mas também actividades de jogo em linha, conferindo maior poder às autoridades nacionais na luta contra estes crimes.

3.14 Além disso, no que diz respeito ao falseamento de resultados, o CESE advoga que a integridade no desporto deve ser preservada a todo o custo. Toma nota dos contributos de operadores de apostas públicos e também privados para apoiar a integridade das apostas desportivas, os programas de educação para atletas e trabalhadores na área do desporto e os sistemas de detecção e alerta precoce de comportamentos suspeitos em jogos de apostas, e assinala os seus diferentes graus de qualidade e dimensão. O CESE considera necessário criar um quadro que coordene os esforços de todas as partes interessadas envolvidas, de modo a enfrentar este problema de forma global e evitar a duplicação dos recursos. Em particular, deve ser aplicado um sistema que não se limite a detectar meramente, mas que inclua também medidas de prevenção, educação e execução.

3.15 Por fim, o Livro Verde também refere o financiamento de actividades de beneficência e de interesse público, assim como dos eventos de que dependem as apostas desportivas em linha. O CESE é a favor de um sistema que atribua a tais actividades e eventos parte das receitas decorrentes das apostas e exorta a Comissão a propor medidas concretas para preservar estes mecanismos de financiamento nacionais, como acordado nas conclusões sobre o quadro jurídico em matéria de jogos de azar e apostas nos Estados-Membros da UE, adoptadas na reunião do Conselho «Competitividade», em 10 de Dezembro de 2010. Além disso, considera que se devem envidar esforços no sentido de evitar que tais «actividades» sejam usadas para combater as conotações sociais negativas do jogo e entende que o jogo deve ser promovido, desde que sirva uma boa causa. Ainda a este respeito, solicita aos Estados-Membros que canalizem uma parte das receitas obtidas pela cobrança de impostos para o financiamento de tratamentos preventivos e curativos da ludopatia e para a formação profissional e contínua dos trabalhadores do sector.

4. Estabelecimento e licenciamento

4.1 O jogo em linha caracteriza-se actualmente por uma fragmentação devido aos diferentes regimes nacionais aplicados pelos Estados-Membros da UE.

4.2 Um dos desafios mais importantes que o sector enfrenta é o facto de operadores licenciados num ou em mais Estados-Membros poderem prestar os seus serviços aos consumidores noutro Estado-Membro sem terem obtido uma autorização, quando necessário, desse Estado-Membro. Estes serviços são considerados «não autorizados»⁽⁶⁾.

4.3 Em contrapartida, entre Abril de 2006 e Fevereiro de 2008, a Comissão enviou doze cartas de notificação a dez Estados-Membros e avançou para a fase de pareceres fundamentados em sete desses casos. Em 5 de Maio de 2010, a Comissão encerrou o processo contra a Itália e, em 24 de Novembro, terminou os processos por infracção contra a França. A Comissão instaurou processos por infracção contra restrições transfronteiras a serviços de jogo resultantes das muitas denúncias apresentadas à Comissão por alegadas violações do Tratado, para verificar a proporcionalidade dessas restrições. O CESE apela à Comissão para que decida de forma resoluta quanto ao modo como irá lidar com os casos pendentes.

4.4 Até à data, emergiram da jurisprudência vários princípios relacionados com a natureza e o estatuto jurídico do jogo em linha. Em primeiro lugar, os serviços de jogo são abrangidos pelo artigo 56.º do TFUE, sendo-lhes, portanto, aplicáveis as normas relativas à liberdade de prestação de serviços.

4.5 Uma vez que os serviços de jogo não estão actualmente submetidos a normas uniformes em toda a União, os Estados-Membros mantêm um «poder de apreciação»⁽⁷⁾ para regular esses serviços, podendo restringir o número de operadores, os tipos de jogo oferecidos e a quantidade.

4.6 De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os operadores autorizados num Estado-Membro podem prestar os seus serviços aos consumidores de outros Estados-Membros, salvo se estes impuserem restrições justificadas por razões imperiosas de interesse público, tais como a defesa dos consumidores ou a necessidade geral de preservação da ordem pública.

4.7 Estas restrições devem ser proporcionadas, não discriminatórias e enquadrar-se numa política aplicada de uma forma coerente e sistemática.

4.8 O CESE assinala que o princípio do reconhecimento mútuo não se aplica ao sector do jogo e que um Estado-Membro pode entender que o simples facto de um operador oferecer legalmente serviços de jogo noutro Estado-Membro não é uma garantia suficiente de protecção dos consumidores residentes no seu território contra os riscos de fraude e de criminalidade, à luz das dificuldades que as autoridades do Estado-Membro de estabelecimento podem vir a encontrar na avaliação das qualidades profissionais e da integridade dos operadores.

4.9 Embora remetendo para o ponto 4.8, é evidente que o sector requer maior segurança jurídica, se pretender desenvolver-se de forma coerente, no respeito dos objectivos da ordem pública e dos princípios do mercado interno. A consulta do Livro Verde deve representar um importante passo nesta direcção.

4.10 Além disso, o CESE considera que a publicidade ao jogo tem de ser regulada de forma rigorosa, de modo a assegurar a protecção dos grupos vulneráveis, como os menores. É especialmente importante estabelecer limites, nomeadamente para evitar o acesso a menores e a pessoas incapacitadas, e impedir a utilização de imagens, mensagens ou objectos que possam ofender, directa ou indirectamente, a dignidade das pessoas e os direitos e liberdades fundamentais. Importa também impedir qualquer forma possível de discriminação racial ou sexual, de incitação à violência ou de prática de actividades delituosas.

5. Desporto

5.1 A Comissão pretende aprofundar duas questões relacionadas com o desporto: 1) a possibilidade de os eventos desportivos, objecto de actividades de jogo, receberem um retorno económico equitativo das actividades de jogo e 2) se o risco do chamado «parasitismo» é real.

5.2 O CESE assinala que há muitos tipos diferentes de financiamento de actividades de interesse público nos Estados-Membros. Em alguns deles, a legislação nacional impõe, por exemplo, que as lotarias nacionais canalizem uma percentagem fixa das suas receitas directamente para eventos desportivos e/ou outras actividades consideradas de interesse público. Noutros Estados-Membros, uma percentagem das receitas fiscais geradas pelos serviços de jogo é canalizada do Tesouro do Estado para várias actividades de interesse público à escolha.

5.3 O CESE concorda com o princípio segundo o qual uma percentagem das receitas ou dos impostos sobre as actividades de jogo é atribuída directamente a actividades desportivas ou outras actividades de interesse público.

⁽⁶⁾ Livro Verde, SEC(2011) 321 final, p. 6.

⁽⁷⁾ Processo C-212/08 Zeturf, decisão prejudicial, acórdão de 30 de Junho de 2011, ponto 39.

5.4 O CESE salienta que as lotarias estatais/nacionais e outras actividades de jogo legais têm dado um contributo importante para financiar o desporto, especialmente a nível local. Destaca igualmente que a prestação transfronteiriça de serviços de jogo e de apostas em linha por operadores estabelecidos ao abrigo de determinada jurisdição pode ter um impacto negativo no financiamento do desporto e de outros objectivos de interesse público noutra jurisdição, em que esses mesmos serviços sejam prestados.

5.5 Assim, o CESE insta a Comissão a identificar o impacto das ofertas transfronteiriças no financiamento do desporto, a verificar se esse financiamento atinge as actividades desportivas locais e a propor medidas concretas assegurando que o desporto usufrui desse financiamento.

5.6 O CESE tem reservas quanto à possível criação de um «direito desportivo» ou de um direito a retorno equitativo. Considera necessário esclarecer melhor o que se pretende com um direito a um retorno equitativo e verificar se isso levará à criação, a nível europeu, de um novo direito de propriedade intelectual para eventos desportivos.

5.7 O CESE apela, por conseguinte, à Comissão para que esclareça a natureza, o alcance e o impacto do direito a um retorno equitativo, bem como a base jurídica aplicável.

5.8 A questão do «parasitismo» tem um carácter fiscal, pelo que compete, no entender do CESE, aos Estados-Membros. Contudo, o Comité considera que estes devem debater e chegar a acordo quanto à atribuição de um retorno equitativo a todas as partes envolvidas. Trata-se de um tema difícil de debater a nível da UE. No entanto, haverá que examiná-lo de forma mais aprofundada no futuro, a fim de evitar que o sector sofra grandes perturbações.

5.9 O CESE convida a Comissão a esclarecer se há, de facto, uma relação entre as questões levantadas no Livro Verde relativas ao desporto e a integridade no desporto ou se se trata aqui de temas diferentes, que deverão ser avaliados separadamente. A Comissão poderia ainda esclarecer se, na sua opinião, a criação de um direito a um retorno equitativo ou de um «direito desportivo» seria, efectivamente, um instrumento eficaz para assegurar a integridade do desporto.

6. Aplicação efectiva da lei

6.1 Outro problema importante que precisa de ser urgentemente resolvido é a prestação de serviços de jogo ilícitos na UE ⁽⁸⁾, em detrimento da protecção dos consumidores, da ordem pública e do financiamento dos objectivos de interesse público.

6.2 A cooperação entre os Estados-Membros é fundamental para proteger os consumidores da UE dos operadores ilegais. Neste contexto, o CESE crê que o estabelecimento de uma estrutura formal de cooperação regulamentar ao nível da UE facilitaria esta cooperação ⁽⁹⁾. Em particular, cada país deve disponibilizar uma lista dos operadores licenciados no seu território, e estas listas devem ser disponibilizadas à Comissão, aos Estados-Membros e às entidades reguladoras e consumidores nacionais. A cooperação entre Estados-Membros deve incluir também o intercâmbio de boas práticas.

6.3 O CESE também assinala que não há dados suficientes sobre esta indústria, o que impede a realização de uma análise apropriada do sector e da sua dinâmica específica. Tendo em conta este aspecto, propõe que sejam estabelecidos a nível da UE requisitos comuns para a recolha de dados, a respeitar por todas as entidades reguladoras, as quais, por seu turno, exigirão a apresentação dos dados necessários aos titulares de licenças. Isso permitirá que os dados sejam reunidos ao nível da UE. Seria igualmente desejável reunir dados sobre os esforços que estão a ser feitos no combate aos sítios Web ilegais, para avaliar a eficácia das medidas nacionais contra o mercado negro.

6.4 A luta contra os operadores ilegais exige medidas de execução efectiva. O CESE considera que este é um ponto fraco que requer maior intervenção dos Estados-Membros para impedir que operadores ilegais de jogos de azar proponham os seus serviços em linha. Nesta óptica, exorta a Comissão a examinar a possibilidade de propor um instrumento jurídico vinculativo que obrigue os bancos, os emitentes de cartões de crédito e outras entidades envolvidas nos sistemas de pagamento na UE a bloquear as transacções entre os seus clientes e os operadores de jogos de azar ilegais, sem, porém, entravar as transacções lícitas. Esta providência poderia também incluir o bloqueio de actividades, o encerramento dos meios utilizados pela sociedade da informação para actividades de jogo ilegais e mesmo a apreensão e a destruição de qualquer elemento relacionado com o desenvolvimento destas actividades.

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ Ver último parágrafo na pág. 3 do Livro Verde.

⁽⁹⁾ Alguns Estados-Membros participam voluntariamente num fórum europeu de entidades reguladoras do jogo, usualmente conhecido por GREP: <http://www.grep.net/>.

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

Os excertos seguintes foram suprimidos na sequência de propostas de alteração adoptadas pela Assembleia em plenária, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (Artigo 54º, n.º 4 do Regimento).

a) Ponto 4.11

«O CESE convida a Comissão a realizar uma avaliação das condições e dos requisitos impostos nos licenciamentos e controlos nacionais levados a cabo em vários Estados-Membros, com o objectivo de desenvolver um quadro comum de condições que, caso exista, não necessitará de ser recriado cada vez que um titular de uma licença emitida num país da UE se candidate ao licenciamento noutra Estado-Membro, ao mesmo tempo que assegura a protecção dos objectivos de interesse público, conforme exposto no ponto 2 supra.»

Resultado da votação

Votos a favor:	73
Votos contra:	46
Abstenções:	18

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — O quadro da UE do governo das sociedades»

COM(2011) 164 final

(2012/C 24/21)

Relatora: **Milena ANGELOVA**

Co-relator: **Denis MEYNENT**

Em 5 de Abril de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do TFUE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

Livro Verde — O quadro da UE do governo das sociedades

COM(2011) 164 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 3 de Outubro de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 27 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 168 votos a favor, 6 votos contra e 14 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe favoravelmente a intenção do Livro Verde da Comissão Europeia, mas recomenda vigorosamente ⁽¹⁾ uma definição mais precisa e robusta do conceito de governo das sociedades.

1.2 O Livro Verde coloca questões realmente importantes. Em sua resposta, o CESE remete para os dez princípios de bom governo das sociedades mencionados no ponto 2.14 e insta a Comissão a tomar medidas pertinentes para garantir que todas as empresas cotadas respeitem estes princípios e as regras operacionais pertinentes referidas no ponto 2.15.

1.3 No entanto, dada a multiplicidade de modelos nacionais de governo das sociedades descrita no ponto 2.4, o CESE considera muito difícil responder a estas perguntas com uma solução única e aplicável a todos os casos. As características específicas da legislação, das tradições, das formas de actuação e dos padrões comportamentais dos accionistas variam muito de país para país, pelo que se torna bastante difícil criar um quadro jurídico sólido a nível da UE.

1.4 Mesmo se na opinião do CESE, os códigos nacionais de governo das sociedades já deram resposta à maioria das perguntas colocadas no Livro Verde, isso não prejudica a necessidade de uma intervenção legislativa por parte da UE, com o âmbito e o alcance previstos no Livro Verde com o objectivo de melhorar o governo das sociedades na União Europeia, optimizando o acervo legislativo e as normas não vinculativas.

1.5 Contudo, o CESE insta a Comissão a ser prudente quando tomar decisões sobre iniciativas de regulamentação. Assim, é altamente recomendável que, antes de se aprovar qualquer legislação, se proceda a uma avaliação cuidadosa do seu impacto.

1.6 O CESE salienta que, se a Comissão procura respostas adequadas para as perguntas 16 a 25, deverá elaborar e publicar um estudo detalhado analisando as recentes evoluções e tendências nos tipos, estrutura e importância relativa dos accionistas em função do número de acções de que são titulares.

2. Introdução

2.1 O CESE acolhe favoravelmente a complexa iniciativa da Comissão para melhorar o governo das sociedades, que está reflectida numa série de documentos e na qual se centra o seu programa de reformas ⁽²⁾. O presente parecer tem por objectivo desenvolver os pontos de vista do CESE sobre os documentos da Comissão Europeia publicados até à data sobre este tema ⁽³⁾.

2.2 O Livro Verde procura melhorar o governo das sociedades na União Europeia, optimizando o acervo legislativo e as normas não vinculativas. Dele constam 25 perguntas, estruturadas em três secções relativas à composição e trabalho do conselho de administração, ao papel dos accionistas e à aplicação da abordagem «cumprir ou explicar», que está na base do quadro da UE em matéria de governo das sociedades.

⁽²⁾ Juntamente com os dois Livros Verdes – COM(2010) 284 final e COM(2011) 164 final – a Comissão Europeia publicou uma série de documentos relacionados com o governo das sociedades (nomeadamente, COM(2010) 561 final e COM(2010) 579 final). Esta questão é tratada ainda na principal iniciativa legislativa da Comissão, *Um Acto para o Mercado Único* (COM(2010) 608 final).

⁽³⁾ JO C 84 de 17.3.2011, p. 13, JO C 248 de 25.8.2011, p. 92 e p. 101.

⁽¹⁾ JO C 84 de 17.3.2011, p. 13.

2.3 Nas suas respostas às perguntas do Livro Verde, o CESE refere-se ao conselho de administração de uma empresa, seja este um conselho de direcção ou de supervisão. De facto, a Comissão deveria ter mais em conta as características específicas dos sistemas administrativos monista e dualista. Ao contornar este tema, fazendo uma distinção breve (e errónea ⁽⁴⁾) entre o conselho de administração e o conselho de supervisão, a Comissão não reconhece a diversidade dos sistemas existentes na Europa.

2.4 O CESE convida a Comissão a levar em conta as diferenças entre os diversos sistemas de governo das sociedades.

2.4.1 O sistema britânico de governo das sociedades caracteriza-se pelo conceito específico de «valor para os accionistas», em que o mercado bolsista desempenha um papel importante no financiamento das empresas e no seu controlo por entidades externas. Estas empresas têm um conselho de administração de modelo monista e, geralmente, com uma estrutura accionista de baixa concentração.

2.4.2 Ao mesmo tempo, no chamado «modelo germânico» de governo das sociedades, a empresa é vista como uma parceria entre vários participantes que têm uma «quota-parte» nas suas actividades. Para além de maximizar o valor para os accionistas, as empresas perseguem um leque mais vasto de objectivos estratégicos. O financiamento pelos bancos é muito mais importante para reunir capital para as empresas do que os mercados de capitais. Muito frequentemente, os bancos detêm avultadas participações de capital, prestam serviços e aconselhamento financeiros e representam os accionistas junto dos órgãos de administração das empresas. O mercado externo para o controlo das empresas é quase inexistente devido à elevada concentração das participações e às participações cruzadas. O processo decisório dos órgãos de administração é reforçado pela influência directa dos accionistas num sistema dualista, onde, para além destes, estão também representadas outras partes interessadas ⁽⁵⁾.

2.4.3 Entre estes dois extremos, mas mais próximo do último, encontra-se o modelo latino de governo das sociedades, que apresenta características semelhantes a ambos os modelos mas difere no que toca ao importante papel do Estado e à existência de uma estrutura accionista essencialmente familiar. Após o colapso dos regimes comunistas, e durante a transição para uma economia de mercado, emergiu um novo modelo também nos novos Estados-Membros da UE situados da Europa Central e de Leste. Este novo modelo não é homogéneo: alguns países da região privilegiam o valor para os accionistas, ao passo que outros se aproximam dos modelos continentais, orientados para as partes interessadas ⁽⁶⁾. No entanto, uma característica

específica que têm em comum é a grande percentagem de participações dos trabalhadores devido ao processo de privatização, enquanto que os mercados de capitais estão relativamente pouco desenvolvidos.

2.5 O CESE acolhe favoravelmente o objectivo do Livro Verde, mas assinala que a definição da Comissão de governo das sociedades não é exaustiva. O CESE é de opinião de que haveria que completá-la e sugere um conceito mais incisivo e amplo ⁽⁷⁾. Em especial, insta a Comissão a ter em mente que o principal objectivo do governo das sociedades é assegurar a sobrevivência e a prosperidade das empresas de forma sustentável. Para tal, o conselho de administração deve corresponder às expectativas razoáveis dos accionistas e, simultaneamente, assegurar que todas as partes interessadas – consumidores, associados, contratantes, fornecedores e trabalhadores – estejam razoavelmente satisfeitas ⁽⁸⁾.

2.6 O CESE solicita à Comissão que estude atentamente e tenha em conta os novos tipos de accionistas e a sua importância relativa em termos do número de acções que detêm no mercado de capitais da UE, uma vez que as formas tradicionais continentais de governo das sociedades passaram por uma transformação radical que começou no início dos anos noventa. No contexto da ressurgente desregulamentação e da globalização dos mercados financeiros, as instituições financeiras de toda a Europa estão a sofrer cada vez mais com a pressão da concorrência mundial ⁽⁹⁾. Os grandes bancos privados e as principais empresas cotadas em bolsa afastaram-se definitivamente dos tempos em que eram estreitas as relações entre bancos e empresas. Para além do desmantelamento gradual do sistema de relações com os bancos, é notório que os mercados de capitais têm uma importância cada vez maior no financiamento das empresas. A concorrência crescente nos mercados de produtos instiga as empresas europeias a atingirem dimensão e influência de mercado suficientes, principalmente através de estratégias de crescimento externo e de *swaps* de capital próprio ⁽¹⁰⁾. Um aspecto importante é a presença crescente de investidores institucionais estrangeiros nos mercados de câmbio europeus (na sua maioria, britânicos e americanos), como fundos de pensões, fundos mutualistas e fundos de cobertura de risco (*hedge funds*). Estes investidores defendem veementemente a maximização do valor para os accionistas e exercem uma pressão externa sobre os modelos tradicionais de governo das sociedades em toda a Europa para que deixem de colocar a ênfase nos interesses das partes interessadas e se concentrem nos interesses a curto prazo dos accionistas.

2.7 O CESE concorda com as críticas da Comissão sobre os danos causados por uma visão de curto prazo e pela assunção excessiva de riscos – dois elementos importantes do modelo de governo das sociedades que se têm vindo a impor cada vez nos últimos vinte anos. O CESE entende que as empresas devem ter por objectivo criar valor acrescentado a longo prazo, através de políticas sustentáveis, o que, em muitos casos, significa que será necessário continuar a alterar o actual quadro do governo das sociedades.

⁽⁴⁾ «A expressão “conselho de administração” no presente Livro Verde refere-se essencialmente à função de supervisão exercida pelos administradores», p. 5. Enquanto os conselhos de supervisão desempenham, de facto, uma função de controlo, os conselhos de administração podem desempenhar uma função de gestão, participando na tomada de decisões estratégicas (fusões/aquisições, compra/venda de empresas).

⁽⁵⁾ Ver: J. Weimer e J. Pape, «A Taxonomy of Systems of Corporate Governance», *Theory Papers in Corporate Governance*, Vol. 7 (2), Abril 1999, Blackwell Publishers.

⁽⁶⁾ Ver: A. Vliegthart, «Transnational actors and the converging corporate governance regulation in ECE», Central and East European International Studies Association (CEEISA), 2006.

⁽⁷⁾ JO C 84 de 17.3.2011, p. 13.

⁽⁸⁾ Ibid, ponto 2.4.

⁽⁹⁾ J. Fichtner, «Activist hedge funds and the erosion of Rhenish capitalism: The impact of impatient capital» [...], *Working Paper Series* número 17 CCGES/CCEAE, 2009.

⁽¹⁰⁾ M. Goyer, «Varieties of Institutional Investors and National Models of Capitalism: The Transformation of Corporate Governance in France and Germany.» [...] *POLITICS & SOCIETY*, Vol. 34, n.º 3, Setembro de 2006 p.p.399-430.

2.8 O CESE concorda com a necessidade de reforçar o governo das sociedades no contexto do planeamento de «acções a empreender de forma a garantir o crescimento sustentável e a construir um sistema financeiro internacional mais robusto» ⁽¹¹⁾. O respeito dos princípios de bom governo das sociedades é, indiscutivelmente, benéfico para as empresas, que podem, graças a eles, gerir mais eficazmente os seus processos empresariais e riscos e alcançar os seus objectivos, contribuindo, ao mesmo tempo, para o aumento do bem-estar de toda a UE. Tal política facilita aos consumidores o acesso a produtos responsáveis, baseados no comércio ético e em informações relevantes. Importa promover e encorajar o alargamento dos princípios de governo das sociedades a empresas não cotadas, através de uma combinação de legislação e de normas não vinculativas.

2.9 O CESE chama ainda a atenção para a função social das empresas numa sociedade inclusiva e a necessidade de no seu governo serem acolhidos e reflectidos os princípios da responsabilidade social.

2.10 Consta que, em determinados modelos de governo das sociedades, os representantes dos trabalhadores integram o conselho de administração e contribuem directamente para o governo da sociedade. Independentemente desta disposição, as comissões de trabalhadores e outros modelos de participação facilitam o envolvimento dos trabalhadores nas actividades da empresa. O CESE propõe que o documento final da Comissão Europeia inclua estas considerações.

2.11 A dimensão das empresas cotadas (medida tanto em termos de capital como de rendimentos ou de número de trabalhadores) é variável, indo desde as grandes multinacionais até às microempresas ou PME constituídas em sociedade. O debate sobre o governo das sociedades centra-se maioritariamente nas empresas de maior dimensão, devido ao seu impacto económico e social, sejam elas bem ou mal sucedidas. Mas as medidas de bom governo das sociedades devem ser adaptadas às características e necessidades das PME. Essa adaptação é indispensável, dados os recursos naturalmente limitados destas empresas, especialmente administrativos e humanos.

2.12 O CESE apela a que, ao planear as alterações a introduzir no pacote sobre o governo das sociedades, a Comissão proceda a uma análise exaustiva do impacto em termos de despesas, recursos humanos e reformas legislativas necessários, para que a futura proposta seja realista ⁽¹²⁾. A melhor maneira para atingir este objectivo é ter em consideração a dimensão, a estrutura e a importância das empresas, bem como a situação económica dos grupos internacionais.

2.13 A versão final da proposta da Comissão deverá permitir que as empresas cotadas (e, em caso de alargamento das medidas, também as não cotadas) exerçam as suas actividades eficazmente e se mantenham competitivas, para não pôr em risco o crescimento económico e a criação de emprego ⁽¹³⁾.

2.14 O CESE insta a Comissão a assegurar, nas suas futuras propostas legislativas, o equilíbrio entre as medidas legislativas e as normas não vinculativas, incluindo recomendações e códigos de governo das sociedades. No entanto, está firmemente convicto de que, para garantir a elevada qualidade do governo das sociedades, todos os códigos se devem basear nos princípios que se seguem.

2.14.1 O governo das sociedades tem por principal objectivo assegurar a sobrevivência e a prosperidade das empresas.

2.14.2 Os conselhos de administração devem agir no interesse da empresa, de acordo com as expectativas dos accionistas, que devem ser tratados em pé de igualdade. Devem manter um diálogo activo com todas as partes interessadas, com vista a assegurar a sustentabilidade da empresa a longo prazo e a criar riqueza e emprego.

2.14.3 Os conselhos de administração devem ser responsáveis pelo desempenho da empresa no seu conjunto, incluindo a sua orientação estratégica, principais acções, gestão dos riscos, planeamento das actividades empresariais, acompanhamento eficaz da gestão e elaboração de relatórios.

2.14.4 A composição dos conselhos de administração deve ser estabelecida de molde a garantir que estes dispõem das competências necessárias, consoante o sector, a dimensão e a localização da empresa. A sua composição deve também ser equilibrada em termos de autoridade, género, número de directores executivos e não executivos e diversidade dos interesses dos seus membros, de molde a proporcionar à empresa uma visão mais ampla.

2.14.5 Os membros do conselho de administração devem poder assumir efectivamente as suas responsabilidades, investindo tempo e energia suficientes nessa tarefa, e as suas decisões devem basear-se em informações correctas, pertinentes e atempadas.

2.14.6 O conselho de administração deve gerir a empresa no interesse desta, tendo em conta tanto o interesse dos proprietários ou dos accionistas e dos trabalhadores como o interesse público. As decisões devem, por isso, ser adoptadas com base em informações correctas, pertinentes e actuais. A independência genuína desses administradores deve ser garantida limitando os mandatos consecutivos que estes podem exercer.

2.14.7 As empresas devem definir políticas de remuneração transparentes, que têm de ser aceites pelos accionistas. A remuneração dos membros do conselho de administração deve ser fixada em função do âmbito das tarefas, da responsabilidade e da consecução dos objectivos da empresa, assim como em função da situação económica da empresa, e deve ser aprovada pelos accionistas.

⁽¹¹⁾ Comunicado dos Ministros das Finanças e dos Governadores dos Bancos Centrais do G20, 5 de Setembro de 2009.

⁽¹²⁾ JO C 248 de 25.8.2011, p. 101.

⁽¹³⁾ JO C 84 de 17.3.2011, p. 13.

2.14.8 As empresas devem divulgar, correctamente e em tempo útil, todas as questões materiais relacionadas com a empresa. Devem também encorajar os accionistas a comparecer nas reuniões gerais e estar abertas ao diálogo sobre questões de governo das sociedades com os accionistas e outras partes interessadas.

2.14.9 As empresas devem procurar aplicar as boas práticas do governo das sociedades, estipuladas nos códigos nacionais do governo das sociedades, que reflectem aspectos específicos do desenvolvimento económico local e da legislação aplicável.

2.15 O CESE promove as seguintes regras operacionais para o governo das sociedades no que toca ao funcionamento do conselho de administração, as quais devem ser incluídas nos códigos de governo das sociedades.

2.15.1 Numa estrutura monista de governo das sociedades, as funções do presidente do conselho de administração e do director executivo da empresa devem ser separadas.

2.15.2 Deve haver um procedimento formal, rigoroso e transparente para a nomeação de novos administradores para o conselho de administração.

2.15.3 Todos os administradores deverão poder dedicar tempo suficiente à empresa para exercer eficazmente as suas funções.

2.15.4 Todos os administradores devem receber formação ao integrar o conselho de administração, e devem actualizar regularmente as suas competências e conhecimentos.

2.15.5 O conselho de administração deve efectuar anualmente uma avaliação formal e rigorosa do seu desempenho e do desempenho dos seus comités e administradores.

2.15.6 A política de remuneração dos executivos deve reger-se por procedimentos formais e transparentes.

3. Perguntas

3.1 Introdução

Pergunta 1. *Devem as medidas de governo das sociedades na UE ter em conta a dimensão das sociedades cotadas? Como? Deve ser estabelecido um regime diferenciado e proporcionado para as pequenas e médias empresas cotadas? Nesse caso, quais as definições ou os limiares adequados? Em caso afirmativo, devem ser sugeridas formas de os adaptar às PME, se for caso disso, ao responder às perguntas abaixo.*

Os mercados europeus regulados comercializam títulos de uma série de empresas. Cada empresa tem as suas características, determinadas pelo nível de desenvolvimento económico e pelas competências dos Estados-Membros. O governo da sociedade é determinado pela sua dimensão, estrutura e modelo empresarial adoptado. Todavia, dado o legítimo interesse e o envolvimento de diversas partes interessadas em todos os tipos de empresas, os princípios do governo das sociedades estipulados no ponto 2.13 são aplicáveis a todas as empresas cotadas. Os códigos de

governo das sociedades dos Estados-Membros criam a base ideal para esse efeito, para além de constituírem um mecanismo eficaz de vigilância e controlo do desempenho das sociedades (tarefa geralmente a cargo da entidade reguladora do mercado). O CESE considera essencial criar um regime diferenciado e proporcional para as PME cotadas, cujos títulos não são comercializados nos segmentos mais importantes dos mercados regulados.

Pergunta 2. *Devem ser tomadas medidas a nível da UE em matéria de governo das sociedades para as empresas não cotadas? Deve a UE centrar-se na promoção do desenvolvimento e da aplicação de códigos voluntários para as empresas não cotadas?*

Em todos os Estados-Membros há um grande número de empresas importantes não cotadas. O CESE reconhece que estas podem ser tão fundamentais para o meio social como as empresas cotadas. No entanto, não se afigura necessário criar na situação actual, a nível da UE, medidas de governo das sociedades para empresas não cotadas, uma vez que os aspectos mais relevantes do seu governo deverão ser regulados pelo direito nacional das sociedades. A Comissão deve destacar e promover o desenvolvimento e a aplicação de códigos voluntários nacionais para as empresas não cotadas, especialmente as que são essenciais para a sociedade, sobretudo as empresas com participação estatal ou municipal⁽¹⁴⁾, ou as empresas com elevado poder de mercado.

3.2 Conselhos de administração

Pergunta 3. *Deve a UE procurar garantir uma divisão clara entre as funções e responsabilidades do presidente do conselho de administração e do director executivo?*

O CESE apoia a divisão entre as funções e responsabilidades do presidente do conselho de administração e do director executivo a qual, por garantir uma organização mais eficiente do conselho, cria um sistema de controlo mais eficaz e evita a concentração do poder. Considera, porém, que compete à empresa (accionistas e conselho de administração) decidir separar ou não essas funções e responsabilidades e não concorda que seja uma regulamentação europeia a impor essa separação. A decisão final deve ser da alçada da política soberana da empresa em matéria de governo, uma vez que há empresas pequenas cujos conselhos de administração são compostos por um número mínimo de membros. A UE deve recomendar vivamente a separação dessas funções.

3.2.1 Composição do conselho de administração

Pergunta 4. *Devem as políticas de recrutamento ser mais específicas sobre o perfil dos administradores, incluindo o presidente, a fim de garantir que dispõem de competências adequadas e que a composição do conselho de administração é adequadamente diversificada? Em caso afirmativo, qual a melhor forma de o conseguir e a que nível do governo (nacional, europeu ou internacional) se deve intervir?*

⁽¹⁴⁾ A OCDE desenvolveu directrizes internacionais para ajudar os governos a melhorar a forma como gerem as suas participações nas empresas. Ver orientações da OCDE sobre a governação de sociedades da propriedade do Estado, OCDE, 2005.

É conveniente que na composição do conselho de administração se consiga um equilíbrio adequado de experiências, conhecimentos especializados, competências e diversidade de membros, especialmente para evitar um comportamento seguidista e encorajar a emergência de novas ideias. Nesta perspectiva, poderiam ser tidos em conta factores como uma representação mais alargada de membros estrangeiros, o equilíbrio entre homens e mulheres e a representação dos trabalhadores. Ao responder a uma pergunta semelhante no *Livro Verde – O governo das sociedades nas instituições financeiras e as políticas de remuneração* ⁽¹⁵⁾, o CESE assinalou e defendeu que, ao criar um conselho de administração, é recomendável analisar as competências e experiência necessárias para um determinado cargo e, em seguida, contratar o candidato que melhor cumpra esses critérios. É importante que os membros do conselho de administração demonstrem integridade, competência e dedicação, e cabe à empresa decidir sobre estas qualificações.

Pergunta 5. *Devem as sociedades cotadas ser obrigadas a divulgar se dispõem de uma política de diversidade? Em caso afirmativo, devem descrever os seus objectivos e os principais conteúdos e apresentar regularmente relatórios sobre os progressos efectuados?*

Os códigos de governo das sociedades recomendam ou exigem uma divulgação da informação com base no princípio «cumprir ou explicar». Assim, a divulgação de informação sobre a política de diversidade deveria ser «obrigatória» para as empresas que tenham aceiteado/aderido a tais códigos. Relativamente às empresas que não o tenham feito, essa divulgação poderia ser promovida como uma vantagem, já que põe em prática os princípios da transparência e da divulgação.

Pergunta 6. *Devem as sociedades cotadas ser obrigadas a assegurar um melhor equilíbrio entre homens e mulheres nos conselhos de administração? Em caso afirmativo, como?*

O CESE congratula-se com o indubitável reforço do papel das mulheres na vida empresarial e social da UE, havendo hoje uma representação mais equilibrada em todos os domínios, em concordância com o sistema de valores europeu ⁽¹⁶⁾. Referimos, a este respeito, a «Estratégia para a igualdade entre homens e mulheres 2010 – 2015» ⁽¹⁷⁾, a iniciativa «Mulheres no conselho de administração» ⁽¹⁸⁾ lançada pela vice-presidente da Comissão, Viviane Reding, bem como a resolução não legislativa sobre as mulheres e a liderança empresarial, adoptada pelo Parlamento Europeu em 6 de Julho de 2011 ⁽¹⁹⁾.

O CESE reconhece que a participação das mulheres nos processos de decisão continua a ser insuficiente. O equilíbrio entre os

géneros pode gerar pontos de vista diversos e deve, por isso, ser encorajado. As mulheres devem ter acesso a qualquer cargo para o qual tenham a experiência, a competência e as habilitações necessárias. Evidentemente, um cargo de administrador deve, acima de tudo, ser uma questão de competência, e não de género, e os principais critérios devem ser definidos de forma a garantir a nomeação de administradores que combinem idealmente habilitações, competências, experiência, conhecimentos e aptidões e que, por isso mesmo, permitam à empresa atingir os seus objectivos e corresponder às legítimas expectativas dos accionistas e de outras partes interessadas.

3.2.2 Disponibilidade e tempo dedicado ao exercício das funções

Pergunta 7. *Considera que deve ser prevista uma acção a nível da UE no sentido de limitar o número de mandatos que um administrador não executivo pode deter? Em caso afirmativo, como deverá ser concebida essa limitação?*

O número de mandatos que um administrador não executivo pode deter em simultâneo deve, em princípio, ser limitado mas não será fácil fixar arbitrariamente um número exacto. Na opinião do CESE, importa, no entanto, encontrar um equilíbrio razoável, para que os administradores possam exercer adequadamente as suas funções, com tempo suficiente para estudar os dossiês, participar nas reuniões das comissões de especialistas, participar em acções de formação e proceder a verificações, especialmente da contabilidade da empresa, etc. Em qualquer dos casos, e qualquer que seja o mandato, os directores devem ter tempo suficiente para desempenhar as funções que lhe são exigidas.

3.2.3 Avaliação do conselho de administração

Pergunta 8. *Devem as sociedades cotadas ser incentivadas a efectuar uma avaliação externa regular (por exemplo, de três em três anos)? Em caso afirmativo, como?*

Importa promover boas práticas de governo das sociedades e construir e aplicar mecanismos que informem melhor os investidores, os accionistas, os consumidores, os trabalhadores e outros interessados, bem como a sociedade em geral, acerca dos critérios de avaliação comparativa do governo societário. Um bom passo nesta direcção seria encorajar a elaboração de índices bolsistas e de notações independentes no atinente às práticas de bom governo. Sempre que apropriado, os presidentes ou os conselhos de supervisão poderiam encomendar avaliações externas ou solicitar relatórios específicos aos comités de auditoria, para uso interno. Esta medida é vista como uma boa prática e poderia ser alargada às empresas não cotadas referidas na pergunta 2.

3.2.4 Remuneração dos administradores

Pergunta 9. *Deve a divulgação de informações sobre a política de remunerações, do relatório anual sobre remunerações (relatório sobre a forma como a política de remuneração foi aplicada no ano anterior) e da remuneração individual dos administradores executivos e não executivos ser obrigatória?*

⁽¹⁵⁾ JO C 84 de 17.3.2011, p. 13.

⁽¹⁶⁾ Ver Tratado da União Europeia, artigo 2.º e artigo 3.º, n.º 3, e JO C 83 de 30.3.2010, p. 17.

⁽¹⁷⁾ http://www.equalities.gov.uk/pdf/EN_document_travail%5Bmain%5D.pdf.

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/womenpledge/index_en.htm.

⁽¹⁹⁾ Ver também a Resolução não legislativa sobre as mulheres e a liderança empresarial, adoptada pelo Parlamento Europeu em 6 de Julho de 2011, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5862452¬iceType=null&language=en>, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2011-0210&language=PT>.

O CESE entende que os accionistas, os potenciais investidores e todas as partes interessadas devem dispor de informação correcta e suficiente sobre os órgãos de administração das empresas e sobre os regimes de motivação dos quadros superiores e sua estrutura, especialmente no que diz respeito à política de remunerações da empresa ⁽²⁰⁾ (ver ponto 2.13.7). Por isso, o CESE entende que cada empresa deve publicar uma declaração clara e facilmente compreensível sobre a sua política de remunerações que inclua, em particular, a informação disposta no artigo 5.º da Recomendação 2009/384/CE de 30 de Abril de 2009 ⁽²¹⁾.

Pergunta 10. Deve ser obrigatório submeter a política de remuneração e o relatório sobre remunerações a uma votação pelos accionistas?

O CESE apoia esta proposta, já que os accionistas devem estar informados e, ao mesmo tempo, devem ter o direito de autorizar políticas futuras e de receber relatórios sobre as remunerações. A moção proposta aos accionistas na sua reunião geral deve, no entanto, ser debatida e aprovada previamente por todo o conselho de administração, na linha das novas práticas em vigor na Alemanha, introduzidas pela lei de 2009 relativa à justeza dos salários dos directores.

3.2.5 Gestão dos riscos

Pergunta 11. Concorde que o conselho de administração deve aprovar e assumir a responsabilidade pela apetência da empresa pelo risco e comunicá-lo de forma útil aos accionistas? Devem estas disposições de divulgação de informações incluir igualmente os riscos essenciais que a empresa pode fazer pesar na sociedade?

O CESE gostaria de chamar a atenção para o facto de a comunicação dos riscos em tempo útil aumentar a confiança entre os conselhos de administração e os accionistas de uma empresa. Actualmente, os códigos de governo das sociedades recomendam a introdução e manutenção de sistemas estáveis de gestão dos riscos, e as empresas que cumprem esses códigos são obrigadas a explicar como funcionam estes sistemas e quais as dificuldades com que se deparam neste domínio.

Importa ter plenamente em conta os riscos para a sociedade, não só nos sistemas internos de supervisão e controlo dos riscos mas também na sua divulgação, em concordância com as recomendações da OCDE ⁽²²⁾. Por outras palavras, os conselhos de administração ou de supervisão não devem simplesmente validar e controlar a apetência da empresa para assumir riscos (financeiros, sociais e ambientais). Devem também comunicar estas informações de forma compreensível para os accionistas, os trabalhadores e os seus representantes, bem como para outras partes interessadas, segundo os mecanismos de divulgação de informações previstos pelos códigos.

Pergunta 12. Concorde que o conselho de administração deve garantir que os mecanismos de gestão dos riscos são eficazes e adequados ao perfil de risco da empresa?

⁽²⁰⁾ JO C 84 de 17.3.2011, p. 13.

⁽²¹⁾ JO L 120 de 15.5.2009, p. 22

⁽²²⁾ «O quadro do governo das sociedades obriga ou encoraja os conselhos de administração a terem em conta os interesses das partes interessadas e a divulgarem publicamente o seu desempenho no que diz respeito a questões importantes», OCDE, 2006, *Methodology for assessing the implementation of the OECD principles of corporate governance* [Metodologia para avaliar a aplicação dos princípios de governo das sociedades da OCDE], p. 112.

Sim. Nos casos em que existem regras, os conselhos de administração são, e devem ser, responsáveis por garantir a eficácia e a adequação da gestão dos riscos ao perfil de risco da empresa. Assim sendo, a criação de mecanismos eficazes de gestão dos riscos é também da responsabilidade do conselho de administração, tal como os restantes elementos da estratégia empresarial da sociedade. Os directores devem divulgar, nos seus relatórios, informações sobre as actividades da empresa e sobre os riscos que lhes estão associados. Os princípios adoptados pela EuropeanIssuers relativos ao funcionamento dos sistemas de auditoria e de gestão de riscos ⁽²³⁾ corroboram esta ideia.

3.3 Accionistas

3.3.1 Visão de curto prazo dos mercados de capitais

Pergunta 13. Aponte as regras jurídicas em vigor na UE que, em sua opinião, podem contribuir para uma visão de curto prazo inadequada dos investidores e indique de que forma essas regras podem ser alteradas para evitar estes comportamentos.

A chegada de novos investidores, como os fundos de cobertura de risco (*hedge funds*), e a influência da estrutura dos regimes de motivação dos gestores de activos mudaram profundamente os mercados de capital. A actual regulamentação europeia no domínio das fusões e aquisições não impede a ocorrência de OPA hostis, cujo único propósito é aumentar os preços das acções a curto prazo, em detrimento de um valor acrescentado a longo prazo para accionistas e partes interessadas. Deveria, por isso, ser alterada em conformidade.

O CESE considera que a divulgação de informação é mais eficaz se for encarada como um processo bilateral. Uma vez que as empresas cotadas da UE estão sujeitas a uma série de requisitos legais que as vinculam a publicar, em tempo útil, qualquer informação privilegiada, abrangida pelos regulamentos ou relevante para as variações dos preços, poderia ser útil aplicar também aos investidores institucionais requisitos vinculativos que os levassem a divulgar as suas políticas de investimento. Esta medida traria vantagens para a empresa beneficiária dos investimentos, tais como previsibilidade em caso de potencial mobilização de capitais, maior transparência e a possibilidade de as empresas cotadas definirem uma política a longo prazo de relações com os investidores.

O CESE sugere que a Comissão reveja os requisitos contabilísticos aplicáveis à solvência dos fundos de pensões, para se poder prever potenciais problemas. Seria também de rever, pelo mesmo motivo, o curto prazo aplicado às exigências de divulgação da informação financeira.

3.3.2 Relacionamento de agência entre investidores institucionais e gestores de activos

Pergunta 14. Há medidas que se possam tomar e, em caso afirmativo, quais, no que diz respeito às estruturas de incentivos para os gestores de activos e à avaliação do seu desempenho na gestão de carteiras de investidores institucionais a longo prazo?

⁽²³⁾ A EuropeanIssuers é uma organização que reúne associações de emitentes. Ver: http://www.europeanissuers.eu/_mdb/position/200_Towards_Common_Principles_for_ICRM_European_Companies_final_100127.pdf

Sim, a estrutura de incentivos e, em particular, a política de remunerações dos gestores de carteiras de investidores institucionais de longo prazo devem ser divulgadas. O CESE insta a Comissão a tomar medidas para evitar conflitos de interesses no processo de gestão de activos e restringir ao mínimo as transacções em que os interesses do cliente não sejam tidos em conta.

Pergunta 15. Deve a legislação da União Europeia promover um controlo mais eficaz dos gestores de activos pelos investidores institucionais no que diz respeito às estratégias, aos custos de negociação e à medida em que os gestores de activos participam nas empresas em que investiram? Em caso afirmativo, como?

O CESE reconhece a necessidade de adoptar requisitos mais rigorosos relativamente às empresas beneficiárias dos investimentos. Para isso, uma possibilidade é obrigar os gestores de activos a divulgar informações sobre as suas políticas para estas empresas. Na maioria dos casos, as estratégias e os custos são bem regulados a nível dos contratos, bem como em termos dos procedimentos de divulgação de informações.

3.3.3 Outros obstáculos possíveis à participação de investidores institucionais

Pergunta 16. Devem as regras da UE exigir uma certa independência do órgão de administração dos gestores de activos, por exemplo, da sua empresa mãe, ou são necessárias outras medidas (legislativas) para melhorar a divulgação e a gestão de conflitos de interesses?

Sim. O CESE apela a regras claras e rigorosas a nível da UE que imponham um determinado grau de independência do órgão de administração dos gestores dos activos e exijam a divulgação e gestão de conflitos de interesses. Além disso, os gestores de activos devem ser incitados a aderir a iniciativas voluntárias, como a aceitação dos códigos de governo das sociedades e a divulgação de informações para além do volume mínimo definido por lei.

Pergunta 17. Qual seria, para a UE, a melhor forma de facilitar a cooperação dos accionistas?

O CESE recomenda, como primeiro passo, que se clarifique o quadro jurídico e se identifiquem formas de encorajar a cooperação entre investidores a longo prazo.

As actuais tecnologias da informação e o seu preço acessível tornam a cooperação entre accionistas através da Internet perfeitamente possível e muito eficiente. Poderia criar-se, para este efeito, fóruns específicos dotados de algum tipo de apoio institucional e contando, sobretudo, com a cooperação dos accionistas e respectivas organizações.

3.3.4 Consultores em matéria de voto («proxy advisors»)

Pergunta 18. Deve a legislação da UE exigir maior transparência aos «proxy advisors», por exemplo em relação aos seus métodos analíticos, a conflitos de interesses e à sua política de gestão dos mesmos e/ou se aplicam um código de conduta? Em caso afirmativo, qual a melhor forma de o conseguir?

O CESE propõe a imposição de novos requisitos, com vista a melhorar a transparência dos serviços dos «proxy advisors», que deveriam divulgar, em tempo útil, não só junto dos seus clientes mas também das empresas, a existência de qualquer conflito de interesses em consequência da sua participação numa votação ou do aconselhamento sobre como votar. Deveriam também divulgar as políticas que concebem para prevenir tais conflitos. Importa ainda ponderar um mecanismo de supervisão adequado.

Pergunta 19. Considera necessárias outras medidas (legislativas), por exemplo restrições à capacidade dos «proxy advisors» para prestar serviços de consultoria a empresas objecto de investimento?

Sim. Esta medida não seria um impedimento para os emitentes que gozam de boa reputação e, ao mesmo tempo, ajudaria a evitar potenciais conflitos de interesses. Os «proxy advisors» não devem prestar serviços de consultoria a empresas nas quais actuem como «proxy advisors» para os seus clientes.

3.3.5 Identificação dos accionistas

Pergunta 20. Acha necessário um mecanismo europeu técnico e/ou jurídico para ajudar os emitentes a identificar os seus accionistas, a fim de facilitar o diálogo sobre questões relativas ao governo das sociedades? Em caso afirmativo, considera que um tal mecanismo beneficiaria também a cooperação entre investidores? Dê informações pormenorizadas (por exemplo, objectivos fixados, instrumento preferencial, frequência, nível de pormenor e imputação dos custos).

O CESE salienta que a definição desses mecanismos deve ter em conta as características específicas da legislação nacional relativa à protecção dos dados pessoais⁽²⁴⁾. É, pois, preferível resolver este problema a nível nacional do que a nível europeu. Uma medida possível poderia ser recomendar às entidades de depósito nacionais que incluíssem um endereço Web nos livros dos accionistas, o que alargaria as opções de comunicação entre os emitentes e seus accionistas.

3.3.6 Protecção dos accionistas minoritários

Pergunta 21. Considera que os accionistas minoritários necessitam de mais direitos para representar os seus interesses com eficácia nas empresas em que existem accionistas com uma posição dominante ou com uma participação de controlo?

Não, isso não é necessário. As últimas alterações ao quadro jurídico europeu destinadas a proteger os direitos dos accionistas e a facilitar a sua participação em reuniões gerais criaram um bom sistema, que permite aos accionistas receber informação, participar facilmente nas reuniões gerais e exercer plenamente os seus direitos. Qualquer introdução de novos direitos complementares deverá equilibrar cuidadosamente os interesses dos accionistas minoritários e os dos accionistas com participação de controlo, de forma a não bloquear os processos de decisão importantes. A presença de um accionista com uma participação de controlo poderá garantir um controlo adicional sobre a composição e as actividades do conselho de administração.

⁽²⁴⁾ JO C 248 de 25.8.2011, p. 123.

Pergunta 22. *Pensa que os accionistas minoritários necessitam de maior protecção contra as transacções entre partes relacionadas? Em caso afirmativo, que medidas podem ser tomadas?*

Sim, porque as transacções entre partes relacionadas podem, frequentemente, ser uma fonte de potenciais conflitos de interesses. Deveria existir uma regulamentação uniforme a nível europeu sobre transacções entre partes relacionadas, que deverá ser clara e, ao mesmo tempo, suficientemente flexível para impedir que as empresas cometam erros graves. Não deve ainda permitir que as entidades reguladoras tomem decisões arbitrárias em caso de textos pouco claros ou capciosos.

3.3.7 Participação dos trabalhadores no capital

Pergunta 23. *Há medidas a tomar e, em caso afirmativo, quais, para promover a participação dos trabalhadores no capital das empresas a nível da UE?*

Não, o CESE não considera que tal seja necessário a nível da UE. Nesta fase, basta que essa oportunidade exista, em princípio, sem ser obrigatória. Pode recorrer-se a esta opção sempre que seja conveniente.

Oferecer aos trabalhadores uma participação em forma de acções como meio de os motivar pode servir para aumentar o seu empenho e produtividade, mas não deve, em caso algum, substituir as remunerações em vigor ou impedir negociações salariais colectivas, nem tão-pouco substituir as outras formas de participação referidas no ponto 2.9. De qualquer forma, esta decisão deve ficar ao critério de cada empresa, pois é possível que esta medida nem sempre seja adequada ⁽²⁵⁾.

3.4 A abordagem «cumprir ou explicar» – controlo e aplicação dos códigos de governo das sociedades

Pergunta 24. *Concorda que as empresas que se desviem das recomendações dos códigos de governo das sociedades sejam obrigadas a fornecer explicações detalhadas para esses desvios e a descrever as soluções alternativas adoptadas?*

Sim. Por vezes, pode haver motivos válidos para esses desvios. Se eles forem explicados e justificados, os interesses da empresa são tão bem defendidos como os dos investidores, que são, assim, informados sobre a necessidade de proceder aos desvios em causa. A ausência desta obrigação de explicar colocaria em causa o papel dos códigos como instrumento de promoção de boas práticas de governo das sociedades.

Pergunta 25. *Concorda que os organismos de controlo sejam autorizados a verificar a qualidade da informação das explicações constante das declarações de governo das sociedades e que possam obrigar as empresas a completar essas explicações, se necessário? Em caso afirmativo, qual deve ser exactamente a sua função?*

Sim. Esta informação é sem dúvida importante para os interessados e os investidores e deve ser tida em conta ao serem tomadas decisões de investimento. Por analogia, as entidades reguladoras devem poder dispor deste direito também para verificar as restantes informações divulgadas pelas empresas emittentes. Para além de vigiar e de, em raras ocasiões, educar (por exemplo, quando existem importantes riscos para a sociedade), as entidades reguladoras devem também poder agir. Caso contrário, perder-se-ia a confiança nas declarações de governo das sociedades e os investidores e outros interessados teriam uma maior percepção dos riscos.

Bruxelas, 27 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽²⁵⁾ JO C 51 de 17.2.2011, p. 1.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Ato para o Mercado Único — Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua — «Juntos para um novo crescimento»

COM(2011) 206 final

(2012/C 24/22)

Relatora: **Benedicte FEDERSPIEL**

Co-relatores: **Martin SIECKER** e **Ivan VOLEŠ**

Em 13 de Abril de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Ato para o Mercado Único — Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua — «Juntos para um novo crescimento»

COM(2011) 206 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 3 de Outubro de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 27 de Outubro) o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 150 votos a favor com 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) tem acompanhado de perto o mercado único da perspectiva da sociedade civil, e criou para o efeito o Observatório do Mercado Único (OMU), em 1994. Contribuiu para a iniciativa da Comissão de relançar e redinamizar o mercado único, mas lamenta que esta não tenha tido totalmente em conta os relatórios Monti, Lamassoure, González, Grech e Herzog para colocar efectivamente o mercado único ao serviço dos consumidores e dos cidadãos, como pedido pelo PE na sua resolução de 20 de Maio de 2010.

1.2 No parecer sobre *Um Acto para o Mercado Único* ⁽¹⁾, o CESE identificou uma série de medidas que faltam no Acto para o Mercado Único. Essas alavancas em falta são, nomeadamente, as taxas sobre os direitos de autor, a revisão da Directiva Direito de Autor, a neutralidade da rede, a protecção de dados, a protecção dos investidores, o protocolo sobre o progresso social, o estatuto da sociedade privada europeia, os contratos públicos electrónicos, as agências de notação de risco de crédito europeias, a igualdade do género, as empresas familiares e as micro-empresas, as medidas de apoio à criação de novas empresas e à ampliação das existentes, os cartões de crédito e de débito, os pagamentos electrónicos, o crédito ao consumo e o sobreendividamento, as transferências interbancárias, a juventude, bem como as medidas que visam a plena implementação do euro e a consolidação do funcionamento do Espaço Único de Pagamentos em Euros (SEPA), etc.

1.3 O Comité seleccionou uma série de prioridades para um mercado único integrado, muitas das quais são agora elencadas na lista de acções prioritárias denominadas as doze alavancas: a

Carta dos Direitos Fundamentais como parte integrante do mercado único, os serviços, os serviços financeiros de retalho, os serviços de interesse geral (SIG), o desenvolvimento sustentável, as pequenas e médias empresas e outras formas jurídicas de empreendedorismo, a competitividade, a normalização, o mercado único digital, o governo das sociedades e a participação dos trabalhadores, a livre circulação de trabalhadores e as liberdades económicas, a legislação de contratos públicos, a dimensão externa e o acesso à justiça / acções colectivas.

2. Síntese da comunicação da Comissão

2.1 O mercado interno apresenta algumas lacunas, identificadas por Mario Monti no seu relatório sobre «Uma nova estratégia para o mercado único» e pelo Parlamento Europeu no relatório intitulado «Um mercado único ao serviço dos consumidores e cidadãos» de Louis Grech. Para colmatar essas lacunas, deve ser desenvolvida uma estratégia proactiva e transversal, o que implica acabar com a fragmentação do mercado e eliminar os obstáculos e barreiras à livre circulação dos serviços, à inovação e à criatividade. Trata-se de reforçar a confiança dos cidadãos no seu mercado interno e de garantir que os consumidores tiram partido dos benefícios que ele contém.

2.2 Em resposta a estes desafios, a Comissão submeteu a debate cinquenta propostas, apresentadas na sua comunicação intitulada «Um Acto para o Mercado Único ⁽²⁾». Com base nos contributos recebidos no âmbito do debate público, a Comissão identificou doze alavancas. A fim de estimular o crescimento e reforçar a confiança dos cidadãos, a Comissão propõe que a UE adopte uma acção fundamental para cada uma delas até ao final de 2012.

⁽¹⁾ JO C 132 de 3.5.2011, p. 47.

⁽²⁾ COM(2010) 608 final, parecer do CESE in JO C 132 de 3.5.2011, p. 47.

2.3 Para que as acções propostas produzam os efeitos esperados em termos de crescimento e de emprego, é necessário que estejam satisfeitas as condições para o seu desenvolvimento e a sua execução efectiva. Trata-se de, pelo menos, quatro condições: 1) melhor diálogo com a sociedade civil; 2) uma parceria reforçada com os vários intervenientes do mercado; 3) a disponibilização eficaz de informação aos cidadãos e às empresas; 4) um controlo mais rigoroso da aplicação da legislação do mercado único. Até ao final de 2012, começará uma nova etapa do desenvolvimento do mercado único. Os debates serão alimentados por um estudo económico abrangente, cujos resultados deverão permitir identificar os nichos em que exista um potencial de crescimento por explorar e eventuais novas alavancas de crescimento. A Comissão consultará igualmente a sociedade civil e todos os intervenientes do mercado único através dos seus novos instrumentos de governação.

3. Observações na generalidade e recomendações

3.1 O CESE congratula-se com a ambição da Comissão de estimular o crescimento e reforçar a confiança no mercado único. Recorda que o mercado único é um elemento central da integração europeia, com potencial para proporcionar aos intervenientes europeus vantagens directas e gerar crescimento sustentável para as economias da Europa. Na situação actual, um mercado único viável e orientado para o futuro não só é desejável como essencial para o futuro político e económico da União Europeia. Para conseguir esses benefícios, é crucial que as propostas da Comissão sejam ambiciosas, indo além dos pequenos desafios individuais.

3.2 O Comité reconhece que a comunicação da Comissão é apenas a segunda etapa de um processo que tem ainda muitas por percorrer. Nesta comunicação, a Comissão opta por seguir avante com doze alavancas das cinquenta propostas inicialmente apresentadas na sua comunicação sobre «Um Acto para o Mercado Único». O Comité observa que muitas das alavancas propostas não são novas, como prometido, uma vez que já tinham sido incluídas nos programas de trabalho da Comissão para 2010 e 2011 ⁽³⁾.

3.3 Além disso, o Comité gostaria de entender qual o fio condutor subjacente à opção política global para a concretização do mercado único que acabou por levar a Comissão a escolher doze de entre muitas. Este processo não transparece da comunicação nem da análise das referidas medidas.

3.4 O CESE apela à Comissão para que continue a trabalhar com as restantes propostas, elencadas na comunicação inicial (COM(2010) 608) mas não incluídas nas doze alavancas. Recomenda também que a Comissão tenha em conta as alavancas em falta (ver ponto 1.2), enumeradas no parecer anterior do CESE sobre *Um Acto para o Mercado Único*. O Comité gostaria de ser informado sobre a evolução relativamente a estas duas questões e lembra à Comissão que é necessário adoptar rapidamente medidas de seguimento, a fim de garantir que, nos próximos anos, a evolução futura do mercado único poderá ter impacto positivo no crescimento europeu.

3.5 Já estão a ser preparadas algumas propostas e está prevista a sua apresentação até ao final deste ano. O CESE espera ser consultado pela Comissão sobre estas e outras propostas concretas, a fim de exprimir os pontos de vista de todas as partes interessadas pertinentes. Disponibiliza-se, igualmente, para participar na avaliação do impacto que a nova legislação terá no mercado único e prontifica-se a contribuir para o estudo económico abrangente, cujos resultados deverão permitir identificar os nichos em que exista um potencial de crescimento por explorar e eventuais novas alavancas de crescimento. O CESE faz notar que é necessário envidar mais esforços para determinar o impacto da legislação anterior e actual sobre o mercado único e, em especial, averiguar se a combinação de medidas conseguiu proporcionar uma mudança no funcionamento do mercado único no que diz respeito às vantagens directas para as empresas, os trabalhadores e os consumidores.

3.6 Salienta também que a responsabilidade pelo desenvolvimento do mercado único não reside somente em acções e medidas que se inserem no âmbito de competências da DG Markt, mas está também associada a muitos outros domínios políticos. Neste contexto, o Comité nota a importância de iniciativas como a Agenda Digital ⁽⁴⁾ e o Relatório da Cidadania da UE ⁽⁵⁾ e insta a Comissão a garantir progressos na concretização de um mercado interno viável nos domínios políticos abrangidos por essas comunicações.

3.7 Na introdução, a Comissão destaca a importância do desenvolvimento sustentável. O Comité lamenta que a ambiciosa Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável, adoptada pela Comissão em 2008, não tenha seguimento na comunicação em apreço. A necessidade de mudar para padrões de produção e de consumo mais sustentáveis deveria receber o apoio que merece.

3.8 Antes do Tratado de Lisboa, os interesses políticos e económicos de uma Europa em processo de reunificação prevaleciam sobre as questões sociais e a sustentabilidade. Pode-se argumentar que o Tratado de Lisboa veio colmatar essa desigualdade, conferindo igual importância aos outros interesses, embora os resultados ainda não sejam visíveis na prática. Contudo, a comunicação menciona várias vezes que não deveriam surgir encargos adicionais para as empresas ou custos adicionais para os consumidores, sem fazer referência às repercussões para os trabalhadores e a administração pública.

3.9 O CESE gostaria de reiterar o seu apelo a uma abordagem holística. Embora considerando essencial promover o crescimento e o potencial das empresas, é de opinião que as propostas deveriam concentrar-se mais nos consumidores e nos cidadãos enquanto intervenientes independentes na criação do mercado único.

⁽³⁾ COM(2010) 135 final de 31.3.2010 e COM(2010) 623 final de 27.10.2010.

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PT:PDF>.

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0603:FIN:PT:PDF>.

3.10 O CESE apela à tolerância zero quando os Estados-Membros não apliquem a legislação da UE e lembra ao Conselho e à Comissão que a aplicação tardia, incoerente e incompleta continua a ser um grande obstáculo ao funcionamento do mercado único. Acolheria com enorme satisfação a publicação pelos Estados-Membros de quadros de correspondência, que contribuiriam para uma melhor promoção e entendimento do mercado único⁽⁶⁾.

4. Observações na especialidade e recomendações sobre as doze alavancas

4.1 Acções para as PME

4.1.1 O CESE congratula-se com as propostas que deverão conduzir à solução de alguns dos problemas que as PME enfrentam, em especial no que toca ao acesso a fundos de capital de risco transfronteiras. Observa, contudo, que tal não será suficiente para resolver a restrição mais generalizada do acesso ao financiamento, que muitas PME enfrentam na Europa, no rescaldo da crise. Além disso, deve ser prestada mais atenção às necessidades das microempresas e das empresas familiares, muitas vezes incapazes de aceder aos mecanismos de apoio existentes e cuja sustentabilidade financeira é frequentemente abalada pelo atraso nos pagamentos ou pelo não pagamento. Deveria ser realizada uma avaliação do impacto de Basileia III na disponibilidade dos bancos para financiar PME.

4.1.2 O CESE gostaria ainda de recordar que a maioria das restantes acções fundamentais terão um impacto nas PME em maior ou menor escala. O papel do *Small Business Act* não deveria ser subestimado. O princípio do «*think small first*» deveria, por isso, ser aplicado em todas as propostas legislativas, cujo impacto nas PME, nas microempresas e nas empresas familiares deveria ser avaliado *ex ante*. A sua aplicação e supervisão deveriam ser consideradas prioritárias na política da UE para as PME.

4.1.3 O futuro regime linguístico da patente da UE deve assegurar apoio financeiro para as empresas dos países cuja língua oficial não é utilizada como língua oficial da patente da UE, a fim de evitar qualquer tipo de discriminação.

4.2 Mobilidade dos cidadãos

4.2.1 A acção fundamental proposta para alcançar uma maior mobilidade dos cidadãos consiste em modernizar o sistema de reconhecimento de qualificações profissionais. A promoção da mobilidade profissional e geográfica dos trabalhadores pode contribuir para melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho europeus e a prestação de serviços transfronteiras. As empresas em toda a Europa estão a enfrentar sérios défices de competências, em parte devido a um nível insuficiente de educação e formação profissionais. Embora o Comité se congratule com os progressos alcançados neste domínio,

insta a Comissão a eliminar igualmente um vasto leque de obstáculos que ainda impedem os cidadãos de atravessarem facilmente as fronteiras dentro da UE.

4.2.2 Foram feitas várias tentativas de reconhecimento das qualificações profissionais no final dos anos oitenta, altura em que havia menos Estados-Membros. A Directiva Qualificações Profissionais, adoptada em 2005, consolidou as 15 directivas anteriores que abrangiam categorias distintas de profissões regulamentadas. Uma vez que a directiva não chegou a alcançar o seu objectivo, a Comissão iniciou em 2010 uma revisão da sua transposição.

4.2.3 O CESE gostaria de salientar que qualquer legislação adicional à directiva actual deve ser precedida de uma análise extensiva sobre a forma como a legislação em vigor pode ser alterada para continuar a apoiar o reconhecimento mútuo das qualificações profissionais. O CESE observa que:

- para reduzir o número de profissões regulamentadas, deve ser realizada uma análise sistemática da necessidade de manter essas profissões regulamentadas em função das novas necessidades do mercado de trabalho;
- a ideia de uma carteira profissional europeia precisa de ser estudada mais a fundo (reconhecimento automático pelas autoridades competentes, que devem, antes de mais, poder emitir essas carteiras);
- a actualização das normas mínimas de formação deve basear-se nos resultados em termos de aptidões e competências e não no número de horas passadas na escola;
- é necessário assegurar a co-existência, por um lado, do sistema geral da Directiva Qualificações Profissionais e, por outro, do QEQ⁽⁷⁾ e dos outros instrumentos de transparência dos processos de Bolonha e de Copenhaga.

4.2.4 O CESE propõe, enquanto não se alcança uma harmonização total entre os 27 Estados-Membros, que seja examinada a possibilidade de adoptar outra abordagem, baseada em actividades conjuntas entre um pequeno número de Estados-Membros, eventualmente através de uma cooperação reforçada, que acompanhe os padrões de migração e a evolução do mercado de trabalho, o que poderá fornecer os resultados necessários para melhorar a mobilidade dos trabalhadores. Após esta primeira etapa, poderá tornar-se mais fácil visar uma harmonização total.

4.2.5 O CESE não vê a necessidade de rever a directiva relativa às instituições de realização de planos de pensões profissionais, uma vez que esta já estabeleceu um quadro jurídico suficiente. Resta melhorar o funcionamento dos seus elementos transfronteiras.

⁽⁶⁾ JO C 248 de 25.8.2011, p. 87.

⁽⁷⁾ Quadro Europeu de Qualificações.

4.3 Direitos de propriedade intelectual (DPI)

4.3.1 Os DPI devem aplicar-se a criadores, utilizadores de direitos de autor e consumidores⁽⁸⁾. Os consumidores devem ter acesso a conteúdos sujeitos a direitos de autor e a produtos e serviços baseados em material sujeito a direitos de autor, independentemente do seu local de estabelecimento na UE. É necessária uma abordagem pan-europeia à concessão de licenças e às taxas.

4.3.2 Para os consumidores, o actual quadro jurídico dos DPI gera alguma confusão, a qual é ainda maior se considerada a nível pan-europeu. O quadro jurídico deve ser clarificado e as sanções legais e a execução legislativa devem ser proporcionais: os consumidores individuais que infringam os DPI inadvertidamente e/ou em pequena escala para seu consumo pessoal poderão merecer um tratamento diferente da actividade criminosa em grande escala ou para fins comerciais.

4.4 Consumidores, agentes do mercado único

4.4.1 A resolução alternativa de litígios pode ser um instrumento útil para ajudar a proteger os consumidores e permitir que estes façam valer os seus direitos de forma rápida e barata, não só no comércio electrónico mas na generalidade. Os interesses dos consumidores devem estar no centro deste mecanismo extrajudicial e estes devem também ter a possibilidade de recorrer aos trâmites legais se necessário. O Comité saúda a proposta legislativa da resolução alternativa de litígios, prevista no programa de trabalho da Comissão para 2011, e recorda que a proposta deve assegurar um elevado nível de protecção.

4.4.2 Para além da resolução alternativa de litígios, a DG Justiça realizou uma consulta sobre a acção colectiva. Infelizmente, não está prevista uma proposta legislativa para Novembro, mas apenas outra comunicação sobre os resultados da consulta realizada nesta Primavera, o que fica aquém das expectativas. Já está na altura de passar da consulta à acção. O Comité gostaria que surgisse uma proposta legislativa no futuro próximo. Essa proposta deverá conduzir a um mecanismo de acção colectiva que opere a nível nacional e transfronteiras e que esteja acessível a todos os consumidores no mercado único.

4.4.3 Esses mecanismos devem estar à disposição de todos aqueles que vejam os seus direitos violados no mercado único. Não se trata somente da violação dos direitos dos consumidores por fornecedores de bens, prestadores de serviços, cláusulas contratuais abusivas ou práticas comerciais desleais. Também os trabalhadores cujos direitos são violados e os cidadãos em geral que são alvo de discriminação devem ter acesso a mecanismos de acção colectiva. As PME poderão necessitar de protecção semelhante, por exemplo, contra práticas comerciais desleais.

4.4.4 Na sua grande maioria, os consumidores ainda não sentem as vantagens de um mercado único no domínio dos

serviços financeiros de retalho. O Comité congratula-se com a continuação do trabalho sobre a transparência dos encargos bancários e sobre uma maior protecção dos mutuários, mas considera que serão necessários mais esforços para incentivar o acesso transfronteiriço aos serviços financeiros de retalho. As contas bancárias de base deveriam estar igualmente à disposição de todos os cidadãos em toda a UE.

4.4.5 O CESE congratula-se com a revisão da directiva relativa à segurança geral dos produtos, com maior destaque para a perspectiva dos consumidores, e aguarda com expectativa a oportunidade de apresentar observações sobre as propostas concretas. Do mesmo modo, será bem-vinda uma maior supervisão do mercado a nível nacional e pan-europeu.

4.4.6 Os direitos dos consumidores e cidadãos decorrentes directamente do mercado único são uma componente essencial da integração dos mercados e representam um benefício directo da integração económica europeia, seja no domínio dos direitos dos passageiros, seja no que diz respeito a tarifas de itinerância (*roaming*) ou ao comércio electrónico. Os consumidores/passageiros devem ter a possibilidade de recorrer com rapidez e facilidade a mecanismos que lhes prestem ajuda para fazerem valer os seus direitos, em especial quando se encontram em dificuldades, por exemplo, no caso de ficarem retidos no estrangeiro sem meios para regressar a casa. Além disso, uma aplicação uniforme é fundamental, já que se verifica uma desigualdade no tratamento dos passageiros na UE, devido a uma divergência considerável na execução e na interpretação das regras e regulamentos em vigor.

4.5 Serviços

4.5.1 O Comité apoia a proposta de alargamento das normas sobre serviços, mas assinala que o carácter específico dos serviços deve ser tido em conta e o modelo de normalização de bens não pode ser copiado automaticamente. Um desenvolvimento das normas no domínio dos serviços deverá ter em consideração as necessidades dos mercados e da sociedade, bem como a segurança dos consumidores.

4.5.2 O CESE acolhe favoravelmente a proposta relativa ao Grupo de Alto Nível para os Serviços às Empresas com o objectivo de identificar os principais obstáculos e estrangulamentos no mercado.

4.5.3 Congratula-se com a iniciativa de modernizar as administrações públicas através da criação dos denominados «balcões únicos» e aplaude a evolução da cooperação administrativa em questões transfronteiriças. Essa cooperação deve ser alargada também a domínios políticos em que o cumprimento de obrigações seja essencial. O CESE considera prematuras as conclusões da Comissão sobre o impacto da Directiva Serviços e o funcionamento do sector dos serviços, uma vez que a directiva está em vigor há apenas alguns anos⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ JO C 18 de 19.1.2011, p. 105.

⁽⁹⁾ JO C 318 de 29.10.2011, pág. 109.

4.6 Redes

4.6.1 No domínio das redes de energia ⁽¹⁰⁾, o Comité é de opinião que os Estados-Membros devem continuar a ter liberdade para escolher a energia que utilizam. O interesse geral passa pela obtenção de bons resultados, pela qualidade dos serviços prestados e por todos os meios que permitam assegurar o acesso universal, a segurança e a continuidade a preços acessíveis. A União deveria pronunciar-se em uníssono no palco internacional sobre questões relativas à energia e às redes de transporte de energia. Deveria abordar estas questões, em particular a segurança do abastecimento energético, como parte integrante da diplomacia da União (PEV) e propor normas de governação para os países de trânsito. Juntamente com a União no seu todo, os Estados-Membros deveriam defender a solidariedade em matéria energética no mundo e respeitar o princípio do interesse público geral na União. Além disso, o CESE propõe a criação de um comité europeu consultivo para a energia e as alterações climáticas.

4.6.2 Em matéria de transportes ⁽¹¹⁾, o CESE apela para uma melhor ligação não só entre o oeste e o leste como também entre o norte e o sul da UE. Gostaria igualmente que se tivesse expressamente em conta a denominada política de vizinhança, com mais ligações aos vizinhos a leste e a sul da UE. A Comissão e os Estados-Membros devem concentrar-se sobretudo nas redes e não em projectos de infra-estrutura isolados, o que contribuirá também para a promoção da solidariedade entre os Estados-Membros. O Comité salienta que, se o objectivo da UE é criar um mercado único dos transportes verdadeiramente integrado na Europa e levar por diante a política de coesão, é necessário modificar radicalmente a forma como as redes são seleccionadas. A este respeito, o CESE aprova a recente revisão da política das RTE-T e recomenda também uma utilização cautelosa e selectiva das parcerias público-privadas (PPP) no financiamento de projectos RTE-T. Os diferentes níveis de experiência entre os Estados-Membros devem ser tidos em conta. É necessária uma estratégia de financiamento coerente para mobilizar todos os instrumentos financeiros pertinentes da UE e nacionais como parte integrante de uma abordagem de «melhor financiamento».

4.7 Mercado único digital

4.7.1 O comércio electrónico parece ser uma das principais vítimas da fragmentação do mercado único. A ausência de harmonização das normas, a falta de interoperabilidade dos sistemas de informação ⁽¹²⁾, os problemas relacionados com os direitos de propriedade intelectual que ainda estão por resolver, a falta de segurança dos pagamentos e a incerteza em relação aos direitos dos consumidores, especialmente no que diz respeito à segurança dos produtos, impedem o pleno aproveitamento do grande potencial do comércio electrónico transfronteiras, quer para fornecedores quer para consumidores. Embora as acções propostas na comunicação da Comissão pretendam eliminar algumas das barreiras ao mercado único digital, o Comité recorda que é necessário empreender muitos mais esforços para preparar o mercado único para a era do conhecimento, nomeadamente, através de regras de protecção de dados com o mesmo nível de rigor elevado, por exemplo no domínio das assinaturas

electrónicas. Neste contexto, o CESE reitera o seu pedido de reconhecer a neutralidade na Internet como um dos princípios mais importantes no mercado único digital.

4.7.2 A solução dos problemas do comércio electrónico referidos na comunicação poderá aumentar a confiança dos consumidores no mercado único. Contudo, até ao momento, poucas acções concretas foram propostas. O Comité insta a Comissão a desenvolver um plano de acção ambicioso para o desenvolvimento do comércio electrónico, com os consumidores no centro das suas atenções. Como resultado, pretende-se um mercado em linha da UE em que os consumidores se sintam protegidos e seguros, sabendo como aceder a apoio para defender os seus direitos caso ocorram infracções.

4.7.3 Um mercado único digital viável deve implicar que os consumidores e as empresas vejam eliminados os obstáculos baseados na nacionalidade ou na residência. Assim, os consumidores devem poder encomendar livremente produtos digitais, como por exemplo música, de outros países da UE, o que é particularmente importante para tornar o mercado único relevante para as próximas gerações de europeus.

4.8 Empreendedorismo social

4.8.1 O CESE acolhe favoravelmente a promoção do empreendedorismo social e a iniciativa da Comissão de estabelecer um quadro político destinado a realizar o seu potencial. As iniciativas destinadas ao empreendedorismo social devem seguir os princípios básicos da legislação do mercado único, como as regras em matéria de concorrência e auxílios estatais, bem como ter em conta o trabalho efectuado pelo CESE nesta matéria ⁽¹³⁾.

4.8.2 O CESE apoiou o estabelecimento de um estatuto da fundação europeia, mas convida a Comissão a ponderar se uma intervenção legislativa para facilitar as operações transfronteiras de fundações existentes não será uma via complementar a percorrer, dada a pouca utilização dos precedentes já existentes, como o estatuto da cooperativa europeia e o estatuto da sociedade europeia.

4.8.3 A Comissão deve reforçar o compromisso da UE de melhorar o governo das sociedades a fim de fomentar mais a participação dos trabalhadores e aumentar a transparência das informações por elas fornecidas. O direito dos trabalhadores à informação, à consulta e à participação foi consagrado como direito fundamental no Tratado sob diferentes formas de participação dos trabalhadores. Assim, no artigo 151.º, primeiro parágrafo, do TFUE dedicado ao diálogo entre parceiros sociais e no artigo 153.º, n.º 1, alínea f), prevê-se que a União apoie e complete a acção dos Estados-Membros nos seguintes domínios: «representação e defesa colectiva dos interesses dos trabalhadores e das entidades patronais, incluindo a co-gestão». Por conseguinte, a consulta pública deveria analisar a melhor forma de aumentar a transparência da informação fornecida pelas empresas sobre os aspectos sociais e ambientais e o respeito dos direitos humanos. Quando lhe for apresentado um pedido concreto para elaboração de parecer, o CESE procederá a

⁽¹⁰⁾ JO C 306 de 16.12.2009, p. 51.

⁽¹¹⁾ JO C 318 de 23.12.2009, p. 101.

⁽¹²⁾ JO C 318, 29.10.2011, pág. 105

⁽¹³⁾ Ver página 1 do presente Jornal Oficial.

uma avaliação crítica da iniciativa de empreendedorismo social, nomeadamente no que diz respeito à possibilidade de manter o carácter voluntário da responsabilidade social das empresas.

4.9 Fiscalidade

4.9.1 No que diz respeito à revisão da Directiva Fiscalidade Energética, o CESE sublinha que o conceito de introdução de um imposto sobre as emissões de carbono deve completar o Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE) e o Plano de Eficiência Energética⁽¹⁴⁾. O imposto sobre o carbono deve fornecer o apoio financeiro necessário para acelerar os trabalhos de I&D para processos hipocarbónicos e tecnologias inovadoras, e as suas receitas destinadas exclusivamente a esses fins. Esse imposto deve ser fixado de modo a não colocar em risco o crescimento nem causar oposição política ou da opinião pública, e a sua aplicação não deve levar a um aumento dos níveis de pobreza energética.

4.9.2 O imposto sobre o carbono deve basear-se no consumo e não na produção. A Comissão deveria desenvolver um conjunto de orientações gerais para a cobrança do imposto sobre o carbono, deixando os pormenores ao critério de cada Estado-Membro, que seria livre para cobrar o imposto de acordo com as respectivas estruturas industriais e de produção energética.

4.9.3 O Comité congratula-se com as acções que se destinam a resolver algumas das incoerências fiscais em domínios como o IVA, os impostos sobre a energia e a matéria colectável do imposto sobre as sociedades. Embora seja necessário preservar a capacidade de cada Estado-Membro financiar os seus serviços públicos, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, é igualmente necessário ter em atenção as dificuldades que os cidadãos e as PME enfrentam na vivência quotidiana do mercado único devido a diferentes regimes fiscais e à sua aplicação, a fim de garantir um funcionamento mais eficaz do mercado único. O imposto sobre as transacções financeiras proposto deverá também ajudar a resolver a questão da tomada de riscos não sustentável neste sector.

4.10 Coesão social

4.10.1 O CESE apoia as ideias apresentadas pela Comissão no âmbito da alavanca da coesão social, pois vão além da simples melhoria da aplicação da directiva relativa ao destacamento de trabalhadores, como a Comissão propusera inicialmente na sua comunicação intitulada «Um Acto para o Mercado único». A Comissão prevê adoptar uma proposta legislativa para melhorar a aplicação da referida directiva, que deverá incluir ou ser completada por uma clarificação do exercício dos direitos sociais fundamentais no contexto das liberdades económicas do mercado único. Não se trata de propor uma revisão, mas de sugerir um acto jurídico adicional sobre a melhoria da aplicação

da directiva. Há que clarificar as contradições na aplicação da mesma e definir de forma adequada as competências dos Estados-Membros para impor as suas normas de trabalho e os seus sistemas de relações laborais, nomeadamente o papel essencial da negociação colectiva sob diferentes formas. O resultado desta clarificação deveria esclarecer quanto à necessidade de rever a directiva relativa ao destacamento de trabalhadores. Isto não deveria ser realizado em detrimento das regras da concorrência e do princípio da não discriminação com base na nacionalidade. Qualquer revisão da legislação vigente ou qualquer proposta legislativa que venha a ser apresentada deverão basear-se numa consulta aos parceiros sociais e no equilíbrio entre normas laborais exigentes e liberdades económicas, bem como tentar resolver problemas derivados dos mercados de trabalho ilegal.

4.11 Quadro normativo das empresas

4.11.1 As regulamentações não podem ser rotuladas como um obstáculo ou um peso, quando correspondam à salvaguarda dos interesses da sociedade, incluindo os direitos dos consumidores e dos trabalhadores. A simplificação proposta da Directiva Contabilística através da redução da carga administrativa das empresas, em especial das PME, parece ser o contributo certo para criar um quadro normativo favorável às empresas, mas deveria ser apenas uma parte de uma revisão abrangente da carga regulamentar desnecessária com que as empresas europeias se deparam e que as torna menos competitivas no mercado global.

4.11.2 O CESE acolhe favoravelmente e apoia as acções propostas, como a interconexão dos registos de empresas, um estatuto da sociedade privada europeia que satisfaça os requisitos da sociedade e uma aplicação mais coerente do *Small Business Act* pela UE e pelos Estados-Membros, mas salienta a necessidade de reduzir ainda mais a carga administrativa desnecessária e espera que a Comissão proponha as metas após 2012, quando a carga administrativa deverá ter sido reduzida em 25 %. O Comité faz notar que uma redução de encargos desnecessários é sempre desejável, seja para as empresas, para os consumidores ou para as autoridades públicas, mas é necessário realizar uma avaliação cuidada para garantir que o objectivo inicial da legislação não fica comprometido. Recorda que uma abordagem comum da UE também pode reduzir a carga administrativa, ao substituir 27 abordagens nacionais diferentes.

4.12 Contratos públicos

4.12.1 O CESE congratula-se com a iniciativa de desenvolver uma política de contratos públicos equilibrada que promova um desenvolvimento ecologicamente sustentável, inovador e socialmente responsável. Importa garantir que em toda a UE se procure combater a corrupção e a utilização indevida de fundos públicos em concursos públicos. No entanto, os contratos públicos correm o risco de se tornarem demasiado complexos para

⁽¹⁴⁾ Ver página 7 do presente Jornal Oficial.

serem aplicados de forma coerente⁽¹⁵⁾. No mínimo, deveriam ser empreendidos mais esforços no reforço de capacidades na administração pública para aplicar as regras dos contratos públicos de forma coerente, permitindo ao mesmo tempo estabelecer os novos requisitos de que os contratos públicos necessitam para cumprir as suas especificidades. A Comissão deveria também promover uma maior utilização pelas autoridades públicas do código de conduta, a fim de tornar os contratos públicos mais acessíveis para as PME⁽¹⁶⁾.

4.12.2 Desde o início do projecto do mercado único, em meados da década de 80, tem sido debatida a inclusão de uma cláusula social fundamental na regulamentação. Estes requisitos foram satisfeitos em parte quando da revisão das disposições que regem os contratos públicos, em 2005. A revisão das directivas da UE relativas aos contratos públicos deverá permitir explorar plenamente o quadro actual para incluir critérios sociais e ambientais nos contratos públicos, a serem aplicados igualmente pelos prestadores de serviços de países terceiros, desde que esses critérios sejam coerentes com os princípios fundamentais do direito da UE, tal como consagrado no Tratado de Lisboa.

4.12.3 A iniciativa da Comissão no domínio dos contratos públicos deveria ter mais em conta o desequilíbrio que ainda persiste entre a UE e os seus principais parceiros comerciais quanto à abertura dos mercados de contratos públicos. Convém analisar em que medida os mercados dos contratos públicos da UE podem permanecer abertos de modo sustentado quando os países terceiros continuam a aplicar condições de concorrência desiguais. A este respeito, as convenções da OIT já ratificadas e os Direitos do Homem devem ser respeitados igualmente por todos os agentes, quer se trate de Estados-Membros ou de países terceiros. A UE deveria promover activamente esta política a nível global.

5. As condições para o sucesso

5.1 O Comité acolhe favoravelmente o facto de a comunicação da Comissão reconhecer a importância e a vontade de a

sociedade civil participar no desenvolvimento do mercado único. Recorda que o Comité funciona como uma ponte entre a Europa e a sociedade civil organizada, encontrando-se, pois, numa posição única para ajudar a Comissão a continuar a desenvolver o mercado único. Neste contexto, o Comité lembra à Comissão que não basta simplesmente consultar, mas há que demonstrar de que modo as consultas e os pareceres consultivos deram forma às propostas.

5.2 O Fórum do Mercado Único deve tornar-se uma plataforma eficaz para a interacção entre as administrações nacionais/regionais dos Estados-Membros, responsáveis pelo bom funcionamento do mercado único, e os intervenientes principais. O Comité apoia vivamente o conceito de uma Semana do Mercado Único, criado pelo Comissário Michel Barnier, pondo em contacto as autoridades públicas e a sociedade civil organizada de cada Estado-Membro.

5.3 O Sistema de Informação do Mercado Interno⁽¹⁷⁾ (IMI) é a principal ferramenta técnica para a cooperação entre as administrações nacionais e tem um potencial acrescido de interface para os utilizadores do mercado único.

5.4 O apoio decrescente dos cidadãos europeus à integração europeia requer uma estratégia de comunicação intensa e direccionada, incluindo a mobilização de todos os instrumentos que prestem o apoio necessário, quer às empresas, quer aos trabalhadores e aos cidadãos, como a Solvit, a EURES, a Rede Europeia de Empresas, os centros europeus do consumidor, o RAPEX, etc. O desenvolvimento de um ponto de entrada único («Your Europe») para as empresas e os cidadãos pode ser útil, mas apenas se a informação for completa, relevante, idónea e acessível. É necessário reconhecer que os cidadãos e as empresas também devem ter a possibilidade de colocar as suas questões directamente a uma pessoa, em vez de ter de contar unicamente com material electrónico.

Bruxelas, 27 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ Ver pareceres do CESE JO C 224 de 30.8.2008, p. 32, JO C 318, 29.10.2011, pág. 99 e JO C 318, 29.10.2011, pág. 113.

⁽¹⁶⁾ «Código Europeu de Boas Práticas para facilitar o acesso das PME aos contratos públicos», SEC(2008) 2193.

⁽¹⁷⁾ Para mais informações, consultar http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index.html.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre «Desenvolver a Dimensão Europeia do Desporto»

COM(2011) 12 final

(2012/C 24/23)

Relator: **Alfredo CORREIA**

Em 18 de Janeiro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 165.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre Desenvolver a Dimensão Europeia do Desporto

COM(2011) 12 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 28 de Setembro de 2011.

Na 475.ª reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 79 votos a favor, 2 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE realça o seu grande interesse e empenho no desenvolvimento da dimensão europeia do desporto. É fundamental dar continuidade às políticas de desenvolvimento do desporto na UE em cooperação com os Estados-Membros e no respeito do princípio da subsidiariedade, limitado pelas competências atribuídas pelo Tratado.

1.2 O desporto contribui de forma inequívoca para a promoção da saúde física e mental e para a construção de valores como a disciplina e espírito de equipa, que promovem a integração social. A prática do desporto tem um papel fundamental na prevenção de inúmeras doenças. Os problemas de falta de saúde estão directamente relacionados com a baixa produtividade dos cidadãos. A prática desportiva melhora a qualidade e a esperança de vida da população europeia e aumenta a produtividade e a competitividade da sua economia. O CESE apela ao fomento da prática desportiva e à intervenção da UE neste sentido.

1.3 O CESE reconhece a problemática da dopagem no desporto. É essencial proceder a uma concertação ao nível da UE e dos seus Estados-Membros sobre como combater esta chaga social. A dopagem pode colocar em risco a saúde dos desportistas, sobretudo nas camadas de jovens amadores, assim como subverte a verdade desportiva.

1.4 É de saudar a posição da Comissão em relação à prática e ao desenvolvimento do desporto no ensino, como já recomendado pelo CESE ⁽¹⁾. O CESE reitera a importância de melhorar os complexos desportivos, balneários e outras infra-estruturas no intuito de proporcionar uma prática do desporto em boas condições a custos reduzidos.

1.5 É particular preocupação do CESE proporcionar um elevado nível de educação aos desportistas. Vê-se demasiadas vezes jovens abdicarem da sua educação em prol do desporto.

É necessário criar as condições para que se possa praticar e desenvolver uma carreira desportiva profissional sem abdicar dos estudos, de acordo com o princípio da dupla formação. A aplicação desse princípio é igualmente importante para permitir que os desportistas em final de carreira desportiva possam reintegrar o mercado de trabalho munidos das qualificações necessárias. Para se atingir tal objectivo, a formação daqueles que orientam os praticantes também precisa de ser incentivada para os habilitar a transmitir os valores certos aos seus educandos.

1.6 A violência no desporto é lamentável e requer uma acção determinada no sentido de a erradicar, quer através de policiamento, quer através de legislação penal adequada. A UE pode e deve desempenhar um papel de coordenação das iniciativas dos Estados-Membros, a fim de melhorar a troca de informações sobre os meios mais eficazes de actuação.

1.7 O CESE não pode deixar de prestar especial atenção aos grupos menos favorecidos no desporto, como o das pessoas portadoras de deficiência e os idosos. Estes têm o direito de participar, em condições de igualdade. O CESE lembra a adesão da UE à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: é fundamental que os Estados-Membros garantam a aplicação desta convenção.

1.8 Como já em 2008 ⁽²⁾, o CESE solicita que se preste especial atenção à representatividade das mulheres no desporto e se promova a igualdade de género neste âmbito.

1.9 O CESE realça o papel que desempenham as associações desportivas sem fins lucrativos no fomento da prática desportiva. É indispensável apoiar estas estruturas, quer através dos meios financeiros adequados, quer através de estímulos ao voluntariado nessas organizações.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre «O Livro Branco sobre o Desporto», J.O. C-151 de 17.6.2008.

⁽²⁾ Idem.

1.10 É igualmente necessária uma cooperação activa entre as organizações profissionais e aquelas sem fins lucrativos, pois dela depende também a evolução do desporto. O CESE considera prioritário encontrar formas de financiamento sustentáveis para viabilizar essa cooperação.

1.11 O CESE expressa particular preocupação com o crescente sector das apostas e lotarias ilegais e irregulares, onde existe uma clara falta de regulação e de sanções apropriadas. Importa salientar a importância que este sector de jogos e apostas geridos pelo Estado ou por ele licenciados pode revestir para o financiamento do desporto, através do investimento das receitas na modernização das estruturas desportivas. É fundamental criar um diálogo entre os Estados-Membros de forma a encontrar os modelos que melhor respeitem os princípios da UE. A regulação do mercado das apostas e das lotarias no âmbito do desporto é também fundamental no que respeita à verdade e transparência desportiva.

1.12 O CESE reconhece as dificuldades da UE na regulação do mercado das apostas. Deverá existir total respeito pelas regras do mercado interno e da concorrência, sem esquecer a total conformidade com o princípio da subsidiariedade. O CESE insta a Comissão a observar atentamente esta matéria, assim como a criação de um quadro orientador para a regulação deste mercado tendo em conta estes princípios e das informações valiosas que poderão resultar da consulta em curso ⁽³⁾.

2. Observações na generalidade

2.1 Introdução

2.1.1 Em 18 de Janeiro de 2011, a Comissão Europeia emitiu uma Comunicação sobre o Desenvolvimento da Dimensão Europeia do Desporto, a qual faz uma revisão geral dos resultados do Livro Branco sobre o Desporto. O Conselho da União Europeia de acordo com o artigo 165 TFUE definiu um plano de acção baseado em grupos de trabalho, a fim de concretizar os objectivos fixados.

2.1.2 A importância do desporto é reconhecida por todos, tanto pelos Estados-Membros como por todos os intervenientes. A mais-valia que o desporto representa para a sociedade não pode ser negada. Os benefícios que o desporto traz na área da saúde, da integração social e da economia da UE salientam a necessidade de cooperação e de desenvolvimento de estratégias concertadas. A UE é a instância mais adequada para encaminhar os Estados-Membros para a obtenção de resultados positivos nesta área.

2.1.3 A importância que a dimensão europeia do desporto assume é óbvia, quer para o financiamento de programas e de acções específicas no sector, quer para o desenvolvimento de espaços próprios para o diálogo e intercâmbio de informações.

2.1.4 Os Jogos Olímpicos de 2012 a realizar em Londres apresentam-se como uma oportunidade de desenvolver a dimensão europeia do desporto a vários níveis, seja em termos de modelos de organização, monitorização e coordenação, seja em termos dos resultados do diálogo entre os vários intervenientes.

2.2 Objectivos e conteúdo da Comunicação

2.2.1 Com a entrada em vigor do novo Tratado, uma nova competência foi atribuída à UE no âmbito do desporto. Até aqui a Dimensão Europeia do Desporto foi desenvolvida indirectamente através das competências atribuídas em sede de acção social, educação e saúde, e ainda mais indirectamente no que diz respeito aos princípios do mercado interno e do direito da concorrência.

2.2.2 Apesar destas limitações, sempre se reconheceu que seria no melhor interesse dos Estados-Membros cooperarem para o desenvolvimento do desporto. A UE tornou-se uma instância adequada para desenvolver esta política.

2.2.3 Procurou-se perceber as necessidades e a importância do desporto na dimensão europeia. Identificaram-se as questões mais pertinentes e passíveis de uma acção ao nível da UE. Para tal, procedeu-se a consultas públicas aos vários intervenientes no sentido de identificar as áreas prioritárias a desenvolver. Obtiveram-se assim três áreas de relevo, a saber:

— A função social do desporto

— A dimensão económica do desporto

— Aspectos organizacionais do desporto.

Dentro destas áreas, foram identificados os aspectos mais relevantes.

2.2.4 A comunicação em exame procura desenvolver/aprofundar o Livro Branco, tendo em conta o que foi feito desde então e, naturalmente, com a entrada em vigor do novo Tratado (e consequente artigo 165º TFUE), explorar as competências atribuídas.

3. Observações na especialidade

3.1 Saúde

3.1.1 O CESE reconhece que a prática do desporto melhora de uma forma geral as condições de saúde física e mental dos cidadãos e influencia directamente, de forma positiva, tanto a sua produtividade nos empregos como a sua qualidade de vida, sendo um instrumento muito importante contra a sedentarização.

3.1.2 O desporto ajuda a prevenir e combater a obesidade e várias doenças graves, nomeadamente as cardiovasculares. Neste sentido, a sua acção traz benefícios económicos acrescidos, pois reduz os custos com a saúde e os encargos com a segurança social.

3.1.3 De igual modo, o desporto tem um papel fundamental na integração social e no bem-estar dos idosos. Não só intervém no combate às doenças, como também no fomento de uma melhor comunicação inter-geracional.

⁽³⁾ COM(2011) 12 final, pág. 10.

3.2 Luta contra a dopagem

3.2.1 A luta contra a dopagem reveste a maior importância. A protecção da integridade física dos desportistas e da verdade desportiva requer uma acção coordenada a todos os níveis, não só entre os 27 Estados-Membros e os seus respectivos organismos, mas também a nível internacional. Quanto mais estreitas forem a cooperação e o entendimento entre todos sobre as melhores formas de actuação, melhores serão as taxas de sucesso.

3.2.2 De particular relevância é a luta contra a dopagem, não só no desporto profissional mas também ao nível do desporto amador.

3.2.3 Uma acção firme e coordenada entre os Estados-Membros para regulamentar e fiscalizar a comercialização de substâncias dopantes é essencial, pelo que o CESE apoia a tentativa da Comissão de propor um projecto de mandato para aderir à Convenção contra a dopagem do Conselho da Europa.

3.3 Educação, formação e qualificações no desporto

3.3.1 A actividade física nas escolas é o primeiro passo para cultivar nos mais jovens os valores do desporto que transportarão ao longo da vida. As acções no sentido de implementar boas práticas desportivas no sistema educativo, assim como o melhoramento das infra-estruturas necessárias têm o apoio integral do CESE.

3.3.2 O CESE apoia a posição da Comissão Europeia de que é necessário ter em consideração a importância da dupla formação na educação e formação dos desportistas.

3.3.3 O CESE apoia igualmente as iniciativas no âmbito do programa «Aprendizagem ao Longo da Vida», que considera uma estratégia vital para a implementação dos bons valores do desporto.

3.3.4 A qualificação adequada dos formadores e formandos na actividade desportiva é outro factor essencial para assegurar os valores do desporto. O CESE concorda com a Comissão quanto a incluir qualificações na área do desporto nos sistemas nacionais de qualificações, para que se possa obter correspondência no Quadro Europeu de Qualificações (QEQ).

3.3.5 O voluntariado no desporto, efectuado sobretudo em clubes desportivos locais, tem um valor considerável para a sociedade no seu todo. Contudo, as organizações desportivas voluntárias sem fins lucrativos não recebem muitas vezes o reconhecimento que lhes é devido por parte dos poderes políticos e enfrentam actualmente importantes desafios. O CESE realça que a importância do voluntariado no desporto não é suficientemente tida em conta na comunicação da Comissão. Assim, convida a Comissão a tomar as medidas necessárias para promover mais a cultura do voluntariado no desporto. Em particular, a qualificação e a formação dos voluntários e a aquisição e o reconhecimento dos seus conhecimentos e competências deveriam ser encorajados de forma mais enérgica a nível europeu. Além disso, a Comissão deveria acompanhar este

processo e evitar quaisquer repercussões nocivas indesejadas para as organizações desportivas sem fins lucrativos na elaboração da legislação europeia.

3.4 Luta contra a violência no desporto

3.4.1 O CESE acolhe favoravelmente a iniciativa da Comissão de desenvolver e implementar acções de formação relacionadas com a violência no desporto, sendo esta dirigida tanto aos espectadores como aos agentes policiais.

3.4.2 A educação dos espectadores também se faz, desde pequenino, nos bancos das escolas. Os valores da actividade e da prática desportiva deverão superar os da competição doentia.

3.4.3 A violência no desporto é uma situação grave que ocorre por toda a Europa. A violência está geralmente associada a sentimentos de racismo, xenofobia, homofobia e outros da mesma natureza. As medidas a tomar têm de ser no sentido de combater estes fenómenos que são completamente contrários aos valores do desporto.

3.4.4 A informação monitorizada e a cooperação entre as organizações responsáveis pelo bem-estar dos espectadores devem ser permanentes, sobretudo na prevenção de infracções cometidas por grupos de risco pré-identificados, principalmente nos eventos desportivos internacionais.

3.5 Inclusão social no e pelo desporto

3.5.1 É necessário criar as necessárias condições de acesso aos recintos desportivos, mas também à prática do desporto a todos, incluindo os portadores de deficiência e os idosos. As ajudas públicas serão determinantes para alcançar este objectivo.

3.5.2 A prática do desporto por pessoas portadoras de deficiência carece de investigação no sentido de lhes possibilitar a prática de todos os desportos. O CESE apoia a iniciativa da Comissão neste sentido.

3.5.3 A adesão à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência por parte dos Estados-Membros e da UE implica adoptar as medidas necessárias para se estar em conformidade com a Convenção. O CESE insta a Comissão a verificar as medidas tomadas pelos Estados-Membros nesse sentido.

3.5.4 A igualdade de género na prática desportiva tem de ser assegurada, pois as mulheres estão sub-representadas em várias áreas do desporto. O CESE apoia as iniciativas que visam fazer respeitar o princípio da igualdade de género e de oportunidades. Neste sentido, concorda com a inclusão da categoria «desporto» na base de dados sobre as mulheres em funções de liderança.

3.5.5 O desporto pode servir de veículo de integração e diálogo entre as diferentes culturas e promover o espírito de cidadania europeia. É de salientar o potencial do desporto para a integração de grupos menos favorecidos e vulneráveis. O CESE concorda plenamente com a necessidade de apoiar programas que visem a integração social através do desporto. As organizações não-governamentais desempenham, neste domínio, um papel fundamental e que deve ser incentivado.

3.5.6 A migração dos praticantes desportivos é cada vez mais acentuada. A sua integração, assim como das suas famílias, nos Estados de acolhimento, é uma forma de os próprios Estados se promoverem cultural e socialmente. O CESE apoia os esforços dos Estados-Membros e da Comissão na criação de incentivos legislativos ao acolhimento, à fixação e à não discriminação destes cidadãos.

3.6 Dimensão económica do desporto

3.6.1 O CESE reconhece o crescimento económico do desporto. Este sector representa cerca de 2 % do PIB global da UE. O mercado do desporto contribui para a empregabilidade e para as taxas de crescimento. Muitas organizações passaram a ter o formato de empresa, mas, ainda assim, grande parte delas permanecem estruturas sem fins lucrativos. É necessário criar ou desenvolver as relações entre os dois tipos de organizações com vista a torná-las economicamente sustentáveis.

3.6.2 O sector privado assume uma importância social no desenvolvimento do desporto, quer directamente mediante contributos específicos, quer através de marketing patrocinador.

3.6.3 O CESE reconhece e apoia a criação de uma conta satélite do desporto. É fundamental ter dados credíveis relativamente aos montantes gerados pelo desporto para poder adoptar as políticas mais adequadas. Quanto maior for a cooperação e a informação gerada, melhor se poderá ir de encontro a políticas mais sensatas.

3.6.4 A comunicação em causa dá grande importância à questão da exploração do direito de propriedade dos organizadores em relação ao seu evento desportivo, bem como dos seus direitos de propriedade intelectual. O CESE concorda com esta ênfase. A venda de direitos televisivos, assim como de artigos promocionais, representa uma grande fatia dos rendimentos destas estruturas desportivas. Neste sentido, os direitos das organizações desportivas deveriam ser reforçados na legislação da UE. Os organizadores de eventos desportivos deveriam ter o direito a exigir uma compensação justa pela utilização dos seus eventos em todas as suas formas e em toda a sua utilidade económica.

3.6.5 O CESE concorda com a análise jurídica feita na Comunicação relativamente ao potencial desrespeito pelas regras da concorrência devido à venda colectiva dos direitos. No entanto, o reconhecimento do preenchimento dos requisitos de isenção decorrente da aplicação do artigo 101.º, n.º 3 do TFUE é bem-feito e o CESE reconhece que a venda colectiva traz vantagens inequívocas às estruturas desportivas e que estas o devem fazer de forma a ficarem de fora da aplicação do artigo 101.º, n.º 1, do TFUE.

3.6.6 A comercialização (e a produção) de artigos e vestuário de desporto e dos respectivos acessórios é um sector que representa vários milhares de milhões de euros também na Europa. A publicidade e o patrocínio fazem deste sector uma das principais fontes de financiamento do desporto. Diversos estudos realizados a pedido de organizações europeias revelaram que a nível mundial a produção de artigos desportivos dá azo a muitos abusos em matéria de condições de trabalho, os quais podem comprometer a credibilidade moral do movimento desportivo no seu todo. Os desportistas, o movimento desportivo e as empresas que patrocinam eventos desportivos, assim como

todos os seus parceiros de cooperação, devem ser chamados a exercer um controlo fiável e transparente sobre as cadeias de produção e as condições de trabalho que lhes estão associadas (e a estabelecer orientações éticas com base nas normas internacionais de trabalho da OIT).

3.6.7 O CESE reconhece que o mercado das apostas e das lotarias gerido pelo Estado ou por ele licenciado tem uma importância elevada na sustentabilidade financeira da actividade desportiva. As receitas fiscais são consideráveis e de forma indirecta servem para dar sustentabilidade financeira às várias camadas desportivas. Da mesma forma, os operadores de apostas desportivas em linha devem permitir, por contrato, aos organizadores de eventos desportivos controlar os tipos de apostas propostas e obter a contrapartida pela utilização dos eventos como base para as apostas desportivas em linha.

3.6.8 A criação de uma lotaria desportiva europeia tornaria eventualmente mais aliciente este segmento de mercado e angariaria fundos para financiar o desenvolvimento das estruturas desportivas regionais, da formação e da educação desportiva.

3.6.9 O CESE reconhece as dificuldades inerentes à regulamentação deste mercado, e lembra à Comissão que, em sede dos princípios do mercado interno e do direito da concorrência, é possível, legalmente, fomentar acções para trazer transparência a este sector.

3.6.10 A corrupção e as máfias estão ligadas ao mercado das apostas clandestinas. Estas tentam, por vezes com sucesso, viciar os resultados, contribuindo de forma negativa para a falta de verdade desportiva, corrompendo os vários agentes e participantes, e distorcendo os valores do desporto. O CESE insta a Comissão e os Estados-Membros no sentido de uma harmonização legislativa de combate a estas ilegalidades.

3.6.11 O CESE aplaude a iniciativa de supervisionar a aplicação da legislação relativa aos auxílios estatais no sector do desporto, de forma a garantir o total respeito pela legislação europeia.

3.6.12 A exploração das possibilidades de apoio através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional no sentido de melhorar as infra-estruturas desportivas tem todo o aval do CESE, dado que as entidades voluntárias necessitam deste apoio que potencia o desenvolvimento regional e rural dos Estados-Membros.

3.7 Organização do desporto

3.7.1 A clarificação relativamente à legislação europeia aplicável ao sector do desporto revela-se da maior importância. O CESE considera louvável a iniciativa da Comissão de fornecer assistência e orientações, caso a caso, sobre a aplicação devida do conceito de «especificidade do desporto».

3.7.2 A crescente preocupação com a actividade dos agentes desportivos no plano legal é inteiramente partilhada pelo CESE. É prioritário entender e estudar os impactos das actividades desta natureza nas estruturas desportivas e de formação e velar por uma melhor protecção dos atletas.

3.7.3 A realização de uma conferência para a análise periódica do desenvolvimento da dimensão europeia do desporto e do seu impacto conta desde já com o apoio do CESE, que nela desejaria participar de forma activa.

3.7.4 Indo ao encontro da proposta da Comissão, o CESE considera fundamental apoiar e pôr em prática o diálogo contínuo dos parceiros sociais e das organizações desportivas para explorar e discutir as questões relacionadas com áreas interligadas ao desporto, como a educação e a formação, a protecção dos menores, a saúde e a segurança, o emprego, as condições de trabalho e a estabilidade contratual.

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — O nosso seguro de vida, o nosso capital natural: Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020»

COM(2011) 244 final

(2012/C 24/24)

Relator: **Lutz RIBBE**

Em 3 de Maio de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — O nosso seguro de vida, o nosso capital natural: Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020

COM(2011) 244 final.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 6 de Outubro de 2011, tendo sido relator Lutz RIBBE.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 120 votos a favor, 5 votos contra e com 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese das conclusões e recomendações do Comité

1.1 O CESE congratula-se, de novo, neste seu quarto parecer sobre a política de biodiversidade em apenas quatro anos, por a Comissão sublinhar que muito mais deve ser feito para conseguir atingir os objectivos fixados pelo Conselho Europeu.

1.2 O CESE critica o facto de a Comissão não analisar verdadeiramente os motivos subjacentes à não aplicação ou à aplicação deficitária das exigências que são conhecidas desde há anos e que o Comité sempre acolheu favoravelmente, por exemplo, as 160 medidas do plano de acção para a biodiversidade de 2006. Uma averiguação das causas da não aplicação ou do fracasso do catálogo abrangente de medidas do plano de acção para a biodiversidade de 2006 é tanto mais importante por ser, no fim de contas, o único meio para desenvolver novas medidas e estratégias concretas e mais promissoras.

1.3 A estratégia agora apresentada não contém nada de substancialmente novo. Não é apresentando um novo documento estratégico que se cinge a repetir exigências já há muito conhecidas que se resolve o problema. Na preservação da biodiversidade, não faltam leis, directivas, programas, projectos-piloto, declarações políticas ou instruções, do que precisamos é de aplicações e acções concertadas a todos os níveis de acção política.

1.4 Até ao momento, a política não teve a força ou a vontade suficientes para aplicar medidas reconhecidas como necessárias desde há anos, apesar de a comunicação clarificar que tanto a sociedade como a economia beneficiam de igual modo de uma política de biodiversidade persuasiva. Nem sequer as principais directivas europeias de protecção da natureza foram plenamente transpostas pelos Estados-Membros, não obstante terem passado, respectivamente, 32 e 19 anos depois da sua entrada em vigor.

1.5 O CESE reconhece completamente que a preservação da biodiversidade teve algum êxito parcial. Contudo, tal não pode

implicar que se alimente ilusões quanto a um retrocesso espectacular da biodiversidade no geral. Assim, a UE encontra-se perante o desafio de desenvolver uma estratégia orientada para a aplicação na prática.

1.6 Lamentavelmente, continua por esclarecer de que modo se pode superar a falta de vontade política verificada até à data. Neste sentido, a estratégia para a biodiversidade em análise não representa um verdadeiro avanço. Os debates realizados até ao momento no Conselho de Ministros sobre a comunicação mostram que se está longe de uma integração da política de biodiversidade noutros domínios políticos.

1.7 É, por isso, muito importante que, nos processos iminentes de reforma política (por exemplo, da política das pescas, agrícola, dos transportes, da energia e de coesão), seja estabelecida uma relação estreita com a estratégia de biodiversidade. O CESE constata que ainda persistem grandes falhas a este respeito. O mesmo se aplica ao projecto apresentado para as perspectivas financeiras de 2014-2020, que, na opinião do CESE, não disponibilizará os recursos financeiros suficientes. A Comissão deve levar mais a sério a sua própria estratégia de biodiversidade.

1.8 Durante a elaboração deste parecer foi assinalado, neste tópico do debate, um certo paralelismo com a crise da dívida e do euro. Quando os Estados-Membros da UE não respeitam os seus próprios princípios e critérios, quer se trate das disposições em matéria de protecção da natureza ou dos critérios de estabilidade da união monetária estabelecidos no Tratado de Maastricht, não se deve estranhar que a) surjam problemas nos diferentes domínios políticos e b) os cidadãos percam a confiança na política.

1.9 Existe claramente uma necessidade de informação e conhecimento sobre a biodiversidade, as suas interações complexas com o desenvolvimento e o emprego, inclusive para identificar e apoiar os exemplos de sucesso.

1.10 A Comissão é solicitada a apresentar finalmente a lista de subvenções prejudiciais ao ambiente, já anunciada em 2006.

2. Elementos principais e contexto do documento da Comissão

2.1 Em 2001, o Conselho Europeu de Gotemburgo aprovou a estratégia de desenvolvimento sustentável da UE, que formulava um objectivo claro também em matéria de biodiversidade, a saber: «Proteger e recuperar habitats e sistemas naturais e acabar com a perda de biodiversidade até 2010» ⁽¹⁾.

2.2 Em Março de 2010, os Chefes de Estado e de Governo da UE tiveram de reconhecer que não haviam alcançado o seu objectivo. Por conseguinte, pronunciaram-se a favor de um novo objectivo, apresentado na comunicação da Comissão «Opções para uma visão e um objectivo pós-2010 da UE em matéria de biodiversidade» ⁽²⁾. A sua meta foi fixada em 2020, e diz o seguinte: «Travar a perda de biodiversidade e a degradação dos serviços ecossistémicos na UE até 2020, proceder à sua recuperação na medida do possível e intensificar a contribuição da UE para evitar a perda de biodiversidade a nível mundial».

2.3 O Conselho solicitou à Comissão que elaborasse uma proposta para uma nova estratégia que permitisse alcançar este objectivo, sendo esta precisamente o objecto da comunicação.

2.4 A Comissão destaca aí, através de dados conhecidos desde há anos, a necessidade de agir finalmente:

- a perda de biodiversidade é a «ameaça ambiental global mais crítica», paralelamente às alterações climáticas, e as duas estão indissociavelmente ligadas;
- as actuais taxas de extinção de espécies não têm paralelo. Verifica-se actualmente uma perda de espécies a um ritmo 100 a 1 000 vezes mais rápido do que a taxa natural;
- na União Europeia, apenas 17 % dos habitats e espécies e 11 % dos principais ecossistemas protegidos pela legislação europeia se encontram num estado favorável ⁽³⁾ ⁽⁴⁾;
- os escassos resultados positivos das medidas adoptadas desde 2001 «foram anulados pelas contínuas e crescentes pressões sobre a biodiversidade da Europa: a alteração do uso dos solos, a sobreexploração da biodiversidade e as suas componentes, a propagação de espécies exóticas invasoras, a poluição e as alterações climáticas são factores que ou se mantiveram constantes ou se estão a acentuar»;

- o facto de não se ter em conta o valor económico da biodiversidade na tomada de decisões contribui também em grande medida para a perda de biodiversidade.

2.5 A comunicação dedica mais atenção aos aspectos económicos da perda de biodiversidade, do que em documentos anteriores da UE, o que se reflecte, entre outras coisas, no uso cada vez mais frequente da expressão «serviços ecossistémicos». Refere-se novamente o projecto internacional patrocinado pela Comissão sobre a Economia dos Ecossistemas e a Biodiversidade (TEEB) ⁽⁵⁾, em que, como exemplo, se estima que a polinização realizada pelos insectos na UE representa um valor económico anual de 15 000 milhões de euros. Daí se infere que «o contínuo declínio da população de abelhas e de outros polinizadores poderá ter graves consequências para os agricultores (...) europeus».

2.6 Na terceira parte da comunicação é descrito um quadro de acção para a próxima década, composto por seis metas:

- Meta 1: Aplicação plena das Directivas Aves e Habitats;
- Meta 2: Manutenção e recuperação dos ecossistemas e seus serviços;
- Meta 3: Reforçar o contributo da agricultura e silvicultura para a manutenção e melhoria da biodiversidade;
- Meta 4: Garantir a utilização sustentável dos recursos de pesca;
- Meta 5: Controlo de espécies exóticas invasoras e
- Meta 6: Contribuição no sentido de evitar a perda de biodiversidade global.

2.7 Cada uma das metas subdivide-se numa série de medidas destinadas a responder ao desafio específico associado a cada uma das metas. No total são descritas 37 medidas.

2.8 Além disso, a comunicação assinala em várias ocasiões a necessidade de melhorar a integração da política da biodiversidade noutras políticas da UE (como as políticas agrícola e das pescas).

2.9 Em particular, destacam-se duas necessidades de financiamento: a conclusão da rede NATURA 2000 e o cumprimento dos compromissos assumidos a nível mundial ⁽⁶⁾.

2.10 A Comissão assinala também que «a reforma dos subsídios prejudiciais (...) irá igualmente beneficiar a biodiversidade».

⁽¹⁾ COM(2001) 264 final de 15.4.2001, pág. 14.

⁽²⁾ COM(2010) 4 final.

⁽³⁾ <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/>.

⁽⁴⁾ Sobre os habitats e espécies que não usufruem de protecção na legislação não se facultam dados, apesar de estes também serem importantes para a biodiversidade.

⁽⁵⁾ *The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB)* («Economia dos Ecossistemas e Biodiversidade»), ver: <http://teebweb.org>.

⁽⁶⁾ Ver COP 10 – Conferência de Nagoya, 2010.

3. Observações na generalidade

3.1 Já em Fevereiro de 2007, em Julho de 2009 e em Setembro de 2010, o CESE se pronunciou sobre questões da política da biodiversidade.

3.2 O CESE constata que os domínios, objectivos e medidas constantes da actual proposta de estratégia já eram elementos centrais do plano de acção de 2006.

3.3 A estratégia agora apresentada não contém nada de substancialmente novo, limitando-se a indicar novamente quais as abordagens imprescindíveis e em que consistem as mais prementes e mais promissoras. A estratégia é, em grande medida, um «copiar e colar» de factos, exigências e medidas que se conhecem há muito tempo. Já sabemos tudo isto há muito tempo. Não se deve continuar a perguntar o que deve ser feito, mas antes, porque não é feito e como se pode agir de forma orientada. Ora, até à data, a estratégia não responde a esta questão essencial.

3.4 Por isso, o documento da Comissão é insatisfatório. O CESE solicita, por conseguinte, uma maior orientação para a aplicação da Estratégia de Biodiversidade 2020.

3.5 O CESE gostaria de recordar as suas conclusões, já elaboradas em 2007:

- A preservação da biodiversidade é essencial não só por razões éticas ou morais; há também motivos económicos, nomeadamente um comércio mais expedito e eficaz.
- A diminuição da biodiversidade na Europa deve-se a uma miríade de decisões das últimas décadas, a maioria das quais perfeitamente legais;
- A biodiversidade continua a desaparecer. Não tem havido até agora a vontade política de pôr em prática medidas de há muito reconhecidas como indispensáveis.
- As razões deste fracasso são acertadamente descritas pela Comissão como «falhas da governação e a incapacidade da economia convencional para reconhecer os valores económicos do capital natural e dos serviços ecossistémicos».
- Estas causas e o facto de os motivos éticos e morais para a preservação da biodiversidade serem geralmente relegados para segundo plano na tomada de decisões e na planificação política levaram ao agravamento da situação.
- O CESE louvou a apresentação do plano de acção de 2006 e reconheceu a pertinência das 160 (!) medidas nele propostas; porém, a maior parte dessas medidas já não eram novas nessa altura, constando da ordem do dia há vários anos. O CESE lastima que tenha sido praticamente excluído da comunicação e do plano de acção o facto de faltar uma análise estratégica à questão levantada pelo parecer exploratório do

CESE de 18 de Maio de 2006 ⁽⁷⁾ sobre o fosso entre os objectivos, as promessas e os resultados concretos na preservação da biodiversidade.

— O Comité concorda com o conceito da responsabilidade global da UE.

3.6 As declarações principais do parecer adoptado em plenária, em 2007, são tão actuais hoje como o eram então. O CESE lamenta profundamente que nada de decisivo tenha mudado nos últimos anos.

3.7 Uma averiguação dos motivos da não transposição ou do fracasso do elenco de medidas abrangente do plano de acção sobre a biodiversidade de 2006 também está ausente nesta comunicação da Comissão. Uma tal análise qualificada do fracasso é tanto mais importante por ser, no fim de contas, o único meio para desenvolver novas medidas e estratégias concretas e mais promissoras. Não é apresentando um novo documento estratégico que retoma exigências já há muito conhecidas que se poderá abordar essa problemática.

3.8 Apesar de a Comissão vir, desde há anos, a tentar avançar com argumentos mais convincentes, também de carácter económico, para a preservação da biodiversidade, os resultados são mínimos. O CESE, que já afirmou que a política de biodiversidade é uma «questão económica de longo prazo» sendo «por isso, [é] já altura de os ministros da Economia e das Finanças se debruçarem também sobre o assunto» ⁽⁸⁾, regozija-se com o facto de se procurar mostrar as consequências da ausência de uma política de biodiversidade para a economia. No entanto, até ao momento, não se verifica uma integração da política de biodiversidade nas políticas económica e financeira da UE. A nova estratégia deveria fornecer a resposta sobre a forma de mudar essa situação.

3.9 Por outro lado, o CESE deseja advertir para um perigo relacionado com a sobreposição cada vez mais maior da lógica da economia, isto é, o risco de, no futuro, a protecção da biodiversidade se concentrar especialmente em domínios que são ou parecem ser economicamente rentáveis a curto prazo. A Comissão deveria, por isso, ponderar sobre a posição das espécies e dos habitats cujo valor económico não se pode calcular de forma directa. Seria difícil calcular em euros e cêntimos, por exemplo, o valor de mamíferos de grande porte como o urso, o lobo ou o lince, ou então da rã, do gafanhoto, da cegonha e de mil outras espécies. Além disso, há que ter em conta as espécies cujo «desempenho» não pode ser devidamente avaliado do ponto de vista económico, e que estão totalmente excluídas do debate político: onde há programas de protecção das bactérias, dos fungos ou das minhocas, sem os quais a decomposição da matéria orgânica não funcionaria?

3.10 A estratégia concentra-se essencialmente na agricultura, na silvicultura e na política das pescas. Este facto justifica-se, por um lado, pois é visível o seu impacto na biodiversidade e são domínios políticos que ocupam grandes percentagens do território e podem ser influenciados pelas políticas da UE. Por outro lado, não se tem devidamente em conta outros factores nocivos para a biodiversidade, como os transportes e o desenvolvimento de aglomerados urbanos.

⁽⁷⁾ JO C 195 de 18.8.2006, p. 96.

⁽⁸⁾ JO C 48 de 15.2.2011, p. 150 (ponto 1.6).

3.11 A Comissão tem seguramente razão quando afirma no projecto de estratégia que «a reforma dos subsídios prejudiciais (...) irá igualmente beneficiar a biodiversidade». Só que devia apresentar finalmente a lista das subvenções nefastas para o ambiente, como prometeu em 2006. Ora, essa promessa ainda não foi cumprida.

3.12 O CESE congratula-se com o anúncio da Comissão de avaliar doravante todas as rubricas orçamentais do ponto de vista da sua compatibilidade com a biodiversidade e de garantir que, graças a uma abordagem de «ausência de perdas líquidas», não serão causados mais danos à biodiversidade.

4. Comentários às metas específicas

4.1 Passando em revista as seis metas e algumas medidas, o CESE gostaria de esclarecer por que motivo considera a nova estratégia de biodiversidade apresentada pouco ambiciosa de um ponto de vista técnico. É bem provável que o motivo da atitude muito comedida da Comissão na formulação de medidas seja antes de natureza política. A extrema morosidade das negociações no Conselho do Ambiente sobre a fixação de medidas específicas demonstra que continua, tal como anteriormente, a faltar uma integração da biodiversidade noutros domínios políticos.

4.2 Meta 1:

4.2.1 A Directiva Aves, de 1979, bem como a Directiva Habitat, de 1992, são as directivas mais relevantes para a conservação da natureza europeia e, sem a sua aplicação plena, a preservação da natureza na Europa não tem quaisquer perspectivas. No entanto, o facto de a **meta 1** da nova estratégia de biodiversidade ser a «**Aplicação plena das Directivas Aves e Habitats**» pode ser entendido como um mau sinal.

O CESE considera um grande problema da política de biodiversidade na Europa que estas directivas ainda não estejam transpostas plenamente, mesmo ao fim de 32 e 19 anos, respectivamente. Isto demonstra claramente que, na preservação da biodiversidade, falta vontade política e não bases jurídicas ou estratégias. Neste contexto, também o Tribunal de Justiça Europeu é seguramente solicitado, pois nem as boas estratégias podem substituir a vontade política que parece faltar.

4.2.2 A desilusão do CESE em relação ao atraso na transposição destas directivas é tanto maior quanto a maior parte das medidas práticas com resultados positivos estavam directa ou indirectamente com ela relacionadas. Ocasionalmente, surge a nível político a questão sobre se estas directivas e as suas metas ainda estarão «actuais». O CESE responde a essa pergunta com um «sim» claro e inequívoco, pois não vê qualquer possibilidade de atingir as novas metas sem uma transposição rápida e completa das directivas existentes.

4.2.3 Durante a elaboração deste parecer foi assinalado, neste tópico do debate, um certo paralelismo com a crise da dívida e do euro. Quando os Estados-Membros da UE não respeitam os seus próprios princípios e critérios, quer se trate das disposições em matéria de protecção da natureza ou dos critérios de estabilidade da união monetária estabelecidos no Tratado de Maastricht, não se deve estranhar que a) surjam problemas nos diferentes domínios políticos e b) os cidadãos percam a confiança na política.

4.2.4 Entre as medidas para alcançar esta meta é descrita como prioritária a de «garantir o financiamento adequado dos sítios da rede Natura 2000». O CESE partilha deste ponto de vista, mas não vislumbra, com base no projecto de perspectivas financeiras para 2014-2020, como será possível, no novo período de financiamento, realizar as muitas e indispensáveis melhorias para alcançá-la. Um prémio para a gestão de zonas da rede Natura 2000, por exemplo, através da agricultura, seria um bom sinal, mas infelizmente não está prevista uma medida desse tipo na reforma da PAC.

4.2.5 Na UE, apenas 17 % dos habitats e espécies e 11 % dos principais ecossistemas protegidos pela legislação da UE se encontram num estado de conservação favorável. O CESE solicita, por conseguinte, à Comissão que informe se o objectivo de alcançar até 2020 «mais 100 % de avaliações de habitats e 50 % de avaliações de espécies (...) [graças a] (...) uma melhoria do estado de conservação» será suficiente para travar realmente a perda de biodiversidade. Para o Comité, esta formulação dá a entender que a Comissão se mostraria satisfeita se, em 2020, 34 % dos habitats e espécies protegidos pela legislação se encontrasse num estado favorável (ou seja, com dois terços num estado não satisfatório).

4.3 Meta 2:

4.3.1 A **meta 2** visa a «**Manutenção e recuperação dos ecossistemas e seus serviços**», uma promessa já feita pelos Chefes de Estado e de Governo em 2001. Trata-se de melhorias que devem ser realizadas até 2020 através da criação de infra-estruturas verdes e da recuperação de, pelo menos, 15 % dos ecossistemas degradados⁽⁹⁾.

4.3.2 O CESE sublinha que os conflitos relacionados com a utilização das terras se agudizaram dramaticamente nas últimas décadas, nomeadamente em todos os domínios (agricultura e silvicultura, produção de energia, transportes e tráfego, urbanização). No contexto actual, a recuperação dos ecossistemas degradados exacerbará ainda mais o conflito causado pela utilização das terras, uma vez que a preservação da natureza – é percebida pelos utilizadores dos solos – como mais uma actividade concorrente. O CESE insta a que a estratégia de aplicação anunciada para 2012 apresente soluções para estes conflitos.

4.4 Meta 3:

4.4.1 Também a **meta 3**, «**Maior contribuição da agricultura e silvicultura para a manutenção e melhoria da biodiversidade**», é há vários anos um tópico do debate que tem ficado sempre por resolver. O CESE assinalou em reiteradas ocasiões que os agricultores e silvicultores têm uma atitude favorável à protecção da natureza e dos ecossistemas. Muitos projectos-piloto mostram que uma cooperação de parceria pode conduzir a resultados positivos.

4.4.2 Os agricultores estão dispostos a responder ao desafio que a sociedade lhes coloca de assumirem um «papel multifuncional» em vez de uma função meramente produtiva. Os agricultores vêm-se confrontados com tarefas que, em primeiro lugar, lhes custam dinheiro sem lhes dar rendimento, uma vez que os preços ao produto não têm em conta as prestações que se espera adicionalmente da agricultura.

⁽⁹⁾ Esta meta está relacionada com os objectivos correspondentes da Convenção sobre a Diversidade Biológica.

4.4.3 A Política Agrícola Comum terá, portanto, de se adaptar para resolver este dilema. O Comité remete para os seus pareceres anteriores na matéria e refere que tenciona acompanhar de perto a reforma iminente da PAC, também a este respeito.

4.4.4 Além disso, conviria também examinar soluções de financiamento exteriores ao orçamento da UE para a agricultura, a fim de garantir o necessário efeito de estímulo.

4.5 Meta 4:

4.5.1 A **meta 4, «Garantia da utilização sustentável dos recursos haliêuticos»**, aborda directamente a questão da política das pescas da UE. Os interesses da pesca comercial e os da protecção da biodiversidade colidem de modo frontal. Não admira que os objectivos formulados para a pesca (por exemplo, a acção 13: «Melhorar a gestão das unidades populacionais pescadas») sejam de carácter extremamente geral e não contemplem praticamente nenhuns objectivos quantificáveis de protecção da natureza. O CESE acolhe favoravelmente o objectivo de manter (ou recuperar), a partir de 2015 (e não só a partir de 2020) as unidades populacionais de peixes para níveis «que possam produzir o MSY» (rendimento máximo sustentável), embora seja necessário reconhecer que este é mais um objectivo económico das pescas do que da política de protecção da natureza. Além disso, os debates no Conselho mostraram que até este tipo de formulações de carácter não vinculativo se depara com uma oposição considerável. Para o CESE, trata-se de um sinal de que a política de biodiversidade continua relegada para segundo

plano, atrás de métodos de produção reconhecidos como não sustentáveis. Pretende continuar a acompanhar de perto as negociações da reforma da política das pescas.

4.6 Metas 5 e 6:

4.6.1 Sobre a meta 5, «Combate às espécies exóticas invasoras», o CESE já se pronunciou num parecer⁽¹⁰⁾. Este problema não é novo, mas continua à espera de uma solução, tal como a **meta 6, «Contribuição para evitar a perda de biodiversidade global»**. Por último, o Comité constata que, manifestamente, muitas das declarações e promessas para a manutenção da biodiversidade a nível mundial não são cumpridas. O projecto «Parque Nacional de Yasuni», no Equador, parece ser um exemplo de como a comunidade internacional pretendia contribuir com ajudas financeiras para que se desistisse de uma exploração petrolífera nesse lugar. No entanto, essas ajudas não atingiram os montantes prometidos, de modo que a extracção de petróleo irá realizar-se no local, em detrimento da natureza da selva tropical.

4.6.2 O CESE insta a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu a especificar devidamente o montante destinado no novo período de financiamento 2014-2020 à «política mundial de biodiversidade», dado que tal não se depreende dos documentos até agora publicados. Até agora, a UE e os Estados-Membros consagraram menos de 0,004 % dos seus recursos económicos a medidas de preservação e fomento da biodiversidade a nível mundial. Não é assim que se conseguirá resolver os problemas, que tendem antes a agravar-se devido à concorrência a nível mundial no âmbito da utilização das terras.

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ JO C 306 de 16.12.2009, p. 42.

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 302/2009 que estabelece um plano plurianual de recuperação do atum-rabilho no Atlântico Este e no Mediterrâneo»

COM(2011) 330 final — 2011/0144 (COD)

(2012/C 24/25)

Relator: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Em 24 de Junho e 18 de Julho de 2011, o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu, respectivamente, decidiram, nos termos do artigo 43.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 302/2009 que estabelece um plano plurianual de recuperação do atum-rabilho no Atlântico Este e no Mediterrâneo

COM(2011) 330 final — 2011/0144 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 6 de Outubro de 2011.

Na 475.ª reunião plenária, de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 129 votos a favor, 1 voto contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões

1.1 O CESE apoia as propostas da Comissão Europeia e reconhece os esforços que tanto os Estados-Membros como os pescadores estão a realizar para cumprir o exigente plano de recuperação do atum-rabilho da Comissão Internacional para a Conservação do Atum do Atlântico (ICCAT). Este plano está a dar os seus frutos, mas a sua aplicação pressupõe importantes consequências socioeconómicas que deviam ser tidas em conta.

1.2 Para que seja possível observar a recuperação e adoptar as melhores medidas de gestão no futuro, o Comité insta os Estados-Membros e a Comissão a continuarem a apoiar a investigação científica aplicada.

2. Introdução

2.1 A proposta de regulamento apresentada pela Comissão é uma alteração ao Regulamento (CE) n.º 302/2009 que estabelece um plano plurianual de recuperação do atum-rabilho no Atlântico Este e no Mediterrâneo.

2.2 O Regulamento (CE) n.º 302/2009, adoptado em 6 de Abril de 2009 como consequência da Recomendação da ICCAT 08-05, formulada na sua 16.ª reunião especial em Novembro de 2008, revogava o Regulamento (CE) n.º 1559/2007 do Conselho de 17 de Dezembro de 2007 que estabelecia inicialmente um plano plurianual de recuperação do atum-rabilho no Atlântico Este e no Mediterrâneo.

2.3 A ICCAT aprovou na sua reunião anual de 2010 uma recomendação que alterava o plano plurianual de recuperação existente à data, com o objectivo de reconstituir a população do atum-rabilho no Atlântico Este e no Mediterrâneo.

2.4 A recomendação de 2010 reduziu novamente o TAC (Total Admissível de Capturas) e reforçou as medidas de diminuição da capacidade de pesca e as medidas de controlo, especialmente no respeitante às operações de transferência e de enjaulamento.

2.5 Com estas medidas pretende-se assegurar a eficácia do plano e alcançar, em 2022, uma biomassa correspondente ao rendimento máximo sustentável (Bmsy), com uma probabilidade de, pelo menos, 60 %.

2.6 As recomendações da ICCAT são vinculativas para as Partes Contratantes (PCC) que não se lhes oponham. Enquanto PCC da ICCAT desde 1997, a União Europeia deve aplicar esta recomendação, à qual não levantou objecções.

2.7 Por estas razões, a proposta de regulamento visa transpor para a legislação da UE a recomendação da ICCAT mencionada.

3. Alterações

3.1 Em primeiro lugar, altera-se o objectivo do plano de recuperação, devendo-se alcançar uma Bmsy com uma probabilidade superior a 60 %, em vez de 50 %.

3.2 Introduzem-se algumas alterações nas definições, nomeadamente alarga-se a definição de «navio de apoio» e de «operações de transferência», aperfeiçoa-se a de «cultura» e adita-se a de «Estado-Membro responsável».

3.3 Em relação ao capítulo II sobre «Possibilidades de pesca» introduz-se a obrigação de os Estados-Membros transmitirem à Comissão, até ao dia 15 de Setembro de cada ano, um plano anual de pesca previsional para o ano seguinte.

3.4 No atinente à capacidade de pesca, tema do capítulo III, a proposta de regulamento propõe um calendário de ajustamento da capacidade de cada Estado-Membro entre 2010 e 2013, de forma a que neste último ano todos os Estados-Membros eliminem 100 % do diferencial entre a sua capacidade de pesca e uma capacidade de pesca compatível com a quota respectiva, tanto no caso de navios de pesca, como de armações.

3.5 Em relação ao capítulo IV, sobre «Medidas técnicas», prolonga-se mais um mês o período de defeso para os barcos da pesca de cerco que passa a ser entre 15 de Junho e 15 de Maio do ano seguinte.

3.6 Quanto ao capítulo V sobre «Medidas de controlo», fazem-se as seguintes alterações:

3.6.1 Não é aceite a inclusão retroactiva de navios de pesca, nem de navios de captura, nas listas que cada Estado-Membro deve enviar à Comissão 45 dias antes de iniciar a campanha de pesca.

3.6.2 O comandante de um navio de captura da União deve registar no diário de bordo, além do disposto no regime da UE de controlo das regras da política comum das pescas, as informações enumeradas no anexo II da proposta de regulamento para o controlo rigoroso da pesca do atum-rabilho.

3.6.3 Não são permitidas operações de pesca conjunta com outras PCC.

3.6.4 Substitui-se por completo o artigo do Regulamento n.º 302/2009 que se refere às «Operações de transferência», propondo-se um sistema de controlo mais claro e eficaz.

3.6.5 Substitui-se igualmente por completo o artigo referente às «Operações de enjaulamento».

3.6.6 Alarga-se o conteúdo do artigo relativo ao «sistema de localização dos navios» (VMS) com a obrigatoriedade de iniciar a transmissão à ICCAT dos dados VMS pelos navios de pesca inscritos no registo ICCAT de navios de captura de atum-rabilho, pelo menos 15 dias antes da abertura da campanha de pesca e finalizá-la nos 15 dias seguintes ao seu encerramento. Além disso, a transmissão não deverá ser interrompida quando os navios se encontram no porto.

3.6.7 Modifica-se o «Registo e comunicação da actividade das armações» no sentido de que, além de se comunicar as capturas através de armações registadas após cada operação de pesca, deve ser comunicada a estimativa das quantidades restantes na armação.

3.6.8 O «Programa de Inspeção Internacional Conjunta da ICCAT» também é alargado no sentido de se, em qualquer momento, mais de 15 navios de pesca de um Estado-Membro estiverem a exercer actividades de pesca do atum-rabilho na zona da Convenção ICCAT, esse Estado-Membro deve dispor, durante o período em causa, de um navio de inspecção na zona da Convenção ou cooperar com outro Estado-Membro ou PCC na operação conjunta de um navio de inspecção.

3.6.9 Modifica-se o artigo 30.º, relativo ao «Programa nacional de observação», aumentando a presença de observadores nacionais, de modo a que estejam cobertos:

— 100 % dos navios cercadores de 24 metros activos em 2011;

— 100 % dos navios cercadores de 20 metros activos em 2012;

— 100 % dos rebocadores.

3.6.10 No «Programa de observação regional da ICCAT», altera-se a redacção do n.º 1, especificando-se que todos os Estados-Membros devem garantir a presença de um observador regional da ICCAT em:

— Todos os navios cercadores de comprimento superior a 24 metros, ao longo da campanha de pesca de 2011;

— Todos os navios cercadores de comprimento superior a 20 metros, ao longo da campanha de pesca de 2012;

— Todos os navios cercadores, independentemente do seu comprimento, ao longo das campanhas de pesca a partir de 2013.

3.6.10.1 Os navios cercadores referidos que não transportem um observador regional não são autorizados a pescar ou operar na pesca ao atum-rabilho.

3.6.11 O «Acesso aos registos vídeo», regulamentado no artigo 32.º, é alterado na íntegra, aditando-se um novo ponto no qual se obriga os Estados-Membros a tomar as medidas necessárias para evitar qualquer substituição, edição ou manipulação do registo vídeo original.

3.6.12 Insere-se o artigo 33.º-A com o título «Transmissão do plano de inspecção da União à ICCAT», no qual se estabelece que os Estados-Membros têm até 15 de Setembro para transmitir à Comissão os respectivos planos de inspecção para o ano seguinte. A Comissão transmite o plano de inspecção da UE ao secretariado da ICCAT, para aprovação.

3.6.13 Substitui-se o n.º 1 do artigo 34.º, relativo a «Medidas de mercado», por um novo ponto que, além de proibir o comércio interno, o desembarque, a importação, a exportação, o enjaulamento para engorda ou cultura, a reexportação e o transbordo de atum-rabilho do Atlântico Este e do Mediterrâneo que não esteja acompanhado da documentação exacta, completa e validada exigida pelo presente regulamento, alarga essa proibição a todas as acções que não sejam acompanhadas pela documentação exigida pelo Regulamento (CE) n.º 640/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Julho de 2010, que estabelece um programa de documentação das capturas de atum-rabilho (*Thunnus thynnus*).

3.6.14 Por último, a proposta de regulamento, no atinente a este capítulo V sobre «Medidas de controlo», inclui a substituição e modificação dos anexos, em conformidade com todas as medidas alteradas.

4. Observações na generalidade

4.1 O CESE dá valor e apoia todas as medidas técnicas e de controlo modificadas e introduzidas, pois entende que são fruto da experiência adquirida e que todas elas ajudarão a reconstituir a população de atum-rabilho do Atlântico Este e do Mediterrâneo com o objectivo de alcançar, em 2022, uma biomassa correspondente ao rendimento máximo sustentável (Bmsy), com uma probabilidade de, pelo menos, 60 %.

4.2 Da mesma forma, o Comité exorta a Comissão a aplicar com o máximo rigor este regulamento em todos os

Estados-Membros e PCC que levam a cabo actividades de pesca ou de cultura e engorda de atum-rabilho na zona da Convenção ICCAT.

4.3 O CESE reconhece os esforços que têm, nos últimos anos, realizado a Comissão Europeia, os Estados-Membros e os pescadores para adaptar a sua frota às possibilidades de pesca disponíveis e para cumprir o exigente plano de recuperação, com as correspondentes consequências socioeconómicas que deviam ser tidas em conta.

4.4 O Comité constata com satisfação que os sacrifícios realizados estão a dar os seus frutos e que tanto os peritos científicos como os pescadores afectados constataam a recuperação do atum-rabilho.

4.5 O Comité insta os Estados-Membros e a Comissão a continuar a apoiar os institutos científicos nacionais, a fim de poderem avaliar o melhor possível a população de atum-rabilho e os resultados do plano de recuperação. Neste sentido, congratula-se com a criação do observatório científico que engloba as administrações, os peritos científicos e as armações, bem como as iniciativas privadas desenvolvidas por empresas e peritos tendo em vista contribuir para um conhecimento mais aprofundado da espécie.

4.6 No tocante aos períodos de defeso para a frota de cerco, o CESE estima que há que analisar com atenção as propostas de modificação dos actuais períodos de defeso apresentadas pelos peritos científicos com o objectivo de que essa actividade se torne mais sustentável, tanto ao nível económico e social como ambiental.

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos alimentos para lactentes e crianças jovens e alimentos destinados a fins medicinais específicos»

COM(2011) 353 final — 2011/0156 (COD)

(2012/C 24/26)

Relatora: **Madi SHARMA**

Em 5 de Julho de 2011, o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos alimentos para lactentes e crianças jovens e alimentos destinados a fins medicinais específicos

COM(2011) 353 final — 2011/0156 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 6 de Outubro de 2011.

Na 475.ª reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 141 votos a favor, com 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité felicita a Comissão pela sua revisão aprofundada da legislação relativa aos alimentos e reconhece a dificuldade de esclarecer a distinção entre alimentos destinados à população em geral e alimentos destinados a grupos específicos. Esta falta de clareza dificulta a interpretação, aplicação e cumprimento da legislação em vigor, particularmente para os Estados-Membros e a sociedade civil.

1.2 A Comissão efectuou uma avaliação de impacto exaustiva, bem como consultas associadas, para analisar os objectivos relacionados com a coerência, simplificação e harmonização do mercado interno. A análise do impacto examinou questões como os encargos administrativos, reformulação e rotulagem, inovação, competitividade, preços, defesa e informação do consumidor, potenciais consequências para o emprego e para as pequenas empresas, e bem-estar social.

1.3 É essencial que a definição actual de «alimentos para fins medicinais específicos» seja mantida para permitir a sua diferenciação dos alimentos de consumo geral e para garantir a inclusão, na sua composição, de ingredientes vitais, como os aminoácidos ou oligopéptidos.

1.4 Além disso, o CESE considera que na categoria de alimentos completos com uma composição normal em nutrientes devem incluir-se as fórmulas para prematuros, que são um grupo extremamente vulnerável.

1.5 A actual aplicação da legislação-quadro, tal como reconheceu a Comissão, está a conduzir à distorção das trocas

comerciais no mercado interno, devido à divergência de interpretações e cumprimento nos Estados-Membros. Espera-se que o novo regulamento proposto corrija esta distorção, sem quaisquer efeitos adversos para o emprego ou para as PME do sector, e que possibilite a continuação da inovação.

1.6 Todos os produtos destinados ao consumo humano estão actualmente protegidos pela legislação europeia em matéria de Alimentos, Rotulagem e Alegações, que tem o apoio da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (AESA). A nova proposta apoiará a harmonização das normas da UE no que respeita à segurança alimentar e à protecção do consumidor, eliminando as redundâncias e ambiguidades. O princípio da subsidiariedade será respeitado, uma vez que se permitirá que os Estados-Membros apliquem normas nacionais quando tal se justifique, a bem da protecção da saúde pública.

1.7 O CESE insta a Comissão a rever os alimentos de crescimento para lactentes de 12 a 36 de meses com base numa cuidadosa avaliação científica. Existem actualmente conclusões científicas contraditórias, e o público necessita de orientações e informações claras.

1.8 O CESE solicita que se mantenha na nova legislação a actual disposição jurídica (artigo 8.º, n.º 2, da Directiva 2009/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Maio de 2009, relativa aos géneros alimentícios destinados a uma alimentação especial) que permite que a informação sobre os produtos destinados a uma alimentação especial e sobre a sua correcta utilização seja comunicada aos profissionais de saúde, para que estes possam informar os consumidores e os doentes de forma adequada e fornecer-lhes recomendações correctas.

1.9 O CESE apela à Comissão que assegure a inexistência de distorção no que respeita à alimentação para desportistas, cujo mercado retalhista europeu representa cerca de 2 357 milhões de euros e tem uma taxa de crescimento anual de 7 %. No contexto mais amplo da segurança alimentar e da rotulagem, o CESE também apela à Comissão que considere a introdução, na legislação futura, de advertências para os produtos alimentícios cujos perfis nutricionais (particularmente no caso de produtos para desportistas e de produtos de emagrecimento ou de controlo de dietas) possam ter efeitos secundários se ingeridos durante períodos longos ou em quantidades desaconselhadas.

1.10 O CESE reconhece que, devido à actual diversidade económica, social e cultural da Europa, pode acontecer que nem todos os grupos populacionais recebam todos os nutrientes necessários a uma vida saudável, e que isso conduziu ao desenvolvimento de alimentos enriquecidos. Paralelamente a este processo, a Comissão tem vindo a desenvolver normas de publicidade e rotulagem. A este respeito, o CESE apoia solidamente as actuais medidas legislativas e de implementação da UE, que assegurarão que todas as alegações voluntárias efectuadas a respeito de produtos alimentícios são claras, correctas e justificadas. Estas alegações não devem ser enganadoras, para que os consumidores finais possam fazer escolhas informadas e, no caso dos alimentos destinados a fins medicinais específicos, para que as pessoas qualificadas nos domínios da medicina, da nutrição ou da farmácia disponham de informação adequada sobre o seu conteúdo nutricional e sobre a sua correcta utilização.

1.11 Por fim, o CESE apoia a exigência continuada, apresentada na proposta da Comissão, para que seja utilizado um Sistema de Alerta Rápido para os Géneros Alimentícios e Alimentos para Animais sempre que se verifique uma crise alimentar que possa afectar os consumidores em qualquer parte da Europa.

2. Contexto

2.1 A livre circulação de géneros alimentícios seguros e sãos constitui um aspecto essencial do mercado interno, contribuindo significativamente para a saúde e o bem-estar dos cidadãos. Neste contexto, a legislação da UE em matéria de alimentos foi desenvolvida para assegurar que «não serão colocados no mercado quaisquer géneros alimentícios que não sejam seguros». Esta exigência diz respeito às disposições do conteúdo e da rotulagem.

2.2 A Directiva-Quadro relativa aos alimentos dietéticos (Directiva 2009/39/CE) foi adoptada em 1977 para abordar a questão das «diferenças entre as legislações nacionais respeitantes aos géneros alimentícios destinados a uma alimentação especial [que] dificultam a livre circulação desses produtos [e] podem criar condições de concorrência desiguais». A proposta manteve os termos da definição de «alimentos para fins medicinais específicos», assegurando, assim, a sua diferenciação dos alimentos de uso corrente e a inclusão de ingredientes essenciais na sua composição. A «definição comum» de produtos dietéticos incluída nas disposições gerais e normas de rotulagem comuns estabelece que estes produtos têm três características principais:

- são especiais e claramente distinguíveis dos alimentos de uso corrente (composição ou processo de fabrico);
- destinam-se a grupos específicos de pessoas e não à população em geral;
- cumprem os requisitos nutricionais específicos das pessoas a que se destinam.

2.3 Exemplos de produtos dietéticos, tal como definidos na Directiva-Quadro relativa aos alimentos dietéticos, são alimentos para crianças ou latentes, para pessoas que sejam intolerantes ao glúten ou para fins medicinais especiais. Deve ser indicada, na embalagem destes produtos, uma «alegação da sua adequação ao objectivo nutricional particular». Para alguns destes grupos (preparações para lactentes, alimentos preparados à base de cereais e alimentos para bebés, alimentos destinados a serem utilizados em dietas de restrição calórica, alimentos destinados a fins medicinais e alimentos adequados a pessoas com intolerância ao glúten) já tinha sido estabelecida legislação específica em matéria de composição e rotulagem. No entanto, os alimentos para desportistas, os alimentos para pessoas com diabetes e os alimentos para pessoas intolerantes à lactose não eram ainda objecto de normas específicas.

2.4 Em 2007, a Comissão deu início a um processo de consulta aos Estados-Membros sobre a Directiva-Quadro relativa aos alimentos dietéticos. Desde então, têm sido realizadas consultas com os Estados-Membros, com grupos de orientação inter-serviços (SANCO, AGRI, ENTR, RTD, TRADE e Secretariado-Geral) e com grupos da indústria e de consumidores, e foi preparado um relatório por consultores externos.

2.5 No seguimento destas consultas, a Comissão apresentou a presente Proposta de regulamento relativo aos alimentos para lactentes e crianças jovens e alimentos destinados a fins medicinais específicos. O regulamento proposto revogará as seguintes directivas:

- Directiva 2009/39/CE relativa aos géneros alimentícios destinados a uma alimentação especial (Reformulação da Directiva-Quadro, 1989).
- Directiva 92/52/CEE do Conselho relativa às preparações para lactentes e às preparações de transição destinadas à exportação para países terceiros;
- Directiva 96/8/CE da Comissão relativa aos alimentos destinados a serem utilizados em dietas de restrição calórica para redução do peso;
- Regulamento (CE) n.º 41/2009 da Comissão relativo à composição e rotulagem dos géneros alimentícios adequados a pessoas com intolerância ao glúten.

2.6 A actual proposta da Comissão simplifica e clarifica os requisitos legais aplicáveis apenas a determinadas categorias de alimentos e estabelece uma lista única de substâncias que podem ser adicionadas aos alimentos («lista da União») abrangidos pela presente proposta. Especificamente, a proposta:

- elimina o conceito de alimentos dietéticos;
- proporciona uma nova legislação-quadro geral com um âmbito de aplicação claro e definido, abrangendo apenas um número reduzido categorias bem definidas de alimentos que foram identificados como essenciais para determinados grupos concretos de consumidores com necessidades nutricionais específicas;
- mantém medidas específicas para estas categorias essenciais de alimentos;
- estabelece regras gerais no que diz respeito à composição e à rotulagem aplicáveis a essas categorias de alimentos;

- ao simplificar o quadro regulamentar, elimina as diferenças de interpretação e a dificuldade de os Estados-Membros e os operadores aplicarem vários diplomas legislativos neste domínio;
- elimina os encargos associados ao procedimento de notificação;
- assegura que produtos semelhantes são tratados da mesma forma em toda a União;
- elimina regras que se tornaram desnecessárias, contraditórias e potencialmente antagónicas;
- estabelece uma medida jurídica única para substâncias que podem ser adicionadas aos alimentos abrangidos pela presente proposta.

2.7 Estão previstos procedimentos de emergência, tal como previsto no artigo 6.º da proposta da Comissão, para situações em que os alimentos abrangidos pela presente proposta constituam um risco grave para a saúde humana.

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Conselho que estabelece requisitos para a proteção da saúde do público em geral no que diz respeito às substâncias radioativas presentes na água destinada ao consumo humano»

COM(2011) 385 final — 2011/0170 (NLE)

(2012/C 24/27)

Relator: **Josef ZBOŘIL**

Em 27 de Junho de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos dos artigos 31.º e 32.º do Tratado Euratom, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Conselho que estabelece requisitos para a protecção da saúde do público em geral no que diz respeito às substâncias radioativas presentes na água destinada ao consumo humano

COM(2011) 385 final — 2011/0170 (NLE).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente que emitiu parecer em 6 de Outubro de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 27 de Outubro) o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 105 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Conclusões

1.1.1 O Comité acolhe favoravelmente a proposta em apreço, que define normas de segurança de base relativas à protecção sanitária da população contra os perigos resultantes das radiações ionizantes, no que diz respeito às substâncias radioativas presentes na água potável.

1.1.2 O CESE apoia o facto de a proposta ter sido elaborada tendo por base jurídica o capítulo 3 do Tratado Euratom, de forma a assegurar que a abordagem adoptada é coerente com os requisitos de controlo ambiental definidos por este tratado e pelas normas de segurança de base relativas à protecção contra as radiações.

1.1.3 A proposta define normas de qualidade e requisitos de controlo a cumprir em condições normais. As situações de emergência radiológica e a consequente contaminação da água potável por fontes de radiação artificiais são objecto de um regulamento de emergência especial ⁽¹⁾.

1.1.4 O Comité toma nota de que a Recomendação 2001/928/Euratom da Comissão ⁽²⁾, de 20 de Dezembro de 2001, relativa à protecção da população contra a exposição ao rádio no abastecimento de água potável foca a qualidade radiológica dos abastecimentos de água potável no que se refere ao rádio e aos produtos de vida longa da desintegração do rádio.

1.2 Recomendações

1.2.1 O Comité concorda que o rádio e os produtos de desintegração do rádio devem ser incluídos no âmbito de aplicação da directiva proposta, apesar da actual Recomendação 2001/928/Euratom.

1.2.2 Todavia, o CESE recomenda que o polónio (Po-210) e o chumbo (Pb-210), radionuclídeos de vida longa, sejam incluídos na definição da dose indicativa total.

1.2.3 O CESE assinala que a proposta de directiva leva em conta a toxicidade química do urânio, no anexo III, ponto 3 («Avaliação de desempenho e métodos de análise»). Recomenda também que se introduza, na Directiva 98/83/CE do Conselho relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano, uma disposição que preveja a realização, em zonas expostas que exibam níveis mais elevados de urânio, de análises toxicológicas das águas subterrâneas usadas para o abastecimento de água potável.

1.2.4 O CESE nota que os valores paramétricos do trítio descritos no anexo I da directiva proposta são cem vezes inferiores aos mencionados nas *Guidelines for Drinking-Water Quality* [Orientações para a qualidade da água potável], publicadas pela Organização Mundial de Saúde (Genebra, 2008, 3.^a edição). Embora um valor paramétrico demasiado baixo para o trítio não leve actualmente a restrições injustificadas e pode ser útil enquanto indicador de outros problemas, há que reanalísá-lo tendo em vista as futuras tecnologias.

1.2.5 O Comité aprecia o trabalho exaustivo levado a cabo por todas as instituições envolvidas no âmbito desta proposta e recomenda que ela seja adoptada com a maior brevidade possível.

2. Contexto

2.1 A água é um dos domínios regulamentados de forma mais completa da legislação ambiental da União Europeia. Apenas uma percentagem muito pequena de sistemas de água potável está localizada em zonas que dispõem de fontes potenciais de contaminação radioactiva artificial, a partir de instalações que utilizam, fabricam ou eliminam substâncias radioactivas.

⁽¹⁾ Regulamento do Conselho (EURATOM) n.º 3954/87.

⁽²⁾ Recomendação da Comissão, de 20 de Dezembro de 2001, relativa à protecção da população contra a exposição ao rádio no abastecimento de água potável (2001/928/Euratom).

2.2 Exige-se que os sistemas hídricos vulneráveis a este tipo de contaminação sejam exaustivamente monitorizados, a fim de garantir a segurança da sua água potável. Todavia, ainda há muitas regiões da Europa onde a presença de substâncias radioactivas que ocorrem naturalmente é preocupante.

2.3 Os requisitos técnicos da UE para a protecção da saúde do público em geral no que diz respeito às substâncias radioactivas presentes na água potável foram definidos há já mais de cinco anos, após um processo de consulta que envolveu o grupo de peritos previsto no artigo 31.º do Tratado Euratom, o comité estabelecido pela Directiva Água Potável e o comité de representantes dos Estados-Membros estabelecido nos termos dos artigos 35.º e 36.º do Tratado Euratom. Até agora, as exigências para o controlo do trítio e a dose indicativa total definida pela Directiva 98/83/CE do Conselho relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano não foram aplicadas, enquanto se aguarda a adopção de alterações aos anexos II («Controlo») e III («Especificações para a análise dos parâmetros»).

2.4 Consequentemente, justifica-se que as exigências de controlo dos níveis de radioactividade sejam incorporadas em legislação específica ao abrigo do Tratado Euratom, de forma a manter a uniformidade, a coerência e a integralidade da legislação em matéria de protecção contra radiações a nível da UE.

2.5 Assim, a Comissão apresentou uma proposta que estabelece requisitos para a protecção da saúde do público em geral no que diz respeito às substâncias radioactivas presentes na água destinada ao consumo humano, com base no artigo 31.º do Tratado Euratom.

2.6 Uma vez adoptadas, as disposições da proposta de directiva apresentada ao abrigo do Tratado Euratom substituirão as da Directiva 98/83/CE no que diz respeito à presença de substâncias radioactivas na água potável.

2.7 Os princípios condutores da proposta de directiva são os seguintes:

2.7.1 Base jurídica: as disposições da directiva em apreço estão relacionadas com as normas de base relativas à protecção sanitária da população em geral. Consequentemente, a base jurídica escolhida é o Tratado Euratom, nomeadamente, os artigos 31.º e 32.º.

2.7.2 Princípio da subsidiariedade: dado que a UE dispõe de competências legislativas exclusivas, nos termos do título II, capítulo 3, do Tratado Euratom, a proposta não está sujeita ao princípio da subsidiariedade.

2.7.3 Princípio da proporcionalidade: a proposta cumpre este princípio, uma vez que define normas mínimas harmonizadas para o controlo do trítio e para a dose indicativa total e adapta os requisitos da Directiva 98/83/CE relativos à radioactividade aos progressos científicos e técnicos mais recentes.

2.7.4 Escolha dos instrumentos

— Embora a definição de regras uniformes no domínio da protecção contra as radiações seja da responsabilidade da União Europeia, cabe aos Estados-Membros transpor essas regras para a respectiva legislação nacional e proceder à sua aplicação.

— Uma directiva é, portanto, o instrumento mais adequado para instituir uma abordagem comum no domínio da definição de requisitos harmonizados para os parâmetros de radioactividade e para a monitorização da qualidade da água destinada ao consumo humano.

3. Observações

3.1 O Comité acolhe favoravelmente a proposta em apreço, que é bem ponderada e coerente e que define, de forma clara e explícita, normas de segurança de base relativas à protecção sanitária da população contra os perigos resultantes das radiações ionizantes, no que diz respeito às substâncias radioactivas presentes na água potável. A proposta de directiva introduz garantias quanto à qualidade radiológica da água fornecida através dos sistemas de distribuição.

3.2 O CESE apoia a base jurídica da proposta (nomeadamente, o capítulo 3 do Tratado Euratom), que assegura que a abordagem adoptada é coerente com os requisitos de controlo ambiental definidos por esse tratado e pelas normas de segurança de base relativas à protecção contra as radiações.

3.3 A proposta em apreço resulta de consultas abrangentes, que envolveram peritos no domínio da protecção contra as radiações. O documento define normas de qualidade e requisitos de controlo a cumprir em condições normais. As situações de emergência radiológica que causem contaminação de água potável («alimentos líquidos») por fontes de radiação artificiais são objecto de regulamentação e procedimentos de emergência especiais ⁽³⁾.

3.4 O Comité toma nota de que a Recomendação 2001/928/Euratom da Comissão, de 20 de Dezembro de 2001, relativa à protecção da população contra a exposição ao radon no abastecimento de água potável foca a qualidade radiológica dos abastecimentos de água potável no que se refere ao radon e aos produtos de vida longa da desintegração do radon.

3.5 O Comité assinala que a exposição resultante do gás radon, como tal, na rede de abastecimento doméstico de água se deve, principalmente, à inalação do gás libertado no ar em espaços fechados e só em menor medida à ingestão da água.

3.6 Por outro lado, o CESE é da opinião de que o polónio (Po-210) e o chumbo (Pb-210), radionuclídeos de vida longa, sejam incluídos na definição da dose indicativa total.

⁽³⁾ Regulamento do Conselho (EURATOM) n.º 3954/87.

3.7 O CESE assinala que a proposta de directiva leva em conta a toxicidade química do urânio, no anexo III, ponto 3 («Avaliação de desempenho e métodos de análise»). Nas zonas expostas cujas camadas geológicas exibam níveis mais elevados de urânio, deveria proceder-se a uma análise toxicológica das águas subterrâneas usadas para o abastecimento de água potável. Importa, pois, introduzir uma disposição para esse efeito na Directiva 98/83/CE do Conselho relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano, que leve em conta o valor de referência provisório para o urânio, de 30 µg/l, recomendado pelas orientações da Organização Mundial de Saúde para a qualidade da água potável ⁽⁴⁾.

3.8 O CESE nota que os valores paramétricos do trítio descritos no anexo I da directiva proposta são cem vezes inferiores aos mencionados nas *Guidelines for Drinking-Water Quality*

[Orientações para a qualidade da água potável], publicadas pela Organização Mundial de Saúde (Genebra, 2008, 3.^a edição). Embora um valor paramétrico demasiado baixo para o trítio não leve actualmente a restrições injustificadas e pode ser útil enquanto indicador de outros problemas, há que reanalísá-lo tendo em vista as futuras tecnologias.

3.9 O CESE assinala que no anexo II («Controlo das substâncias radioactivas») da proposta de directiva, nota 2, a Comissão autoriza os Estados-Membros a «utilizarem o número de habitantes de uma dada zona de abastecimento em vez do volume de água» para determinar a frequência do controlo de inspecção da água destinada ao consumo humano fornecida por uma rede de distribuição. Todavia, tal não tem em conta os casos em que a água da rede de distribuição é engarrafada para ser comercializada.

Bruxelas, 27 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ OMS, *Guidelines for drinking-water quality* [Orientações para a qualidade da água potável], 4.^a edição, 2011, Capítulo 12, «Chemical Factsheets» [Fichas de Informação Química].

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Funcionamento e aplicação dos direitos estabelecidos para os passageiros de transportes aéreos»

(2012/C 24/28)

Relator: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Em 1 de Junho de 2011, o Parlamento Europeu decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre

Funcionamento e aplicação dos direitos estabelecidos para os passageiros de transportes aéreos (parecer exploratório).

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas, Sociedade da Informação emitiu parecer em 7 de Outubro de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 27 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 157 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE considera necessária uma reforma legislativa do Regulamento n.º 261/2004 a fim de consolidar num único texto todos os direitos dos passageiros de transportes aéreos. Essa reforma deve incluir, em primeiro lugar, o acervo da jurisprudência definida pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, em segundo lugar, tentar definir o âmbito, a concretização e identificação do que se entende por «circunstância extraordinária», qual a abrangência do direito de assistência e incluir todos os outros aspectos a que se faz referência no texto do presente parecer, a fim de garantir um elevado nível de protecção dos passageiros.

1.2 A informação aos passageiros deve ser melhorada e os seus direitos devem ser-lhes comunicados de forma clara. As zonas de embarque deviam estar abrangidas e, em todo o caso, devia aumentar-se o esforço de divulgação dos direitos dos passageiros a outros actores da sociedade civil organizada, tais como organizações de consumidores, etc.

1.3 As companhias aéreas são as responsáveis únicas e exclusivas do cumprimento das obrigações decorrentes do artigo 13.º do Regulamento n.º 261/2004 perante os passageiros. Isto significa que, por vezes, podem pedir uma indemnização a terceiros, alheios ao contrato de transporte, que tenham provocado o facto gerador de atraso ou cancelamento. Há que estabelecer mecanismos rápidos e eficazes para estas acções de reembolso.

1.4 O CESE considera que é preciso reforçar a transparência através do recurso a instrumentos eficazes de intercâmbio, incluindo as decisões de carácter administrativo e judicial, e a publicação das sanções impostas e do nível de cumprimento do Regulamento n.º 261/2004 por partes das companhias aéreas. Por outro lado, há que estabelecer procedimentos de tratamento das reclamações harmonizados, acessíveis e eficazes, com prazos definidos, cujas decisões sejam vinculativas.

1.5 No âmbito dos direitos das pessoas com mobilidade reduzida, existem problemas com a aplicação satisfatória do Regulamento n.º 1107/2006. O CESE solicita à Comissão que, em colaboração com os organismos responsáveis pelo cumprimento da legislação e com as organizações representativas das

pessoas afectadas, incluindo organizações de pessoas com mobilidade reduzida, elabore orientações que clarifiquem as definições constantes deste regulamento e melhore a sua aplicação. Se essas orientações não resolverem os problemas existentes de falta de aplicação efectiva dos direitos das pessoas com mobilidade reduzida, o CESE solicita que se proceda à revisão imediata do Regulamento n.º 1107/2006.

1.6 O CESE considera que, no quadro de um processo de revisão do Regulamento n.º 261/2004, seria de precisar quais os componentes do custo final dos serviços de transporte aéreo e defini-los.

2. Introdução

2.1 No domínio dos transportes aéreos existe uma complexidade e uma dispersão das normas reguladoras. Estas características revelam o seu impacto mais negativo quando as normas se referem ao regime de responsabilidade das companhias aéreas perante os passageiros.

2.2 Actualmente, o apogeu do transporte aéreo teve um impacto negativo na sua qualidade. Esta deterioração obedece a várias razões, apresentadas em pormenor na comunicação COM(2011) 174 final.

2.3 Além disso, o transporte de passageiros é um dos instrumentos essenciais para o desenvolvimento e prevalência dos princípios da União Europeia (UE), designadamente a livre circulação de mercadorias e a livre circulação dos cidadãos da União.

2.4 Desde a publicação da comunicação, a Comissão tem estado a avaliar o impacto do Regulamento n.º 261/2004, a fim de alargar a protecção dos direitos dos passageiros de transportes aéreos e adaptar-se à evolução das realidades socioeconómicas.

O CESE está ciente dos múltiplos aspectos associados à aplicação do chamado Céu Único Europeu II, tema que tratou noutro parecer ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ JO C 376, de 22.12.2011, p. 38

3. Consulta do CESE pelo Parlamento

3.1 Por seu turno, o Parlamento Europeu, através do presidente da Comissão de Transportes e Turismo, solicitou ao presidente do CESE uma consulta tendo em vista avaliar se a aplicação das normas europeias em vigor assegura ou não a protecção adequada dos direitos dos passageiros e identificar os domínios em que se consideram necessárias novas medidas. Em termos concretos, solicita especificamente resposta às perguntas que constam da dita carta.

3.2 **1.ª pergunta:** Quais as principais deficiências detectadas na aplicação da actual legislação? Que medidas poderão ser recomendadas para resolver essa situação? Concretamente, é necessário adoptar alguma iniciativa legislativa?

3.2.1 O sector das companhias aéreas é um sector muito liberalizado e altamente competitivo. Por isso é essencial a existência de um quadro regulamentar ao nível da UE que permita assegurar um desenvolvimento equilibrado do mercado interno, garantindo a competitividade das companhias aéreas, propiciando a coesão social e a sustentabilidade, controlando a transparência das práticas comerciais das companhias aéreas e, por fim, desenvolvendo um elevado nível dos direitos dos passageiros.

3.2.2 Na política de defesa dos consumidores, as referências essenciais são o direito à protecção da sua saúde, da sua segurança e dos seus interesses económicos, o direito a indemnização por prejuízos e o direito à informação, educação e representação. É essencial que qualquer modificação ou revisão futura do Regulamento n.º 261/2004 tenha esses direitos em conta de forma a garantir um elevado nível de protecção dos direitos dos passageiros.

3.2.3 O legislador, consciente da idiossincrasia do sector, previu o direito de indemnizar a companhia aérea quando o prejuízo causado se deva a um terceiro e aquela, enquanto responsável pela prestação do serviço, tenha tido de fazer face aos danos causados aos passageiros. Esta acção não foi até agora utilizada pelas companhias aéreas nos casos em que os terceiros são identificáveis, tais como autoridades aeroportuárias, responsáveis de navegação aérea, prestadores de serviços de assistência em terra, agências de viagens ou operadores turísticos, etc.

3.2.4 Questões diferentes são aqueles casos em que a circunstância extraordinária foi causada por motivos naturais, como os enumerados *infra*.

3.2.4.1 Há casos em que a responsabilidade não pode ser apurada. Nos últimos anos ocorreram uma série de factos que foram considerados circunstâncias extraordinárias – a erupção dos vulcões islandeses, os fortes nevões do início do ano de 2010 e de 2011, etc. – e que causaram um elevado número de incidentes entre as companhias aéreas da UE, com os correspondentes custos económicos e prejuízos para os passageiros.

3.2.4.2 O âmbito, a concretização e identificação do que se entende por «circunstância extraordinária» é um dos aspectos que gera conflitos de interpretação do regulamento, pois esta questão implica obrigações para as companhias aéreas como, por exemplo, o direito a assistência.

3.2.4.3 O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) já assinalou que o legislador da UE, ao tratar a questão das circunstâncias extraordinárias, se limitou a elaborar uma lista meramente indicativa. Essa indefinição gera confusão e, essencialmente, insegurança jurídica tanto para os operadores aéreos como para os passageiros.

3.2.4.4 Por um lado, há que esclarecer o que se entende por circunstância extraordinária e, por outro lado, determinar em que medida as companhias aéreas são obrigadas a cumprir algumas das suas obrigações. Esta situação devia ser analisada e legislada na próxima alteração ao regulamento.

3.2.4.5 Uma alternativa poderá ser a elaboração de uma lista aberta, na qual se apresentasse casos detalhados de circunstâncias extraordinárias, designadamente sempre que esses problemas tenham origem em acontecimentos que, pela sua natureza ou pela sua origem, não estão associados ao funcionamento normal da actividade do transportador aéreo, escapando ao seu controlo.

3.2.5 Tendo em conta os casos submetidos nos últimos meses ao TJUE, pode-se inferir que a legislação já precisa de ser actualizada.

3.2.5.1 O TJUE, por outro lado, através das suas decisões, esclareceu alguns aspectos pertinentes, que não deviam ser passíveis de discussão, tendo em vista a confiança dos utilizadores do sector aeronáutico e a segurança jurídica das companhias aéreas. Existem igualmente decisões esclarecedoras dos tribunais nacionais, tal como a recente decisão do Tribunal Comercial de Namur que declarou que determinadas condições gerais do contrato de transporte eram cláusulas abusivas.

3.2.6 Motivos para uma revisão do Regulamento n.º 261/2004

3.2.6.1 A comunicação da Comissão COM(2011) 174 final apresenta um diagnóstico detalhado e preciso da aplicação do presente regulamento, que representou um marco na protecção dos passageiros de transportes aéreos.

3.2.6.2 Face à evolução do sector nos últimos anos, é necessária uma revisão do regulamento. Em seguida, são apresentadas, a título indicativo, algumas melhorias que deviam ser contempladas numa futura reforma do texto em vigor:

- Incluir as soluções constantes das decisões do TJUE no texto da futura legislação.
- Definir o âmbito, a concretização e identificação do que se entende por «circunstância extraordinária».
- Definir, para determinados casos excepcionais, qual a abrangência do direito de assistência ou quais os seus limites, estabelecendo as formas de salvaguardar os direitos legítimos dos passageiros através de mecanismos alternativos de resolução de litígios, resolvidos por decisões vinculativas para ambas as partes pronunciadas num prazo razoável.

- Regularizar as situações que têm vindo a ocorrer relativamente à reprogramação de voos.
- Regularizar os problemas resultantes das perdas de ligações devido ao atraso do primeiro voo, que é realizado por um operador que só opera de «ponto a ponto».
- Regularizar a obrigação de assistência nos pontos de ligação.
- Analisar o direito a indemnização, com previsões de actualização periódica das medidas reparadoras normalizadas e imediatas em vigor e que datam de 2004.
- Integrar os agentes de assistência em terra, que trabalham em nome das companhias aéreas, prestando os serviços previstos no regulamento.
- Especificar qual a autoridade competente para tratar as reclamações dos passageiros e velar pelo cumprimento do regulamento.
- Monitorizar e publicar, a nível da UE e nos Estados-Membros, as reclamações por companhia e por tipo de incumprimento do regulamento e permitir que esta questão possa levar a auditorias em cada país às companhias aéreas que recebem o certificado de operador de aeronave.
- Corrigir as incoerências na redacção dos pontos 1 e 2 do artigo 14.º do regulamento.
- Estabelecer a obrigação de indemnizar os passageiros afectados quando uma companhia aérea declara falência, estabelecendo o princípio da «responsabilidade solidária» para a repatriação daqueles por outras companhias aéreas com lugares vagos e prever a criação de um fundo que permita a indemnização dos passageiros com base no princípio de «quem participa no mercado paga».
- Possibilidade de ceder o contrato de transporte a um terceiro.
- Proibir a prática actual das companhias aéreas de anular o trajecto de regresso caso o passageiro não tenha utilizado o trajecto de ida, do mesmo bilhete.

3.3 **2.ª pergunta:** No tocante aos passageiros, as informações e os serviços prestados são suficientes e adequados? Em caso negativo, como melhorá-los?

3.3.1 O CESE considera que a informação é um elemento essencial tanto para a tomada de decisões como para reclamar os direitos que a legislação confere aos seus beneficiários. O regulamento atribui às companhias aéreas a responsabilidade de informar.

3.3.2 Aparentemente, o direito à informação está assegurado. No entanto, as companhias nem sempre cumprem as obrigações previstas.

3.3.3 O texto actual não contempla a obrigação de os operadores aéreos informarem os passageiros quando a chegada ao destino final terá um atraso igual ou superior a três horas, em conformidade com o acórdão Sturgeon do TJUE.

3.3.4 Independentemente de resolver os problemas de incoerência e integrar alguma novidade, o regulamento devia ampliar igualmente as obrigações do artigo 14.º às zonas de embarque, e não apenas às zonas de registo.

3.3.5 No tocante à divulgação dos direitos dos passageiros, para além dos esforços já realizados pela Comissão, esses esforços poderiam ser alargados e partilhados com outros agentes da cadeia mediante a colaboração das autoridades aeroportuárias nacionais, as organizações de consumidores, as agências de viagem e os operadores turísticos, os centros europeus do consumidor e as autoridades responsáveis por verificar o cumprimento do regulamento.

3.4 **3.ª pergunta:** No que se refere ao sector, talvez fosse útil avaliar a proporcionalidade de algumas das obrigações actuais, tal como a responsabilidade ilimitada em relação ao direito de assistência em circunstâncias extraordinárias alheias ao controlo da transportadora, nomeadamente grandes desastres naturais ou condições climáticas extremas.

3.4.1 O regulamento atribui um papel exclusivo às companhias aéreas, dado que elas são as responsáveis finais da prestação do serviço e estão abrangidas por obrigações contratuais. Todavia, existem outros intervenientes que têm influência sobre as companhias aéreas e alguns deles poderiam contribuir para melhorar o serviço e outros para divulgar os direitos dos passageiros do transporte aéreo.

3.4.2 Primeiro cabe citar os gestores aeroportuários que intervêm na divulgação da informação das operações das companhias aéreas, que podem ser assessores e receptores das reclamações em caso de ausência de representantes das companhias, que podem contribuir para prestar assistência através das suas instalações em casos de força maior ou circunstâncias extraordinárias, que são responsáveis pela logística das bagagens, que podiam ser emissores de informação através dos seus meios em situações de crise, a fim de evitar aglomerações ou problemas de ordem pública nas suas instalações, etc.

3.4.3 Os responsáveis pela navegação aérea desempenham igualmente um papel preponderante. A sua actividade é significativa para o cumprimento das faixas horárias concedidas às companhias e para a gestão do tráfego, entre outros.

3.4.4 Em segundo lugar, cabe citar as agências de viagens ou operadores turísticos que podiam contribuir para a divulgação dos direitos que assistem aos passageiros e a difusão de comunicações enviadas pelas companhias aéreas, em caso de cancelamento ou reprogramação de voos.

3.4.5 Cabe destacar o papel que as empresas de assistência em terra ou de *handling* poderiam ter em matéria de protecção dos passageiros. O regulamento não confere nenhum papel a estas empresas e seria conveniente incluir juridicamente estas empresas no que se refere à assistência aos passageiros. O seu papel poderia ser definido no actual regulamento ou na revisão da Directiva 96/67/CE relativa ao acesso ao mercado da assistência em escala nos aeroportos da UE.

3.4.5.1 Seria recomendável impor às empresas de assistência em terra, que são as que proporcionam efectivamente a assistência aos passageiros, a obrigação de prestar esse serviço. Em segundo lugar, podia-se melhorar a aplicação do regulamento ao impor às companhias a obrigação de possuir, através do agente local, planos e procedimentos de acção, em caso de interrupção do tráfego aéreo, que assegurem a prestação de assistência e o transporte alternativo por outros meios de transporte. Para isso, seria necessário dotá-las da capacidade jurídica e financeira para prestar esse serviço e convertê-las no porta-voz da companhia perante o gestor do aeroporto e as autoridades nacionais.

3.4.5.2 Esta medida aplicar-se-ia apenas aos aeroportos cujo tráfego anual fosse superior a dois milhões de passageiros. Cada transportadora devia dispor de um representante ou fazer-se representar legalmente pela sua empresa de *handling*. Esse assistente devia ter o poder de assumir compromissos financeiros e jurídicos em nome da companhia aérea quando for necessário para a correcta aplicação dos artigos 8.º e 9.º do regulamento.

3.4.5.3 As companhias aéreas são as responsáveis únicas e exclusivas do cumprimento das obrigações decorrentes do artigo 13.º do Regulamento n.º 261/2004 perante os passageiros. Isto significa que, por vezes, podem pedir uma indemnização a terceiros alheios ao contrato dos passageiros que tenham provocado o facto gerador de atraso ou cancelamento. Esta indemnização é, pois, susceptível de atenuar, se não mesmo de eliminar, o encargo financeiro suportado pelas referidas transportadoras em consequência daquelas obrigações.

3.4.5.4 Devia definir-se uma *actio in rem verso* que estabeleça um processo europeu que simplifique, acelere e reduza os custos de litigância transfronteiras referentes aos créditos derivados destas «acções de reembolso». Outra solução possível seria incluir este tipo de reclamações no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1896/2006 ⁽²⁾ que cria um procedimento europeu de injunção de pagamento.

3.5 **4.ª pergunta:** No tocante à cooperação entre os organismos responsáveis pelo cumprimento da legislação, que fazer para assegurar uma interpretação e aplicação mais uniformes por parte das autoridades nacionais dos direitos dos passageiros em toda a União Europeia? Deviam as decisões do TJUE relativas ao Regulamento n.º 261/2004 ser integradas na legislação da UE?

3.5.1 A comunicação da Comissão refere várias vezes a necessidade de melhorar a cooperação entre as autoridades nacionais, a fim de assegurar uma interpretação e aplicação uniformes do regulamento.

3.5.2 O papel da Comissão é essencial enquanto orientador e incentivador. O legislador utilizou como instrumento jurídico um regulamento, que é directamente aplicável em todos os países da União por qualquer autoridade ou particular, sem que seja necessária legislação interna que a transponha para garantir a sua plena eficácia. Além disso, os particulares podem invocar o direito à acção perante os tribunais nacionais ou da UE.

3.5.3 Nenhum dos instrumentos existentes foi utilizado para melhorar, no domínio do transporte aéreo, a defesa dos consumidores e passageiros, como por exemplo o Regulamento n.º 2006/2004 relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor.

3.5.4 O Regulamento n.º 2006/2004 podia ser de enorme utilidade para os aspectos que se encontram fora do âmbito de aplicação estrito do Regulamento n.º 261/2004, em especial as matérias referidas na comunicação de más práticas comerciais ou incumprimento das condições contratuais por parte das companhias.

3.5.5 O problema da aplicabilidade do instrumento anterior reside na fragmentação das instituições dedicadas à defesa do consumidor em matéria de direitos dos passageiros de transporte aéreo nos diferentes países.

3.5.6 Em relação à última pergunta efectuada, se a jurisprudência do TJUE deve ser integrada no Regulamento n.º 261/2004, não deve haver qualquer dúvida, dado que o Tribunal garante o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados e do direito derivado. Prova da falta de clareza de determinados aspectos é a quantidade excessiva de acções originadas pelo Regulamento n.º 261/2004.

3.6 **5.ª pergunta:** A interpretação de certas definições (como, por exemplo, das pessoas com mobilidade reduzida) ou do direito de um transportador a negar acesso a bordo por razões de segurança a uma pessoa com mobilidade reduzida levanta problemas? Por outro lado, é necessário rever quem é responsável pela prestação de serviços às pessoas com mobilidade reduzida: o aeroporto, a companhia aérea ou os serviços de assistência em terra?

3.6.1 O Regulamento n.º 1107/2006 relativo aos direitos das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida no transporte aéreo é uma referência de integração social, visando garantir às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida o direito de viajar em transporte aéreo em pé de igualdade com os demais cidadãos. Todavia, os gestores aeroportuários e as companhias não aplicam devidamente este regulamento no que se refere à assistência que deve ser prestada a essas pessoas desde o momento que entram até que saem do aeroporto, como seria desejável. Possivelmente, tal deve-se à ausência, no anexo II, de uma descrição do conjunto de serviços adequados que devem ser prestados a pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Ademais, a falta de aplicação de normas de qualidade rigorosas neste domínio põe em causa a igualdade de tratamento.

⁽²⁾ JO L 399 de 30.12.2006, p. 1.

3.6.2 No entanto, o regulamento carece de uma definição suficientemente clara do que se entende por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, já que a sua intenção é prestar ampla assistência aos grupos afectados que necessitam de assistência especial.

3.6.3 Face a eventuais dificuldades de introduzir uma definição de pessoa com deficiência e com mobilidade reduzida, seria recomendável que a Comissão, em colaboração com os responsáveis por verificar o cumprimento deste regulamento e com as organizações representantes das pessoas afectadas, incluindo as organizações representativas das pessoas com deficiência, elaborasse orientações ou directrizes para a interpretação e definição. Há que estabelecer normas europeias para assegurar a clareza e a integridade dos controlos de segurança aplicáveis aos passageiros aéreos que utilizam equipamento de mobilidade ou dispositivos médicos e respeitar a dignidade pessoal dos passageiros em questão.

3.6.3.1 Estas orientações deviam tratar aspectos como a qualidade do serviço e informação dos serviços de assistência em terra e procurar uma coerência entre o Regulamento n.º 261/2004 e o Regulamento n.º 1107/2006. Seja como for, se essas orientações não resultarem na aplicação eficaz dos direitos das pessoas com mobilidade reduzida, o CESE defende que se proceda à revisão imediata do Regulamento n.º 1107/2006.

3.6.4 O regulamento determina que não se pode negar o embarque invocando a deficiência ou a mobilidade reduzida de um passageiro, mas no artigo seguinte, o artigo 4.º, introduz-se a excepção ao princípio em função dos requisitos de segurança e dimensões da aeronave ou ao facto de as suas portas impossibilitarem o embarque ou transporte da pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida.

3.6.5 A questão anterior não é imparcial nem neutra, dado que são os operadores aéreos, com base na sua análise de risco, que propõem as suas normas de segurança operacional, que são em geral aprovadas pela autoridade aeronáutica competente. Consequentemente, o princípio da não discriminação está sujeito a critérios parciais. As companhias aéreas devem ser obrigadas a explicar o motivo de recusa de embarque a pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, incluindo as suas orientações internas na matéria e com base em provas concretas. Estas provas deverão ser examinadas em detalhe pela autoridade aeronáutica competente, de acordo com o princípio de que cabe à companhia aérea demonstrar o risco concreto para a segurança e não às pessoas com deficiência demonstrar o contrário.

3.6.6 Em relação a esta matéria seria necessário, pelo menos, uma política de transparência sobre as possibilidades de acesso às aeronaves mediante informação clara e transparente no momento da aquisição do bilhete.

3.6.7 Uma das questões mais controversas é a da indemnização por equipamentos de mobilidade, em caso de deterioração ou extravio, que é insuficiente, mercê da Convenção de Montreal, para reparar os danos à pessoa com mobilidade reduzida, já sem falar dos danos morais eventualmente causados ao deixar a pessoa incapacitada sem autonomia. Por conseguinte, as políticas das companhias aéreas e, em última análise, uma revisão da legislação devem garantir níveis de compensação suficientes.

3.7 **6.ª pergunta:** No âmbito dos direitos dos passageiros, é necessário um sistema mais transparente de cobrança de um bilhete, incluindo a questão das taxas que são adicionadas?

3.7.1 O Regulamento n.º 1008/2008 relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na UE determina quais as informações a dar sobre o preço final aos utilizadores dos serviços aéreos.

3.7.2 Esta pretensão do legislador da UE não deu os frutos devidos, o que provocou a correspondente frustração entre os passageiros que não podem comparar os preços dos serviços.

3.7.3 Actualmente, os passageiros do transporte aéreo enfrentam uma série de práticas comerciais que tornam incompreensível, muitas vezes, todos os elementos que compõem o custo final dos serviços aéreos.

3.7.4 No referido regulamento, estabelece-se o princípio de que as companhias aéreas fixarão livremente as tarifas e os fretes. Este princípio é inquestionável, mas não deve impedir que se ofereça uma informação comparável.

3.7.5 Um parecer do CESE intitulado *Que informação para os consumidores* ⁽³⁾ enumerava uma série de parâmetros sobre as características que deviam ter as informações ao consumidor e passageiro: fiável, actual, imparcial, exacta, pertinente, sucinta, compreensível, clara, legível e acessível. É extremamente importante conhecer, dentro da liberdade da política comercial de cada uma das companhias aéreas, quais são os aspectos ou elementos que compõem o preço: os impostos, as taxas aeroportuárias e os demais encargos ou direitos que resultam no preço final.

3.7.6 Em conclusão, o legislador devia precisar quais são os componentes incluídos no custo final dos serviços de transporte aéreo e defini-los ⁽⁴⁾. E como último aspecto de reflexão, actualmente adquirem-se contratos de transporte bastante tempo antes da data efectiva da viagem. Os operadores deviam ser obrigados a respeitar esses preços durante, pelo menos, três meses.

3.7.7 Como assinalado na comunicação COM(2011) 174 final, existe uma falta de transparência em relação à informação a dar aos consumidores, tais como a publicação dos dados relativos, por exemplo, à pontualidade, ao número de voos afectados por problemas e as medidas aplicadas de protecção dos passageiros, as resoluções estabelecidas pelos organismos responsáveis pelo cumprimento do regulamento, bem como as sanções impostas às companhias aéreas pelo seu incumprimento.

⁽³⁾ JO C 44 de 11.2.2011, p. 62.

⁽⁴⁾ JO C 128 de 18.5.2010, p. 142.

3.8 *Para uma melhor aplicação dos procedimentos extrajudiciais de resolução de litígios*

3.8.1 O sistema de reclamações extrajudicial junto dos organismos responsáveis pelo cumprimento da legislação devia fundar-se em normas uniformes, eficazes e rápidas, com base nos princípios reconhecidos para as reclamações extrajudiciais de consumo, e mediante um impresso – multilingue – normalizado comum, conforme à «metodologia harmonizada» aprovada na recomendação da Comissão de 12.5.2010. As decisões deviam ser sempre estabelecidas num prazo razoável e ser vinculativas para as partes.

3.8.2 Os prazos do procedimento devem ser fixados de forma uniforme, pelo menos nos seguintes casos:

- no tocante à resposta que a companhia aérea deve dar às reclamações dos consumidores, máximo de um mês.
- no tocante aos organismos responsáveis pelo cumprimento do Regulamento n.º 261/2004, dois meses para resolver as reclamações efectuadas pelos consumidores juntos das companhias.
- no que respeita à publicação pelos organismos responsáveis pelo cumprimento da legislação das sanções impostas às companhias aéreas, dois meses desde a sua determinação.

3.8.3 A Comissão devia ser notificada por todos os organismos responsáveis pelo cumprimento da legislação e pelos

tribunais dos diferentes Estados-Membros de todas as resoluções tomadas em aplicação do Regulamento n.º 261/2004, como acontece para a aplicação do Regulamento n.º 1/2003, ficando a Comissão encarregue da sua divulgação.

3.8.4 No que toca aos conflitos colectivos que resultam geralmente de problemas na prestação de serviços de transporte aéreo, é necessário uma acção colectiva através de associações de defesa dos direitos dos consumidores. O CESE reitera novamente a necessidade de regulamentar ao nível da UE este tipo de acções judiciais, bem como de criar um fundo de indemnização que financie os custos associados a este tipo de processos assumidos pelas organizações de consumidores, na medida em que os passageiros do transporte aéreo são um dos grupos mais necessitados deste tipo de protecção.

3.8.5 As indemnizações sancionatórias civis podem revelar-se elementos dissuasores, proporcionais e eficazes, acumulando-as às indemnizações por danos e prejuízos sofridos por um grupo de passageiros devido ao incumprimento da legislação de defesa do consumidor, como já assinalado pelo CESE em pareceres anteriores.

3.8.6 Qualquer revisão do referido Regulamento n.º 261/2004 deve ser realizada de forma a manter a coerência necessária com outras normas já existentes em matéria de defesa dos consumidores, tais como a directiva relativa às viagens organizadas e a directiva relativa a práticas comerciais desleais.

Bruxelas, 27 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à itinerância nas redes de comunicações móveis públicas da União»

COM(2011) 402 final — 2011/0187 (COD)

(2012/C 24/29)

Relator: **Raymond HENCKS**

Em 22 de Julho de 2011, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à itinerância nas redes de comunicações móveis públicas da União (Reformulação)

COM(2011) 402 final — 2011/0187 (COD).

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 Outubro de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 150 votos a favor com 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e Recomendações

1.1 O Regulamento (CE) n.º 717/2007, que estabelece limites tarifários para o mercado grossista e retalhista das comunicações móveis de itinerância (*roaming*), caduca em 30 de Junho de 2012, sem que tenha havido uma concorrência salutar e sem que os utilizadores tenham deixado de pagar preços excessivos.

1.2 Por conseguinte, a UE tem que intervir para realizar o objectivo que assumiu no âmbito da estratégia digital para a UE, em especial reduzir praticamente a zero a diferença entre as tarifas nacionais e de *roaming* até 2015.

1.3 O CESE aprova as novas medidas, que considera proporcionadas e apropriadas, para disponibilizar e garantir o acesso a um serviço de interesse económico geral a preços razoáveis. As novas reduções dos limites tarifários propostas vão no bom caminho, ou seja, acabar a médio prazo com qualquer forma específica de preço de chamadas em *roaming*.

1.4 O CESE concorda igualmente com esta medida que dará ao cliente a possibilidade de, mantendo embora o seu número, aceder livremente aos serviços de *roaming* de qualquer outro fornecedor de serviços interligado de SMS e de dados.

1.5 O CESE lamenta, porém, que a proposta da Comissão não venha acompanhada de um estudo de impacto que as novas medidas acarretam para o emprego e as condições de trabalho no sector.

1.6 No que diz respeito à duração das chamadas feitas em *roaming*, o CESE insta a que se reduza o período inicial de facturação, fixado actualmente em 30 segundos, tendo em consideração as práticas adoptadas em alguns Estados-Membros.

2. Antecedentes

2.1 A redução dos preços de *roaming* das comunicações móveis dos utilizadores que viajam na União Europeia faz parte da política das comunicações electrónicas e da indústria da UE desde 2005.

2.2 Dado que não houve reacção às repetidas chamadas de atenção da Comissão aos operadores para que baixassem as tarifas excessivas deste tipo de comunicações, a UE decidiu intervir para regular os preços.

2.3 Por força do Regulamento (CE) n.º 717/2007, a UE introduziu, a partir de 1 de Setembro de 2007, um limite tarifário por minuto (eurotarifa) das comunicações móveis de *roaming* (mercado grossista e retalhista), tendo aquele nível diminuído de 0,03 euros por ano até 2010.

2.4 Apesar de a eurotarifa ter sido fixada de modo a deixar margem bastante para uma concorrência sã entre operadores, abaixo do nível máximo autorizado, a Comissão acabou por constatar que, regra geral, os preços médios praticados por operador se afastavam muito pouco dos níveis máximos regulamentados.

2.5 Nestas condições, o Regulamento (CE) n.º 717/2007 foi prorrogado até 30 de Junho de 2012, ao mesmo tempo que os preços máximos das chamadas vocais continuarão a baixar anualmente. Nessa altura também foi introduzido um limite tarifário para os SMS (grossista e retalhista) e os preços grossistas da transmissão de dados em *roaming*, ao passo que os preços de retalho destes dados não foram regulamentados.

2.6 Além disso, para lhes evitar «custos ocultos», os consumidores beneficiam, desde Julho de 2009, de uma facturação ao segundo após 30 segundos para as chamadas feitas, e de uma facturação ao segundo para a duração das chamadas recebidas.

3. A nova proposta da Comissão

3.1 Dado que o Regulamento (CE) n.º 717/2007 caduca em 30 de Junho de 2012 e que o relatório da Comissão sobre a evolução dos serviços de *roaming* concluiu que as tarifas (excluídos os preços fixos específicos (*forfaits*) não mudaram o bastante para que os utilizadores deixem de pagar um preço exorbitante relativamente às tarifas nacionais da concorrência, a Comissão acaba de avançar com uma nova proposta para alterar o referido regulamento.

3.2 Paralelamente a novas descidas substanciais dos tectos tarifários até 2016 ou 2022, a nova proposta contém igualmente as seguintes medidas estruturais:

- dissociação dos serviços de *roaming* no mercado nacional para que os consumidores, mantendo embora o seu número, possam escolher um outro operador para os serviços de *roaming* (voz, SMS, dados);
- obrigatoriedade de os operadores das redes concederem acesso a nível grossista para o fornecimento de serviços de *roaming*.

3.3 No que diz respeito às disposições tarifárias, a Comissão propõe prorrogar o Regulamento (CE) n.º 717/2007 por dez anos, isto é, até 30 de Junho de 2022, enquanto as reformas estruturais não surtem efeito.

3.4 Em relação aos preços de retalho, os limites máximos das tarifas deveriam poder aplicar-se até 30 de Junho de 2016, ao passo que os preços grossistas deveriam manter-se durante o período regulamentar, a não ser que entretanto o mercado não demonstre um nível suficiente de concorrência.

3.5 Os serviços de dados *roaming* no mercado retalhista, os únicos até agora ainda não regulamentados, continuam a registar preços excessivos, que representam sete vezes os preços grossistas.

3.6 Daí a necessidade de regulamentação para fazer baixar gradualmente, até 2014, os preços de retalho dos serviços de dados por kilobyte. De Julho de 2014 a Julho de 2016, os tectos tarifários manter-se-ão estáveis, até serem suprimidos, a não ser que, mercê de uma concorrência salutar, a sua supressão ocorra mais cedo.

3.7 Os tectos das tarifas grossistas dos serviços de dados baixarão todos os anos até 30 de Junho de 2015, após o que se manterão ao mesmo nível até ao termo da vigência do novo regulamento (em princípio em 2022).

4. Observações na generalidade

4.1 A necessidade de resolver os problemas relacionados com o *roaming* e de tornar o mercado único uma realidade enquadra-se tanto na Estratégia Europa 2020 como no Acto para o Mercado Único e na Estratégia Digital para a Europa.

4.2 O CESE recorda que as comunicações electrónicas constituem um serviço de interesse económico geral que, por definição, deve estar disponível e ser acessível para todos e a preços razoáveis.

4.3 O CESE aprova, pois, todas as medidas que visam evitar que os consumidores paguem preços exorbitantes quando fazem ou recebem chamadas em *roaming*. Por conseguinte, o CESE insta a Comissão a intervir com a mesma determinação em relação às margens de lucro abusivas aplicadas pelos operadores de outros serviços de interesse económico geral que detêm uma posição dominante.

4.4 Um dos principais elementos da «estratégia digital para a Europa» diz respeito aos serviços móveis de *roaming*, cujo objectivo é reduzir praticamente a zero a diferença entre as tarifas nacionais e de *roaming* até 2015, isto é, acabar a médio prazo com todas as formas de preço específico de *roaming*.

4.5 Este objectivo não figura expressamente no regulamento em apreço. As novas descidas dos tectos das tarifas de *roaming* não deixam, porém, margem entre as tarifas nacionais e as de *roaming*.

4.6 Ainda que a actual abordagem de reduções tarifárias obrigatórias impostas por fixação de tectos tenha provocado descidas de preços substanciais (ver quadro adiante estabelecido pelo CESE), esta medida atinge os seus limites com a proposta em apreço e não é sustentável por mais tempo.

	Serviços vocais Euros/minuto (sem IVA)			SMS Euros/sms (sem IVA)		Dados Euros/kilobyte. (sem IVA)	
	Preço grossista	Preço retalhista chamada feita	Preço Retalhista chamada recebida	Preço grossista	Preço retalhista	Preço grossista	Preço retalhista
Preço <i>médio</i> antes de 1.9.2007		0,7692	0,417	—	—	—	—
Regulamento (CE) n.º 717/2007							
Preço máx. 1.9.2007-31.8.2008	0,30	0,49	0,24	—	—	—	—
Preço máx. 1.9.2008-30.6.2009	0,28	0,46	0,22	—	—	—	—
Preço máx. 1.7.2009-30.6.2010	0,26	0,43	0,19	0,04	0,11	1,00	—

	Serviços vocais Euros/minuto (sem IVA)			SMS Euros/sms (sem IVA)		Dados Euros/kilobyte. (sem IVA)	
	Preço grossista	Preço retalhista chamada feita	Preço Retalhista chamada recebida	Preço grossista	Preço retalhista	Preço grossista	Preço retalhista
Regulamento (CE) n.º 580/2008							
Preço máx. 1.7.2010-30.6.2011	0,22	0,39	0,15	0,04	0,11	0,80	—
Preço máx. 1.7.2011-30.6.2012	0,18	0,35	0,11	0,04	0,11	0,50	—
Preço máx. 1.7.2012-30.6.2013	0,14	0,32	0,11	0,03	0,10	0,30	0,90
Proposta de regulamento COM(2011)402							
Preço máx. 1.7.2013-30.6.2014	0,10	0,28	0,10	0,03	0,10	0,20	0,70
Preço máx. 1.7.2014-30.6.2015	0,06	0,24	0,10	0,02	0,10	0,10	0,50
Preço máx. 1.7.2015-30.6.2016	0,06	0,24	0,10	0,02	0,10	0,10	0,50
Preço máx. 1.7.2016-30.6.2022	0,06	Preço (*) máx. su- primido	Preço (*) máx. su- primido	0,02	Preço (*) máx. su- primido	0,10	Preço (*) máx. su- primido

(*) desde que a concorrência seja suficientemente forte.

4.7 A redução das tarifas não permite resolver os problemas estruturais que subsistem no mercado do *roaming*. O CESE aprova, por conseguinte, que, a par de disposições tarifárias, a nova proposta de regulamento integre igualmente disposições estruturais que obrigam os operadores domésticos a facultar aos seus clientes o acesso aos serviços de *roaming* de qualquer prestador de serviços de *roaming* interligado de voz, SMS ou dados a partir de 1 de Julho de 2014.

4.8 O CESE saúda, à partida, uma disposição deste tipo, mas receia, contudo, que ela desvie uma grande parte do tráfego para os grandes grupos que detêm uma posição dominante em detrimento dos pequenos operadores, e isto sobretudo porque os custos de implementação técnica e comercial da medida proposta serão proporcionalmente mais elevados devido aos custos fixos.

4.9 O CESE solicita à Comissão que envide todos os esforços para que, não obstante a intervenção de actores suplementares no estabelecimento de uma comunicação móvel, a transparência seja acautelada.

4.10 Ainda que a proposta da Comissão de alargar o acesso ao mercado dos fornecedores internacionais de serviços móveis (Mobile Virtual Network Operators/MVNO) possa intensificar a concorrência, o CESE lamenta que a reivindicação do Parlamento Europeu de 2005 de examinar as consequências do regulamento para os pequenos fornecedores de comunicações telefónicas móveis e respectiva posição no conjunto do mercado de *roaming* não tenha sido satisfeita.

4.11 É-lhe igualmente forçoso constatar que a síntese da análise de impacto e a avaliação de impacto (*impact assessment*) apenas à proposta em apreço não dão qualquer indicação sobre as repercussões expectáveis das novas medidas para o emprego e ou as condições de trabalho no sector. O CESE, solicita, pois, análises complementares.

4.12 No que diz respeito à duração das chamadas feitas em *roaming*, o CESE insta a que se reduza o período inicial de facturação, fixado actualmente em 30 segundos, tendo em consideração as práticas adoptadas em alguns Estados-Membros.

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à eficiência energética e que revoga as Directivas 2004/8/CE e 2006/32/CE»

COM(2011) 370 final — 2011/0172 (COD)

(2012/C 24/30)

Relator: **André MORDANT**

Co-relator: **Thierry LIBAERT**

O Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu decidiram, em 15 de Julho e em 1 de Agosto de 2011, respectivamente, nos termos dos artigos 194.º, n.º 2, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à eficiência energética e que revoga as Directivas 2004/8/CE e 2006/32/CE

COM(2011) 370 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas, Sociedade da Informação que emitiu parecer em 7 de Outubro de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 165 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Recomendações e conclusões

1.1 O CESE recomenda ao Conselho e ao Parlamento que a Comissão avalie tão depressa quanto possível se a União está em condições de atingir o objectivo de realizar 20 % de poupança de energia e que todos os esforços se concentrem na obtenção de resultados palpáveis.

1.2 Solicita à Comissão que divulgue e valorize as boas práticas existentes nos Estados-Membros, nomeadamente em matéria de melhoria da eficiência energética do parque imobiliário.

1.3 Recomenda à Comissão que explore possibilidades de financiamento europeu adicional para as medidas capazes de contribuir para a consecução dos objectivos da directiva e de apoiar a sua aplicação.

1.4 Pede à Comissão que examine com urgência as razões da fraca utilização dos recursos disponíveis e, se necessário, proceda a uma revisão das regras de financiamento. Solicita ainda que estude formas de reforçar o papel do Fundo para a Eficiência Energética recentemente criado, tanto em termos de fontes de financiamento como dos critérios de concessão, que deverão contribuir para alcançar objectivos ambientais, sociais e económicos.

1.5 Da mesma forma, o CESE apela à Comissão que analise a possibilidade de alargar a sua proposta de «obrigações-projecto previstas na Estratégia Europa 2020» a projectos que contribuam para atingir os objectivos da directiva em apreço.

1.6 Solicita à Comissão que proceda a uma rápida avaliação das potencialidades de eficiência energética na indústria ainda não exploradas, a fim de definir as medidas apropriadas a adotar neste domínio.

1.7 Recomenda à Comissão que considere em que medida e em que condições é que os instrumentos de avaliação comparativa das emissões de CO₂ e de outros gases poluentes (definidos nos documentos BREF) poderiam ser utilizados como na Directiva sobre as emissões industriais e elaborados no quadro de um sistema de governação que envolvesse todas as partes interessadas, incluindo os empregadores, os sindicatos e as ONG.

1.8 Recomenda que as condições de aplicação eventual de contadores inteligentes passem a ser mais estritas, no respeito dos princípios da universalidade e acessibilidade da energia para o consumidor, bem como no respeito dos dados pessoais.

1.9 Apela a que a proposta de directiva em apreço preveja que os Estados-Membros mitiguem os efeitos dos custos das medidas sobre a factura paga pelos consumidores finais, nomeadamente no caso dos custos dos contadores inteligentes, e garantam a gratuidade destas medidas para os agregados familiares com baixos rendimentos, segundo modalidades a definir pelos próprios Estados-Membros.

1.10 Insta a Comissão a contribuir para alargar a esfera de competência dos conselhos e dos comités de empresa europeus à eficiência energética, a fim de permitir alcançar os objectivos da directiva.

1.11 Exorta a Comissão a definir com maior rigor o conceito de «pequenas e médias empresas» em termos de dimensão e de sector de actividade, evitando que uma definição demasiado ampla permita que uma grande parte das empresas fiquem isentas da obrigação de efectuar auditorias energéticas e de participar na realização dos objectivos da directiva.

1.12 Pede à Comissão que assegure uma melhor integração do sector dos transportes e que, no quadro da directiva em apreço, se equacionem medidas aptas à consecução do objectivo almejado.

1.13 Solicita à Comissão que exorte aos Estados-Membros que ponderem a adopção de medidas reforçadas e eventualmente vinculativas para o conjunto do seu parque imobiliário e apela a que seja estabelecido um objectivo quantitativo neste domínio, a par de medidas adequadas de financiamento, de estímulo e de acompanhamento.

1.14 Insta a Comissão a contribuir para a coordenação europeia necessária à melhoria dos currículos escolares e universitários, dos programas de formação e de I&D, adequando-os aos desafios e aos objectivos perseguidos pela directiva e, nesse sentido, privilegiando as parcerias.

1.15 Destaca o papel fundamental que os serviços públicos territoriais ou regionais podem desempenhar ao nível das auditorias energéticas com vista a ajudar e a estimular os particulares a melhorar a eficiência energética das suas habitações.

1.16 Considera que os consumidores desempenham um papel fundamental na redução do consumo de energia. A Comissão Europeia deve assegurar que sejam elaboradas estratégias nacionais que promovam a sensibilização e o empenho dos consumidores neste sentido, tendo em vista obter os melhores resultados possíveis tanto para cada um em particular como para a sociedade no seu todo. As políticas de eficiência energética devem ser sustentadas por incentivos (financeiros) adequados e atractivos para os consumidores, de forma a garantir a sua adesão. As necessidades dos consumidores dos grupos mais desfavorecidos devem ser tidas em conta em todas as políticas de eficiência energética.

2. Introdução

O presente parecer analisa a proposta de directiva sobre a eficiência energética (COM(2011) 370 final), que se baseia nas directivas em vigor relativas à co-geração e aos serviços energéticos e visa refundi-las num acto legislativo único, de carácter global, sobre a eficiência energética no aprovisionamento energético e no consumo final de energia.

3. Síntese da proposta de directiva relativa à eficiência energética e que revoga as Directivas 2004/8/CE e 2006/32/CE

3.1 A União Europeia fixou-se por objectivo realizar 20 % de poupança de energia primária em 2020 e fez deste seu compromisso um dos cinco objectivos principais da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

3.2 As mais recentes estimativas da Comissão, que levam em conta os objectivos nacionais de eficiência energética para 2020 fixados pelos Estados-Membros no contexto da Estratégia Europa 2020, indicam que nessa data a União terá atingido apenas metade deste objectivo. O Conselho Europeu e o Parlamento Europeu instaram a Comissão a adoptar uma nova estratégia ambiciosa em matéria de eficiência energética, para uma acção determinada que explore o considerável potencial existente.

3.3 Procurando dar uma nova dinâmica em matéria de eficiência energética, a Comissão apresentou, em 8 de Março de 2011, um novo Plano de Eficiência Energética, que estabelece medidas para obter poupanças adicionais a nível do aprovisionamento e da utilização de energia.

4. Observações na generalidade sobre a proposta de directiva

4.1 O presente parecer do Comité apoia-se no seu parecer (CESE 1180/2011) sobre a *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Plano de Eficiência Energética de 2011*, de 14 de Julho de 2011, e complementa-o. O Comité remete, em particular, para as posições adoptadas nesse parecer em matéria de produção de calor e de electricidade, de co-geração (ponto 5.3) e de serviços energéticos (ponto 5.4). Recorda, além disso, que instara a que se examinassem e, se necessário, alterassem as disposições actuais em matéria de certificação do desempenho energético dos edifícios, da rotulagem ecológica dos aparelhos domésticos e de contadores inteligentes.

4.2 O Comité subscreve o propósito e os objectivos da proposta de directiva, que visa estabelecer «um quadro comum para a promoção da eficiência energética na União a fim de assegurar a realização do objectivo da União de 20 % de poupança de energia primária até 2020 e preparar a via para novas melhorias da eficiência energética para além dessa data». Está convicto da importância de promover a eficiência energética na União Europeia, tendo em conta o potencial que ainda está por explorar e o facto de o objectivo em causa beneficiar a União tanto do ponto de vista ambiental como económico e social. O CESE reconhece que nos últimos anos foram lançadas numerosas «iniciativas», legislativas ou não, relativas aos edifícios «verdes» e aos produtos de construção «verdes». No entanto, tem-se a impressão de que não há um dispositivo global para as «construções verdes», o que leva à ausência de coordenação das intervenções e ao desperdício de recursos. Conviria que a Comissão Europeia publicasse um Livro Verde sobre as «construções verdes», englobando todas as iniciativas relativas às construções e aos materiais.

4.3 O Comité é favorável à proposta de directiva, na medida em que ela revoga e integra, revendo-as, a Directiva 2004/8/CE sobre a co-geração e a Directiva 2006/32/CE sobre os serviços energéticos. Esta abordagem integrada pode favorecer as sinergias, nomeadamente em matéria de co-geração de calor e de electricidade, e facilitar deste modo a realização dos objectivos visados. Segundo o CESE, também haveria que apostar numa melhor integração do sector dos transportes e prever medidas para o efeito no âmbito da directiva em apreço, com vista a contribuir para alcançar o objectivo pretendido.

4.4 Reputando crucial atingir o objectivo de 20 % de poupança de energia primária até 2020, o CESE recomenda que se preveja que a Comissão avalie até 2013 se a União está em condições de atingir este objectivo no quadro das disposições em vigor. Recomenda também que todos os esforços se concentrem na obtenção de resultados palpáveis.

4.5 Considerando a importância dos locais de trabalho para o desenvolvimento e a aplicação das medidas propostas, o Comité lamenta a falta de referência a estes locais e à importância de neles promover o diálogo social para a consecução dos objectivos estabelecidos. O empenho e a participação dos trabalhadores nos programas de eficiência energética são, com efeito, essenciais para o cumprimento dos objectivos, para além do desenvolvimento e da realização de programas de educação e de formação adequados e ainda de medidas destinadas a garantir boas condições de trabalho, assim como a saúde e a segurança no trabalho. Há que informar e consultar os trabalhadores sobre estes aspectos no âmbito do diálogo social, que deverá ser promovido.

4.5.1 Da mesma forma, o CESE recomenda que, à semelhança da Directiva 2009/28/CE relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis, se adopte um anexo relativo à formação com vista à certificação ou à qualificação dos prestadores de serviços abrangidos pela directiva em apreço.

4.6 O Comité está preocupado com a questão do financiamento dos investimentos. Com efeito, quando actualmente a parte do financiamento da UE parece ser demasiado reduzida em inúmeros casos para servir de estímulo, como sublinhado no ponto 6.5.1 do parecer CESE 1180/2011, o ponto 4 da exposição de motivos da proposta em exame limita-se a afirmar que a proposta de directiva «será aplicada utilizando o orçamento existente e não terá impacto no quadro financeiro plurianual». Sem dúvida que importa utilizar o mais possível os instrumentos financeiros existentes, mas há que reconhecer que eles são actualmente inadequados, dada a fraca utilização que os Estados-Membros e as regiões fazem dos recursos disponíveis no âmbito dos fundos estruturais e de coesão. O CESE está convicto de que, para cumprir os objectivos estabelecidos, cabe à Comissão:

- analisar com urgência as razões da fraca utilização dos recursos disponíveis e, se necessário, rever as regras de financiamento. Tal afigura-se particularmente premente e crucial no contexto das actuais restrições nas finanças públicas, resultantes de decisões tomadas à escala europeia através dos planos de austeridade;
- examinar modos de reforçar o papel do Fundo para a Eficiência Energética recentemente criado, tanto no plano das fontes de financiamento como dos critérios de concessão dos financiamentos que, segundo o Comité, deverão assegurar o cumprimento de objectivos ambientais, económicos e sociais;
- estudar a possibilidade de alargar a sua proposta de «obrigações-projecto previstas na Estratégia Europa 2020» a projectos que contribuam para atingir os objectivos da proposta de directiva em apreço;

- examinar os outros mecanismos de financiamento possíveis, incluindo os sistemas ditos de investidores terceiros que garantem o pré-financiamento e são remunerados pela poupança de energia decorrente dos trabalhos de melhoria da eficiência energética das habitações em causa. Nesse sentido, o CESE apoia a proposta da Comissão de recorrer às empresas de serviços energéticos (ESCO – *Energy Service Companies*), nomeadamente para a instalação de contadores inteligentes.

4.7 O CESE sublinha que, segundo o Plano de Eficiência Energética de 2011, os edifícios públicos constituem apenas 12 % do parque imobiliário da UE e, por isso, salienta a importância do parque imobiliário restante. Propõe, portanto que os Estados-Membros ponderem a adopção de medidas reforçadas e eventualmente vinculativas para o conjunto do seu parque imobiliário e apela a que tal seja feito, juntamente com medidas adequadas de financiamento, de estímulo e de acompanhamento. Tal afigura-se tanto mais necessário quanto, como salienta o considerando 15 da proposta de directiva, «o actual parque imobiliário representa o sector com maior potencial de poupança de energia. Além disso, os edifícios são essenciais para atingir o objectivo da União de redução das emissões de gases com efeito de estufa de 80 a 95 % em 2050 em comparação com 1990». Além disso, o Comité frisa que a renovação energética do parque imobiliário da UE:

- permitiria criar inúmeros postos de trabalho na Europa, cuja qualidade importa garantir mediante um diálogo social reforçado, que deverão resultar de programas de educação e de formação adaptados;
- constituiria uma fonte de receitas para os Estados (nomeadamente fazendo baixar a taxa de desemprego e fazendo aumentar as receitas fiscais);
- favoreceria a retoma da economia europeia;
- permitiria igualmente atingir objectivos sociais por meio de medidas específicas a adoptar para os agregados familiares com baixos e médios rendimentos, facilitando a diminuição das suas facturas de energia graças a uma redução da quantidade de energia necessária ao aquecimento e à iluminação das habitações.

5. Observações na especialidade

5.1 O artigo 4.^o, que prevê uma obrigação de renovar todos os anos 3 % da área construída total que seja propriedade dos organismos públicos dos Estados-Membros, refere uma área útil total superior a 250 m². O CESE entende que essas obrigações deverão ser aplicáveis aos edifícios que sejam propriedade das instituições europeias. Ademais, questiona o referido valor mínimo de 250 m², perguntando-se se, em termos práticos, tal não poderá levar a que as agências de habitação social fiquem isentas da obrigação de renovação, visto que o espaço habitável das habitações sociais é frequentemente inferior ao valor proposto – mais a mais, tendo em conta que a persecução dos objectivos de eficiência energética também deve ter uma finalidade social, introduzindo medidas que contribuam para diminuir a factura de energia dos agregados familiares desfavorecidos ao fomentar a renovação energética das respectivas habitações.

5.1.1 Na actual situação económica, é bem provável que os objectivos previstos nos artigos 4.º e 6.º não sejam cumpridos dentro dos prazos fixados. O CESE entende que a Comissão deveria encarar a hipótese de uma solidariedade europeia para com os países que, por eles próprios, não conseguem realizar esses objectivos.

5.2 Os regimes de obrigações em matéria de eficiência energética previstos no artigo 6.º, embora necessários, acarretarão custos. O CESE reputa necessário mitigar os efeitos dos custos das medidas sobre a factura paga pelos consumidores finais (ver ponto 4.5.5 do parecer CESE 1180/2011) e preconiza, em particular, a gratuidade das medidas de reabilitação para os agregados familiares com baixos rendimentos, como salienta no ponto 6.7.2 desse mesmo parecer.

5.3 O artigo 7.º, n.º 1, prevê que os Estados-Membros incentivem as pequenas e médias empresas a submeter-se a auditorias energéticas. O CESE entende, por conseguinte, que conviria incluir no artigo 2.º uma definição de «pequenas e médias empresas».

5.4 O artigo 7.º, n.º 2, prevê que as empresas não abrangidas pelo n.º 1 do mesmo artigo sejam sujeitas a uma auditoria energética o mais tardar até 30 de Junho de 2014, e de três em três anos a contar da data da auditoria energética anterior. Segundo o Comité, como mencionado no ponto 5.5.1 do parecer CESE 1180/2011, é possível que subsistam na indústria grandes potencialidades de eficiência energética por explorar, não obstante os progressos alcançados neste domínio e o facto de as medidas europeias – como o regime de comércio de licenças de emissão – visarem já as indústrias de alta intensidade energética. A fim de definir o mais brevemente possível essas potencialidades inexploradas e as medidas apropriadas a adoptar, o CESE propõe:

- efectuar sem demora e eficazmente auditorias energéticas;
- apoiar e promover a aplicação e difusão de instrumentos tradicionais e novos que facilitem a melhoria adequada e consistente da eficiência energética, tanto em indústrias de alta intensidade energética como em instalações de PME;
- as auditorias abrangem tanto os aspectos de gestão como os aspectos estruturais. As mudanças na gestão são relativamente fáceis de levar a cabo, mas as mudanças estruturais (chão, telhado, função diferente do edifício, produtos pesados) são dispendiosas e morosas, em especial por a aplicação das recomendações da auditoria exigir um estudo de custo-benefício e um plano de execução para preparar uma proposta com os seus parâmetros exactos e um orçamento. Para além dessas restrições, muitas vezes é necessário obter licenças, o que torna o processo de renovação consideravelmente mais demorado. Por estes motivos, é necessário, sempre que as modificações recomendadas pela auditoria requeiram obras de grande envergadura, prever a possibilidade de as realizar num prazo mais alargado.

5.4.1 A participação dos trabalhadores é essencial para melhorar a eficiência energética, já que, sem os seus conhecimentos, experiência e empenho, será impossível alcançar resultados. Por isso, o CESE recomenda que se analise em que medida e em que condições é que os instrumentos de avaliação comparativa para as emissões de CO₂ e de outros gases poluentes (documentos BREF elaborados pelo Instituto de Prospeção Tecnológica de Sevilha para a antiga directiva IPPC e a directiva de 2010 relativa às emissões industriais, e utilizados igualmente para o regime de comércio de emissões, incluindo parâmetros de eficiência energética) poderiam ser utilizados da mesma maneira na directiva em apreço e elaborados no âmbito de um sistema de governação que envolvesse todas as partes interessadas, incluindo os empregadores, os sindicatos e as ONG. Desta forma, seria possível levar em conta, nos diagnósticos e nas propostas a elaborar no âmbito de um tal sistema de governação, nomeadamente, os custos e os benefícios das medidas de eficiência energética previstas, bem assim outros aspectos como sejam a dimensão social e laboral, o impacto nas condições de trabalho, as análises e as normas sociais, os instrumentos de avaliação das exigências previstas em termos de mão-de-obra, qualificações e formação profissional, bem como os dispositivos a aplicar para o efeito.

5.5 O artigo 8.º, n.º 1, aponta as condições a respeitar em caso de instalação de contadores inteligentes. O CESE considera-as insuficientes. Apela a que cada Estado-Membro realize, no respectivo contexto regulamentar, um exame preliminar aprofundado dos custos e dos benefícios desses contadores. No seu entender, o exame deverá analisar, por um lado, a viabilidade técnica e rentabilidade ao nível dos custos da instalação de contadores inteligentes para o investidor, incluindo os custos de manutenção, gestão e substituição e, por outro, em que medida é que eles poderão pôr em risco os princípios da universalidade e da acessibilidade da energia para o consumidor e a protecção dos dados pessoais. No caso da electricidade, este exame faz parte da avaliação de natureza económica mencionada no ponto 2 do anexo I da Directiva 2009/72/CE de 13 de Julho de 2009.

5.6 O artigo 10.º, n.º 1, prevê o estabelecimento obrigatório de planos nacionais de aquecimento e arrefecimento. Estes planos devem incluir aspectos relativos à concorrência, de modo a solucionar os problemas que possam ser causados pelos monopólios no sector do aquecimento urbano.

5.7 Num plano muito concreto, o CESE sublinha a importância do desenvolvimento dos serviços energéticos prestados pelas administrações públicas ou propostos por empresas privadas, visando pôr em prática soluções para aumentar a eficiência energética das empresas, das colectividades e dos particulares. Os financiamentos europeus deveriam permitir tal desenvolvimento, tornando os serviços acessíveis aos particulares e às PME, de acordo com condições determinadas pelo interesse geral.

5.8 De um ponto de vista jurídico, os contratos de desempenho energético referidos no documento da Comissão no âmbito de relações contratuais com entidades públicas, constituem um instrumento capaz de generalizar a busca sistemática de uma maior eficiência energética.

5.9 O artigo 1.º sobre o âmbito de aplicação deveria excluir os edifícios históricos classificados, na medida em que os problemas práticos e estéticos resultantes, nomeadamente, da instalação de contadores inteligentes são, em geral, muito maiores nesses edifícios. Por exemplo, a legislação sobre a conservação do património impede muitas vezes o proprietário de um edifício histórico de aplicar novos sistemas de gestão energética. Os Estados-Membros devem poder decidir caso a caso sobre a aplicação desta isenção a um edifício histórico classificado específico e sobre a aplicação de uma gama mais flexível de soluções.

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O *Presidente*
do *Comité Económico e Social Europeu*
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Abertura e neutralidade da Internet na Europa»

COM(2011) 222 final

(2012/C 24/31)

Relator: **Jorge PEGADO LIZ**

Em 19 de Abril de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu, sobre:

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Abertura e neutralidade da Internet na Europa

COM(2011) 222 final.

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 Outubro de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 151 votos a favor e com 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Os conceitos da abertura e da neutralidade da Internet, as chamadas «liberdades da Internet», são essenciais para qualquer regulamentação que vise garantir a liberdade de utilização da Internet como um meio de comunicação.

1.2 Garantir a abertura e a neutralidade da Internet é reconhecido em vários documentos importantes como um objectivo político fundamental da UE, sendo inclusivamente mencionado como um dos objectivos políticos da Agenda Digital, que constitui um dos mais importantes pilares da Estratégia Europa 2020.

1.3 Por conseguinte, o CESE acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão que visa avaliar o impacto da evolução do mercado e da tecnologia nas «liberdades da Internet», embora assinala que a mesma fica aquém das legítimas expectativas do Comité.

1.4 A Comissão reconhece que há situações que podem levar à violação destes princípios, mas em vez de agir em defesa dos mesmos limita-se a assumir uma atitude passiva.

1.5 Atendendo à extrema importância de que se reveste a questão para o futuro económico e social da Europa, o CESE recomenda vivamente que os princípios da abertura e da neutralidade da Internet sejam, com a máxima celeridade, formalmente consagrados na legislação da UE, tendo sempre em conta a evolução tecnológica (tecnologias de ponta) neste domínio.

1.6 Além disso, o CESE considera que é chegado o momento de definir os princípios para garantir a abertura e a neutralidade da Internet, e recomenda um conjunto de princípios que, em sua opinião, devem ser adoptados, como indicado no ponto 7.12.

1.7 O CESE crê igualmente que estes princípios são fundamentais para a futura evolução da Internet como ferramenta de melhoria da cidadania com base na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e como condição essencial para o cumprimento dos objectivos definidos na Cimeira Mundial sobre a Sociedade da Informação realizada em Genebra (2003) e em Túnis (2005).

1.8 O CESE considera que uma acção imediata neste domínio será decisiva para o cumprimento das metas traçadas na Estratégia Europa 2020, bem como para a aplicação da Agenda Digital e o desenvolvimento da realização do mercado interno, e congratula-se com as recentes declarações públicas da Comissária Neelie Kroes nesta matéria.

1.9 Nesse sentido, solicita ao Parlamento Europeu e aos Estados-Membros que adoptem uma abordagem proactiva no sentido de salvaguardar as liberdades da Internet, e parte do princípio de que a Comissão agirá em consonância.

2. Síntese, natureza e conteúdo da comunicação da Comissão

2.1 A comunicação é um documento político que cumpre o compromisso assumido pela Comissão Europeia na sua declaração associada ao pacote de reforma das telecomunicações ⁽¹⁾ de 2009 de estar «atenta ao impacto da evolução do mercado e da tecnologia nas “liberdades da Internet”, dando conta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, até final de 2010, da eventual necessidade de orientações suplementares».

2.1.1 Nessa declaração, a Comissão proclamou o seu empenho forte e inequívoco na «preservação das características de abertura e neutralidade da Internet, tendo plenamente em conta a actual vontade dos co-legisladores de consagrarem a neutralidade da Internet como objectivo político e princípio regulamentar a promover pelas autoridades reguladoras nacionais».

⁽¹⁾ JO L 337 de 18.12.2009.

2.2 Convém recordar que, na sua Agenda Digital para a Europa, a Comissão anunciou que iria «acompanhar atentamente a aplicação das novas disposições legislativas sobre o carácter aberto e neutro da Internet»⁽²⁾.

2.3 A comunicação descreve a consulta pública e as sondagens efectuadas pela Comissão em 2010⁽³⁾, bem como a primeira conjunta organizada pela Comissão e pelo Parlamento em 11 de Novembro de 2010⁽⁴⁾.

2.4 A Comissão conclui que não devem ser tomadas medidas neste momento, uma vez que os dados se revelam insuficientes para recomendar a necessidade de legislação adicional nesta altura.

2.4.1 No decorrer do processo de consulta, várias partes interessadas e o Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Electrónicas (ORECE), afirmaram que alguns fornecedores de serviços Internet (FSI) estavam a «condicionar», «bloquear» e aplicar taxas discriminatórias pelo fornecimento de determinados tipos de tráfego⁽⁵⁾.

2.4.2 Contudo, a Comissão espera que as regras em matéria de contratos⁽⁶⁾, transparência⁽⁷⁾, mudança de operador⁽⁸⁾ e qualidade do serviço⁽⁹⁾, que fazem parte do quadro regulamentar revisto das comunicações electrónicas da UE, contribuam para a produção de resultados competitivos.

2.4.3 Além disso, a Comissão é de opinião que se deve prever um período suficiente para a aplicação das respectivas disposições e para a avaliação dos seus efeitos práticos⁽¹⁰⁾.

⁽²⁾ COM(2010) 245 final de 26.8.2010.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm

⁽⁵⁾ Condicionar: Um fornecedor de serviços Internet (FSI) pode condicionar a largura da sua banda de forma a reduzir propositadamente a velocidade de serviço de um cliente privado para certos tipos de tráfego. O ORECE informou que certos fornecedores em França, Grécia, Hungria, Lituânia, Polónia e Reino Unido recorrem ao «condicionamento» de serviços de partilha posto-a-posto (*peer-to-peer* (P2P)) de ficheiros ou de fluxo de vídeos. Bloquear: Um operador FSI pode bloquear propositadamente os endereços IP de sítios Web específicos para impedir o acesso dos seus clientes de serviços Internet a determinadas aplicações e serviços. O ORECE comunicou que alguns operadores de comunicações móveis na Áustria, Alemanha, Itália, Países Baixos, Portugal e Roménia bloqueiam ou aplicam uma sobretaxa pelo fornecimento de serviços de Voz sobre Protocolo Internet (VoIP).

⁽⁶⁾ Artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Directiva Serviço Universal tal como alterada pela Directiva 2009/136/CE relativa aos direitos dos cidadãos.

⁽⁷⁾ Artigo 21.º, n.º 3, alíneas c) e d), da Directiva Serviço Universal tal como alterada pela Directiva 2009/136/CE relativa aos direitos dos cidadãos.

⁽⁸⁾ Considerando 47 da Directiva 2009/136/CE relativa aos direitos dos cidadãos.

⁽⁹⁾ Artigo 22.º, n.º 3, da Directiva Serviço Universal tal como alterada pela Directiva 2009/136/CE relativa aos direitos dos cidadãos.

⁽¹⁰⁾ Em 19 de Julho de 2011, a Comissão intentou processos judiciais contra 20 Estados-Membros por incumprimento da obrigação de transposição do quadro revisto para a legislação nacional.

2.5 A comunicação em análise não define explicitamente esses termos fundamentais, tal como eles devem ser interpretados pela legislação europeia. De facto, ela afirma que não há «uma definição assente de “neutralidade da Internet”».

2.5.1 Em vez disso, junta os dois termos e sintetiza a posição jurídica da UE sobre ambos, referindo-se ao artigo 8.º, n.º 4, alínea g), da directiva-quadro, que obriga as autoridades reguladoras nacionais (ARN) a garantirem que os utilizadores finais têm a capacidade de aceder e distribuir informação e de utilizar as aplicações e os serviços à sua escolha (sujeito à legislação aplicável)⁽¹¹⁾.

2.6 No final da comunicação, a Comissão compromete-se a publicar os elementos apurados pelo ORECE sobre as práticas dos FSI que sejam eventualmente anticoncorrenciais e contra os princípios de abertura e neutralidade da Internet. Caso se comprove que existem problemas significativos e persistentes e a Comissão considere que é necessária legislação adicional, informará o Conselho sobre eventuais acções necessárias.

3. Contexto

3.1 O facto de não se definirem explicitamente os termos principais em questão coloca um problema grave. Sem uma definição, não é possível fazer uma exposição clara dos argumentos nem uma orientação clara do mercado e dos reguladores relativamente ao âmbito da legislação europeia que se pretende nesta matéria.

3.2 Abertura da Internet

3.2.1 O conceito de abertura da Internet remonta ao início da Internet e à criação da World Wide Web, quando os conteúdos da Internet pública se tornaram acessíveis às pessoas de todo o mundo com uma ligação à Internet.

3.2.2 A abertura da Internet consiste no princípio de que os utilizadores são livres de se ligarem à Internet pública sem restrições dos governos ou dos FSI relativamente aos conteúdos, sítios Web, plataformas, tipos de equipamento que podem ser utilizados e modalidades de comunicação permitidos.

3.2.3 Trata-se de «abertura», pois utiliza modelos gratuitos e acessíveis ao público que qualquer pessoa pode utilizar para construir sítios Web, aplicações e serviços, e porque gere todo o tráfego sensivelmente da mesma forma.

3.2.4 Uma vez estabelecida a ligação à Internet pública, não é necessário pedir autorização ou pagar adicionalmente aos FSI para se conectar a outros indivíduos em linha. Se se criar um novo serviço inovador, não é necessário pedir autorização para partilhá-lo com o mundo.

3.2.5 É a esta liberdade de comunicação e inovação que se deve o sucesso notável da Internet.

⁽¹¹⁾ Directiva 2002/21/CE tal como alterada pela Directiva 2009/140/CE de 25 de Novembro de 2009 (JO L 337 de 18.12.2009).

3.2.6 Na realidade, actualmente, uma grande parte da Internet pública já não está «aberta». Ainda há abertura no acesso, mas as aplicações utilizadas nos telefones inteligentes e nas redes sociais, bem como os conteúdos não gratuitos que se adquirem fazem parte de uma Internet fechada, apenas acessível através de interfaces próprias e de API (interface de programação de aplicações) ⁽¹²⁾.

3.2.6.1 Cada vez mais, há países ⁽¹³⁾, empresas ⁽¹⁴⁾ e operadores de redes ⁽¹⁵⁾ que limitam o acesso à Internet pública ou alteram o seu modo de funcionamento por motivos políticos, tecnológicos ou comerciais.

3.2.7 No entanto, foi o conceito de abertura da Internet que impulsionou a inovação económica, a participação democrática, a liberdade de expressão e a aprendizagem em linha pelo mundo. É um conceito com uma importância vital para os nossos valores de liberdade, igualdade e direitos humanos, como estabelecido na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

3.2.8 Sem ser explicitamente nomeado, o princípio da abertura da Internet está patente no artigo 1.º, n.º 3, alínea a), e no artigo 8.º, n.º 4, alínea g), da directiva-quadro relativa às comunicações electrónicas, bem como no Considerando 28 da Directiva 2009/136/CE relativa aos direitos dos cidadãos.

3.3 Neutralidade da Internet

3.3.1 O princípio da neutralidade da Internet tem a sua origem no princípio da abertura da Internet. Enquanto a abertura da Internet está relacionada com modelos abertos e liberdade de ligação e utilização da Internet, a neutralidade da Internet tem a ver com o tratamento comercial dos consumidores da Internet por parte dos fornecedores de serviços de Internet. Procura proteger os direitos dos consumidores no âmbito do princípio da abertura da Internet sem uma interferência comercial do operador de rede que não seja razoável.

3.3.2 O princípio da neutralidade da Internet implica que as empresas fornecedoras de serviços Internet devem tratar todas

as fontes de dados semelhantes da Internet do mesmo modo e não discriminar entre diferentes tipos de tráfego por motivos comerciais.

3.3.2.1 Segundo este princípio, os utilizadores da Internet devem controlar os conteúdos a que têm acesso e as aplicações que utilizam na Internet, e os FSI não devem poder usar o seu poder no mercado para discriminar aplicações ou conteúdos concorrentes.

3.3.2.2 Este princípio pode ser compatível com as medidas de gestão do tráfego, desde que estas medidas não sejam discriminatórias, sejam transparentes para os consumidores e sejam adoptadas para realizar objectivos legítimos de qualidade de serviço. As medidas de gestão do tráfego não podem, porém, criar incentivos para abrandar o desenvolvimento da rede, tendo em vista cobrar preços mais elevados devido à escassez dos recursos.

3.3.3 O princípio defende que o mercado das conexões deve ser mantido legalmente separado do mercado dos conteúdos e das aplicações, o que significa que as empresas que operam nos dois mercados devem separar inteiramente a gestão dos respectivos mercados.

3.3.4 No entanto, este princípio poderá estar sob ameaça ⁽¹⁶⁾. Os FSI podem utilizar a sua infra-estrutura local para bloquear determinadas aplicações e conteúdos da Internet (por exemplo, sítios Web, serviços, protocolos), em particular dos seus concorrentes, ou para alterar os seus modelos de negócio com o objectivo de reduzir a qualidade e o nível de acesso de que beneficiam diferentes utilizadores. Essas mudanças dos modelos de negócio podem conduzir a uma discriminação injusta na tarifação e na qualidade dos serviços.

3.4 Pareceres anteriores do CESE

3.4.1 O CESE assumiu em diversos pareceres uma posição clara a favor destes dois princípios, essencialmente com base na liberdade e nos direitos humanos, protecção de dados e da privacidade, governação democrática e colaborativa, inclusão e capacitação, inovação e crescimento económico ⁽¹⁷⁾.

⁽¹²⁾ Uma interface de programação de aplicações (API) consiste num código de programação inserido entre dois programas para que se possam interligar e trabalhar em conjunto.

⁽¹³⁾ Os sistemas de censura da Internet na China comumente conhecidos como «Great Firewall of China» impõem já controlos estritos das ligações Internet com o resto do mundo, monitorizando o tráfego e impossibilitando o acesso a vários sítios e serviços Web. Outros países, incluindo o Irão, Cuba, Arábia Saudita e Vietname, adoptaram estratégias similares, e outros governos estão a apertar os controlos sobre o que os cidadãos podem ver e fazer na Internet.

⁽¹⁴⁾ Os utilizadores dos aparelhos móveis da Apple acedem a muitos serviços Internet através de pequenas aplicações informáticas descarregáveis, conhecidas por *apps*, em vez de através de um navegador. Ao determinar quais as aplicações permitidas nos seus aparelhos, a Apple assumiu o papel de filtro. A medida que as aplicações se estendem a outros aparelhos móveis, incluindo automóveis e televisões, outras empresas seguirão a mesma estratégia. - *Economist* de 2.9.2010.

⁽¹⁵⁾ Os FSI e os operadores de redes de telecomunicações que procuram novas fontes de receitas estão a utilizar a tecnologia para discriminar entre os tipos de tráfego Internet na sua rede, de forma a poderem cobrar uma sobretaxa, degradar ou até bloquear certos serviços.

⁽¹⁶⁾ Na sua resposta à consulta pública da CE de 30 de Junho de 2010, o ORECE indicou três preocupações principais em relação aos futuros desenvolvimentos: 1) a eventual discriminação nos preços mediante o uso de tecnologias como a denominada *deep packet inspection* (inspecção exaustiva de pacotes de dados – DPI), combinada com incentivos económicos e o potencial para integração vertical, levaria a práticas desleais; 2) a possibilidade de consequências negativas duradouras para a economia da Internet (inovação, liberdade de expressão, etc.); 3) confusão e impacto negativo no consumidor devido à falta de transparência.

⁽¹⁷⁾ Ver pareceres do CESE 984/2008 sobre *Redes de comunicações electrónicas* (TEN/327-329 de 29 de Maio de 2008), relator: Bernardo Hernández Bataller, principalmente os pontos 1.1., 1.2.7 e 4.4; CESE 1915/2008 sobre *Acesso à Internet de banda larga para todos – Reflexão sobre a evolução do âmbito do serviço universal de comunicações electrónicas* (TEN/353 de 3 de Dezembro de 2008), relator: Raymond Hencks, principalmente o ponto 1.5; CESE 1628/2010 sobre *Uma Agenda Digital para a Europa* (TEN/426 de 13 de Dezembro de 2010), relator: Thomas McDonogh, principalmente os pontos 1.6, 1.9 e 4.5; CESE 525/2011 sobre *Um Acto para o Mercado Único* (INT/548 de 15 de Março de 2011), relatores: Benedicte Federspiel, Martin Siecker e Ivan Voleš; e em especial o recente CESE 669/2011 sobre *Melhorar a literacia, as competências e a inclusão digitais* (TEN/453), relatora: Laure Batut.

3.4.2 Particularmente no seu parecer CESE 362/2011, já afirmou que «O Comité considera que o princípio da neutralidade da rede é de vital importância para o futuro dos serviços de Internet na Europa»⁽¹⁸⁾.

4. A economia por trás dos princípios: relação com a Estratégia Europa 2020 e a Agenda Digital

4.1 Economia digital

4.1.1 No âmbito do programa emblemático da Agenda Digital⁽¹⁹⁾, a Estratégia Europa 2020⁽²⁰⁾ procura impulsionar o enorme potencial de crescimento da Internet e da economia digital.

4.1.2 Actualmente, dois mil milhões de pessoas estão ligadas à Internet, e as transacções do comércio electrónico envolvem quase 5,5 biliões de euros por ano. O consumo e os gastos relacionados com a Internet são superiores aos da agricultura ou da energia e, em países com maior penetração da Internet, contribuíram 21 % para o crescimento do PIB nos últimos cinco anos⁽²¹⁾.

4.1.3 Um estudo recente da McKinsey⁽²²⁾ sobre quase 5 000 PME revelou que as que têm uma presença mais forte na Internet cresceram mais do dobro do que as empresas cuja presença é mínima ou nula. Também criaram mais do dobro do número de empregos quando comparadas com as outras.

4.1.4 A fim de tirar o máximo partido deste potente motor de crescimento e transformação, devem ser envidados todos os esforços para maximizar o acesso e a liberdade de utilização da Internet e minimizar o seu custo para consumidores e empresas.

4.2 PME, inovação, emprego e crescimento

4.2.1 Um dos pontos centrais da Estratégia Europa 2020 consiste em melhorar o enquadramento empresarial em especial para as PME, reduzir os custos de transacção, estimular a inovação das PME e apoiar novas empresas.

4.2.2 Quaisquer políticas que abandonem os princípios de abertura e neutralidade da Internet para favorecerem os grandes operadores de redes à custa dos 23 milhões de PME⁽²³⁾ da Europa e dos consumidores afectarão a capacidade da Europa de transformar a economia e a sociedade, tal como pretende a Estratégia Europa 2020.

⁽¹⁸⁾ Ver parecer do CESE 362/2011 sobre *Primeiro Programa da Política do Espectro Radioeléctrico/Banda larga europeia* (TEN/434-435).

⁽¹⁹⁾ Uma Agenda Digital para a Europa – COM(2010) 245 final.

⁽²⁰⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽²¹⁾ Ver «Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity», McKinsey Global Institute, Maio de 2011.

⁽²²⁾ Ver «Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity», McKinsey Global Institute, Maio de 2011, http://www.mckinsey.com/mgi/publications/internet_matters/pdfs/MGI_internet_matters_full_report.pdf.

⁽²³⁾ Eurostat (Eurostat Yearbook 2010, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat_yearbook_2010)

4.3 Mercado interno e concorrência leal

4.3.1 A aplicação dos princípios da abertura e da neutralidade da Internet como forma de garantir uma concorrência leal e estimular a inovação é também essencial para a concretização de um mercado único digital⁽²⁴⁾.

5. Alguns operadores de redes contra o princípio da neutralidade da Internet

5.1 Alguns operadores de redes têm exercido bastante pressão junto dos governos nacionais e da Comissão para que os ajudem a aumentar a sua percentagem de receitas da Internet⁽²⁵⁾. Advogam que, se não conseguirem criar novos fluxos de receitas com o fornecimento de conteúdos, não serão capazes de fazer o investimento de capital necessário para fornecer a banda larga de alta velocidade de que a Europa necessita⁽²⁶⁾.

5.1.1 Alguns operadores de redes privados que competem no mercado das conexões Internet e procuram retornos sobre o investimento a curto prazo mostram-se cautelosos quanto a investir agora neste domínio, pois não consideram o negócio suficientemente lucrativo, em especial no tocante às regiões periféricas.

5.2 No entanto, ajudados por apoios europeus ao investimento para fornecer banda larga de alta velocidade⁽²⁷⁾ e atraídos pelos níveis de crescimento da procura de banda larga, novos fornecedores de infra-estruturas estão a entrar no mercado das conexões. E à medida que se tem desenvolvido na Europa um mercado mais competitivo de infra-estruturas de banda larga, a disponibilidade da largura de banda e o custo de fornecê-la estão também a ser positivamente influenciados pelo desenvolvimento de novas tecnologias para a banda larga terrestre e sem fios. Por exemplo, estão em curso projectos importantes para fornecer Internet de alta velocidade nas zonas rurais, aproveitando o dividendo digital resultante da migração da radiodifusão analógica para a radiodifusão digital.

⁽²⁴⁾ Tal como definido na Comunicação *Um Acto para o Mercado Único – Para uma economia social de mercado altamente competitiva – 50 propostas* (COM(2010) 608 final/2 de 11.11.2010) e na Comunicação *Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua – Juntos para um novo crescimento* (COM(2011) 206 final de 13.4.2011), ponto 2.7.

⁽²⁵⁾ Quatro dos maiores FSI da Europa – Deutsche Telekom, France Telecom, Telecom Italia e Telefónica – encomendaram um estudo para defenderem a sua causa. A.T. Kearney, 2010, *A Viable Future Model for the Internet*.

⁽²⁶⁾ Os maiores operadores de FSI da Europa advogam que se modernizarem as suas redes de forma a satisfazer a procura prevista de banda larga em 2014 sem receitas suplementares, o retorno sobre o capital diminuirá 3 pontos percentuais para cerca de 9 %. A.T. Kearney, 2010, *A Viable Future Model for the Internet*.

⁽²⁷⁾ Ver COM(2010) 471 final – *Primeiro programa de política do espectro radioeléctrico*, COM(2010) 472 final – *Banda larga europeia: investir no crescimento induzido pelas tecnologias digitais*, e 2010/572/UE (ver <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:251:0035:0048:PT:PDF>) – Recomendação da Comissão sobre o acesso regulamentado às redes de acesso da próxima geração (NGA); ver também *Tabela de avaliação da Agenda Digital* (SEC(2011) 708 final de 31.5.2011).

5.3 O problema é que as propostas de alguns FSI de mudar os seus modelos de negócio, negando o princípio da neutralidade da Internet, aumentarão os custos dos conteúdos e dos serviços na Internet ou reduzirão a abertura da Internet.

5.3.1 Se o princípio da neutralidade da Internet for comprometido, permitindo assim aos FSI aplicar sobretaxas, condicionar ou bloquear o tráfego da Internet entre clientes e operadores, o custo dos serviços da Internet aumentará na Europa, o que terá efeitos prejudiciais para a inovação, o crescimento, o emprego e a Estratégia Europa 2020.

5.3.2 Tal poderia inclusivamente pôr em perigo o cumprimento dos objectivos da Cimeira Mundial sobre a Sociedade da Informação, definidos em Genebra (2003) e em Túnis (2005) em harmonia com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) ⁽²⁸⁾.

6. KPN ⁽²⁹⁾ provoca a criação de legislação sobre a neutralidade da rede nos Países Baixos

6.1 Na sua comunicação de 19 de Abril, a Comissão afirmou não ter provas suficientes de que os operadores interferiam no tráfego da Internet para obter vantagens comerciais que justificassem a introdução neste momento de legislação adicional para proteger o princípio da neutralidade da Internet.

6.2 No entanto, mais tarde, em 10 de Maio, o FSI neerlandês KPN ⁽³⁰⁾ comunicou que tencionava cobrar, a partir de Julho, uma taxa adicional aos clientes pelo acesso a determinadas aplicações da Internet, como o VoIP (Skype) e a aplicação do telefone inteligente WhatsApp, que substitui o SMS.

6.2.1 Foi revelado que a KPN, tal como outros FSI, usava uma tecnologia denominada *deep packet inspection* (inspecção exaustiva de pacotes de dados – DPI) ⁽³¹⁾ para analisar o tráfego da Internet dos clientes e planeava aplicar uma taxa adicional às chamadas VoIP, ao tráfego WhatsApp e a quaisquer outros conteúdos que desejasse bloquear ou com os quais tencionasse obter lucro.

6.2.2 Uma vez que ignorar o princípio da neutralidade da Internet fazia parte dos seus interesses estratégicos, e dado não existir nenhum requisito jurídico que imponha o respeito deste princípio, a KPN declarou abertamente a sua intenção de aplicar «taxas» a determinados tipos de tráfego na Internet.

⁽²⁸⁾ Ver *Monitoring the WISIS Targets – A mid-term review* (World Telecommunication/ICT Development Report 2010, ITU, Genebra, 2010).

⁽²⁹⁾ KPN é a empresa de telecomunicações neerlandesa com interesses em diversos países europeus. É o principal FSI dos Países Baixos, com um volume de negócios em 2010 de EUR13,4 mil milhões e lucros na ordem dos EUR1,8 mil milhões.

⁽³⁰⁾ Ver emissão Web do KPN *Investor Day: Group Strategy* em: http://pulse.companywebcast.nl/player1_0/default.aspx?id=12193&bb=true&swf=true.

⁽³¹⁾ *Deep Packet Inspection* (DPI) é uma tecnologia usada por um FSI para analisar em pormenor o pacote de dados quando este passa num ponto de inspecção. *Deep Packet Inspection* (e filtragem) permite uma gestão avançada da rede, do serviço do utilizador e das funções de segurança, bem como prospecção de dados da Internet, escutas não autorizadas, censura, etc.

6.3 O anúncio público das intenções e medidas que a KPN pretendia levar por diante desencadeou uma tempestade política nos Países Baixos que resultou na adopção, em 22 de Junho, pela câmara baixa do Parlamento dos Países Baixos da primeira lei europeia que prevê a salvaguarda dos princípios da abertura e da neutralidade da Internet.

6.4 A declaração de intenção por parte da KPN provou decididamente que alguns operadores de redes não consideram as disposições do quadro revisto sobre as comunicações electrónicas nem a legislação da UE em matéria de concorrência como uma verdadeira protecção do princípio da neutralidade da Internet.

7. A UE deve agir agora ou aguardar novos desenvolvimentos?

7.1 Na comunicação, a Comissão defende que se deve aguardar.

7.2 A Comissão postula que a transposição do quadro regulamentar revisto para as legislações nacionais deve oferecer protecção suficiente ao princípio da abertura da Internet. Na eventualidade de um operador violar a lei, a ARN detém poderes inequívocos para agir resolutamente.

7.3 Contudo, segundo a comunicação, não haveria qualquer necessidade de garantir o cumprimento do princípio da neutralidade da Internet. Pelo contrário, a Comissão sugere que bastaria um mercado concorrencial para a conectividade de banda larga, a par de disposições sobre a transparência e a mudança de operador para os consumidores no quadro revisto.

7.4 A comunicação deixa entender que seria melhor esperar para ver se a legislação e as condições concorrenciais existentes constituirão uma protecção adequada do princípio da neutralidade da Internet, e que a aplicação de legislação *ad hoc* neste momento traria efeitos adversos para o desenvolvimento da economia da Internet da Europa, abrاندando o investimento ou impedindo o aparecimento de modelos de negócio inovadores.

7.5 Aqueles que preconizam que se deve aguardar novos desenvolvimentos no mercado concorrencial da Europa para os serviços dos FSI afirmam que se os operadores de redes introduzirem taxas discriminatórias pelo fornecimento de conteúdos, os clientes insatisfeitos mudarão para outro FSI.

7.5.1 Não obstante, este argumento subestima a dificuldade real que muitos clientes têm em mudar de operador ⁽³²⁾, bem como o efeito insidioso que poderia ter uma acção conjunta dos principais FSI se decidissem todos cobrar taxas discriminatórias pelo fornecimento de conteúdos.

⁽³²⁾ A análise da Ofcom sobre a mudança de operador no Reino Unido (10 de Setembro de 2010) mostrou que, mesmo tendo essa possibilidade, 45 % dos clientes da banda larga consideram que a mudança «dá demasiado trabalho» e que é improvável que os consumidores mudem só porque um ou dois dos seus acessos da Internet foram proibidos ou são sobretaxados: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/consumer-switching/summary/switching.pdf>

7.6 Na Europa, 61 % dos agregados familiares, que têm presentemente acesso à Internet, adquirem-no como parte de um pacote global de Internet, telefone e televisão. Além disso, 92 % dos agregados familiares com pacotes de serviços não mudaram de fornecedor, embora 36 % tenham considerado fazê-lo ⁽³³⁾. É evidente que o poder de mercado dos FSI está a aumentar graças a práticas de *marketing* astutas, o que afecta negativamente o comportamento de mudança dos consumidores – *marketing* astuto enfraquece o poder do consumidor. A menos que a legislação o impeça, o *marketing* astuto permitirá aos FSI tirar partido da sua posição e seguir práticas contrárias ao princípio da neutralidade da Internet, o que resulta em lucros excessivos e prejudica a concorrência e a inovação.

7.7 De qualquer forma, o processo de avaliar a eficácia das novas regras das comunicações electrónicas irá demorar um período considerável.

7.7.1 Tendo em conta o tempo que pode levar para que as acções regulamentares sejam ponderadas, elaboradas e produzam plenos efeitos na UE-27, e dada a rapidez com que os FSI parecem avançar no sentido de introduzir novos modelos de negócio, a neutralidade da Internet poderá ser já um conceito irrelevante ainda antes da elaboração de quaisquer regulamentações.

7.8 O CESE propõe que seja adoptada uma abordagem proactiva, baseada essencialmente nos princípios de prevenção e precaução descritos no seu anterior parecer sobre *A Abordagem proactiva do direito da UE* ⁽³⁴⁾ e congratula-se com as declarações públicas muito recentes da Comissária Neelie Kroes, que parecem apoiar esta abordagem.

7.9 De acordo com esta abordagem, os princípios de abertura e neutralidade da Internet deveriam ser definidos de forma inequívoca e consagrados na legislação europeia em apoio aos direitos dos cidadãos definidos na Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

7.10 A Comissão deveria elaborar uma definição dos princípios de abertura e neutralidade da Internet, após ponderação cuidada das diversas formulações e consulta das partes interessadas e tendo em conta a evolução tecnológica (tecnologias de ponta) neste domínio.

7.11 Embora o princípio da abertura da Internet seja abrangido de forma relativamente adequada pela legislação da UE no artigo 1.º, n.º 3, alínea a), e no artigo 8.º, n.º 4, alínea g), da directiva-quadro ⁽³⁵⁾, em articulação com o n.º 28 da Directiva relativa aos direitos dos cidadãos ⁽³⁶⁾, poderia ser ainda mais explícito e inequívoco. Todavia, o princípio específico da neutralidade da Internet não está definido no direito da UE nem é devidamente abrangido por nenhuma combinação de disposições.

⁽³³⁾ As estatísticas do arquivo de ciências sociais referem-se à sondagem à utilização das comunicações electrónicas a nível doméstico do Eurobarómetro Especial 362, de Julho de 2011, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_362_en.pdf.

⁽³⁴⁾ Ver o parecer do CESE 1905/2008 sobre *A abordagem proactiva do direito: Um passo para legislar melhor a nível da EU*, (JO C 175 de 28.7.2009, p. 26).

⁽³⁵⁾ Directiva 2002/21 tal como alterada pela Directiva 2009/140/CE de 25 de Novembro de 2009 (JO L 337 de 18.12.2009).

⁽³⁶⁾ 2009/136/CE.

7.12 Na opinião do Comité, com base principalmente na análise dos princípios constantes das orientações norueguesas para a neutralidade da Internet ⁽³⁷⁾, na resposta da Associação Europeia dos Consumidores (BEUC) à consulta da CE sobre neutralidade da Internet ⁽³⁸⁾, na Resolução sobre a neutralidade da Internet do Diálogo Transatlântico de Consumidores (TACD) ⁽³⁹⁾ e na lei neerlandesa recentemente promulgada ⁽⁴⁰⁾, a definição dos princípios deveria conter no mínimo os seguintes elementos:

i) Liberdade e qualidade do acesso à Internet

A Comissão Europeia devia definir uma norma comum da UE sobre «qualidade mínima de serviço» de acordo com os princípios de interesse geral e garantir um controlo eficaz da sua aplicação.

ii) Não discriminação entre diferentes fluxos de tráfego da Internet

Regra geral, não deve ser feita qualquer distinção na forma de tratamento de cada fluxo de dados individual, seja segundo o tipo de conteúdos, o serviço, a aplicação, o dispositivo ou o endereço dos fluxos de origem ou destino. Isto aplica-se a todos os pontos da rede, incluindo os pontos de interconexão.

Poderá haver excepções a este princípio, desde que estejam em conformidade com as orientações estabelecidas na recomendação proposta em iii).

iii) Supervisão de mecanismos de gestão de tráfego da Internet

Em excepção aos princípios constantes nas propostas i) e ii), e a fim de limitar eventuais derrogações aos mesmos, quando os FSI utilizam mecanismos de gestão do tráfego da Internet para garantir a qualidade do acesso à Internet, esses devem estar em conformidade com os princípios gerais de relevância, proporcionalidade, eficiência, não discriminação entre as partes e transparência.

⁽³⁷⁾ Orientações para a neutralidade da Internet, 2009: <http://www.npt.no/ikbViewer/Content/109604/Guidelines%20for%20network%20neutrality.pdf>

⁽³⁸⁾ Os consumidores devem ter direito ao seguinte:

1. Uma ligação Internet com a velocidade e a fiabilidade publicitadas.
2. Uma ligação Internet que lhes permita:
 - a. enviar e receber conteúdos da sua escolha;
 - b. utilizar serviços e aplicações da sua escolha;
 - c. conectar material informático e utilizar programas informáticos da sua escolha que não causem danos na rede.
3. Uma ligação Internet sem discriminações em relação ao tipo de aplicação, serviço ou conteúdo ou baseadas no endereço electrónico do remetente ou do destinatário.
4. Concorrência entre operadores de redes, fornecedores de aplicações, serviços e conteúdos.
5. Conhecimento das práticas de gestão da rede empregadas pelos seus operadores de redes (http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/public_consult/net_neutrality/comments/08industry_social_consumer_orgs_ngos_etc/beuc.pdf).

⁽³⁹⁾ Resolução TACD de Abril de 2010 (doc. n.º: INFOSOC 42-09)

⁽⁴⁰⁾ Tradução oficial: <https://www.bof.nl/2011/06/15/net-neutrality-in-the-netherlands-state-of-play/>

iv) Serviços geridos

Para manter a capacidade de inovação de todos os intervenientes, os operadores de comunicações electrónicas devem ser capazes de comercializar «serviços geridos» a par do acesso à Internet, desde que os serviços geridos não degradem a qualidade do acesso à Internet abaixo de um determinado nível satisfatório e que os fornecedores ajam de acordo com as leis da concorrência em vigor e as regulamentações específicas do sector.

v) Maior transparência perante os utilizadores finais e um conjunto definido de informação normalizada

Deveria ser disponibilizada informação clara, precisa e relevante sobre os serviços e as aplicações a que se pode aceder através dos FSI: a qualidade do seu serviço, eventuais limitações e quaisquer práticas de gestão de tráfego. A CE deverá garantir transparência aos consumidores, incluindo informações claras sobre termos e condições, o direito de usar qualquer aplicação legal e a possibilidade de mudar de fornecedor. A CE deverá ainda promover o diálogo e a adopção de mecanismos de co-regulação eficazes entre a indústria e as entidades reguladoras nacionais, sob a sua égide, com o objectivo de aprovar em toda a UE princípios de transparência e um conjunto de informações normalizadas.

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Branco sobre o Roteiro do espaço único europeu dos transportes — Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos»

COM(2011) 144 final

(2012/C 24/32)

Relator: **Pierre-Jean COULON**

Co-relator: **Stefan BACK**

Em 28 de Março de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

Livro Branco sobre o Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos

COM(2011) 144 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas, Sociedade da Informação que emitiu parecer em 7 de Outubro de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 170 votos a favor, 3 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe genericamente com agrado o Livro Branco sobre o Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos (a seguir denominado «o Roteiro»). A estratégia proposta neste Roteiro quadra-se em grande medida com as recomendações feitas pelo Comité em anteriores pareceres. O Comité tem, contudo, algumas reservas quanto a uma série de domínios.

1.2 O CESE concorda que a ideia de reduzir 60 % dos gases com efeito de estufa no sector dos transportes até 2050, embora muito ambiciosa, está em linha com os objectivos gerais da UE em matéria de política climática e estabelece um equilíbrio razoável entre a necessidade de reduzir rapidamente as emissões de gases com efeito de estufa e o tempo necessário para otimizar a eficiência energética num espaço único europeu dos transportes e para desenvolver novos combustíveis sustentáveis e sistemas de propulsão a fim de reduzir a dependência dos combustíveis fósseis.

1.3 O CESE verifica que há um enorme fosso entre os objectivos, o modo como serão alcançados e o financiamento necessário à sua consecução. Recomenda que se articulem melhor as medidas estratégicas do Roteiro (até 2050) com as medidas mais práticas e imediatas (2020 e 2030).

1.4 Como acertadamente se afirma no Roteiro, para que os modos alternativos obtenham uma maior quota de mercado serão necessários investimentos significativos nas infra-estruturas. Contudo, o documento foca principalmente o

financiamento da futura rede de base RTE-T e enumera eventuais formas de conseguir pelo menos parte do financiamento necessário. A tarifação e o financiamento privado não são soluções viáveis em todo o lado. Isto é válido também para as infra-estruturas em geral, incluindo a manutenção e a infra-estrutura rodoviária de que não se pode ainda prescindir. O CESE recomenda que sejam afectados suficientes recursos financeiros às infra-estruturas de transporte no quadro financeiro plurianual após 2013. Os futuros projectos requerem uma melhor coordenação entre os Estados-Membros e as instituições europeias em matéria de planeamento e de estabelecimento de prioridades e devem incluir igualmente a modernização das infra-estruturas existentes.

1.5 O CESE apoia a elaboração de uma estratégia europeia para transportes eficientes e efectivamente sustentáveis que tenha em conta os desafios económicos e ambientais, mas também sociais. A evolução em todos os modos de transporte deve ter mais em conta o diálogo social e ajudar a reforçá-lo. O CESE opõe-se à referência a «obrigações mínimas de serviço» no Roteiro. Esta questão só pode ser decidida através da negociação colectiva em cada um dos Estados-Membros da UE. Compartilha a posição da Comissão de que o diálogo social é fundamental para evitar conflitos sociais, no pleno respeito dos direitos à acção colectiva dos trabalhadores nos termos do artigo 151.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

1.6 Para além de colocar a ênfase na necessidade de criar condições favoráveis à qualidade do emprego no sector dos transportes, há que propor medidas que permitam reforçar a formação e acompanhar os intervenientes do mercado nos seus esforços de recrutamento. No geral, a vertente social do Roteiro está pouco desenvolvida.

1.7 O Roteiro é bastante pessimista quanto às possibilidades de reduzir as emissões de dióxido de carbono no transporte rodoviário de mercadorias. Talvez devesse, para além de promover o desenvolvimento de novos sistemas de propulsão e de novos combustíveis, reforçar o apoio às medidas susceptíveis de otimizar o uso do transporte e diminuir as deslocações, sem afectar a capacidade global, adoptando medidas de *e-freight*, melhorando a logística e os veículos e desenvolvendo corredores verdes.

1.8 Apesar de o Roteiro ter por base o princípio da combinação de modos de transporte, que é um elemento da co-modalidade, também propõe objectivos específicos de transferência modal para o transporte rodoviário de mercadorias, nomeadamente transferir para outros modos, como o ferroviário ou o marítimo/fluvial, até 2030, 30 % do tráfego rodoviário de mercadorias em distâncias superiores a 300 km, e mais de 50 % até 2050. A proposta de uma abordagem única carece de uma base científica adequada e nem o Livro Branco nem a avaliação de impacto explicam o motivo subjacente a este limiar.

1.9 O Roteiro preconiza o reforço da política de liberalização, especialmente no sector ferroviário. Os membros do CESE recomendam que seja, antes de mais, feito um balanço fundamentado das reformas levadas a cabo nos vários Estados-Membros, em particular das formas de separação entre a gestão das infra-estruturas e a exploração dos serviços de comboio, e do seu impacto no aumento do número de passageiros e da frequência de utilização dos caminhos-de-ferro, na segurança, no emprego, na qualidade do serviço, nos custos de produção e na acessibilidade dos preços para os utentes.

1.10 O Roteiro propõe que seja introduzida a obrigação de adjudicar os contratos de serviço público exclusivamente através de concurso público. O CESE espera que a Comissão Europeia apresente um relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no prazo de seis meses a contar de 3 de Dezembro de 2014, tal como previsto no seu artigo 8.º, n.º 2, antes de propor novas medidas nesta matéria.

1.11 O Comité sublinha o desafio considerável que os transportes públicos urbanos enfrentam no âmbito de uma política sustentável dos transportes. É imperativo desenvolver transportes públicos urbanos eficazes, seguros, com preços acessíveis e competitivos relativamente ao transporte individual. Isto revela-se tanto mais importante que o seu impacto positivo nas emissões, no ruído e nos congestionamentos é notório. O Comité é, portanto, favorável a que a União Europeia, sem no entanto pôr em causa o princípio da subsidiariedade, fixe objectivos em matéria de desenvolvimento dos transportes públicos urbanos a serem cumpridos pelos Estados-Membros e mobilize os fundos estruturais e os fundos de coesão, a fim de contribuir para o seu desenvolvimento e a sua modernização, tornando mais operacional o Observatório da Mobilidade Urbana.

1.12 Por último, o Roteiro refere o transporte urbano de mercadorias de uma forma demasiado discreta e defensiva. A pertinência e a possibilidade de desenvolver uma linha de acção comum e de legislar nesta matéria poderiam ter sido exploradas, visto que os últimos quilómetros do trajecto são importantes para a livre circulação de bens no mercado interno, assim como para fomentar escolhas modais sustentáveis.

2. Introdução

2.1 Os Livros Brancos de 1992 e 2001 visavam antes de mais tornar os transportes mais sustentáveis, nomeadamente, promovendo uma transferência modal da estrada para modos de transporte mais respeitadores do ambiente (como o transporte marítimo, fluvial ou ferroviário), favorecendo soluções mais ecológicas e obrigando o sector dos transportes a suportar o seu custo real para a sociedade mediante a internalização dos custos externos, mas também tentando diminuir a necessidade de recorrer aos transportes através de uma planificação eficaz.

2.2 Com o passar do tempo e, em particular, com a revisão intercalar, efectuada em 2006, do Livro Branco da Comissão Europeia de 2001 sobre os transportes, operou-se uma mudança de orientação, na medida em que foi colocada uma maior ênfase na co-modalidade, nas cadeias de transporte multimodais eficientes e na necessidade de infra-estruturas e sistemas de apoio adequados como meios para reduzir a pegada ecológica dos transportes.

2.3 O Roteiro difere dos Livros Brancos anteriores em termos de âmbito, uma vez que se baseia numa visão para quatro décadas, até 2050, sem deixar de definir objectivos mais próximos no tempo, para 2020 e 2030, e afirma claramente que restringir a mobilidade não é solução. No entanto, o Roteiro estabelece objectivos ambiciosos em matéria de sustentabilidade, nomeadamente em termos de eficiência energética, redução da dependência do petróleo, redução das emissões de gases com efeito de estufa e desenvolvimento tecnológico.

3. Observações na generalidade

3.1 O Comité saúda o Roteiro enquanto contributo valioso para o desenvolvimento de um sistema de transportes eficiente e sustentável na Europa. As estratégias apresentadas no Roteiro estão, em larga medida, em sintonia com as posições expressas pelo Comité em pareceres anteriores.

3.2 É de lamentar que a lista de medidas propostas inclua muito poucos prazos. É possível deduzir alguns confrontando com a lista dos dez objectivos constante do ponto 2.5 do Roteiro, mas isto é pura conjectura. Na prática, o Roteiro não articula de forma clara as medidas estratégicas (a concretizar até 2050) com as medidas tácticas (que podem ser tomadas desde já). Deveria definir, em particular, um plano de trabalho mais preciso para o período de 2013 a 2020.

3.3 O CESE reconhece o papel crucial dos transportes enquanto factor de competitividade e prosperidade, bem como a necessidade de criar um sistema de transportes europeu integrado, de melhorar a sustentabilidade e de promover modos de transporte hipocarbónicos, a eficiência energética e de recursos, a segurança e a independência do abastecimento, e a redução dos congestionamentos de tráfego. Aprova a ênfase colocada na optimização das cadeias logísticas multimodais e numa utilização mais eficiente das infra-estruturas de transporte. Apoia igualmente a estratégia exposta no Roteiro de recorrer a uma maior percentagem de medidas determinadas pelo mercado em comparação com as anteriores versões do Livro Branco.

3.4 Em pareceres anteriores, o CESE solicitou também medidas claras e concretas que permitam alcançar os objectivos almejados. Em diversos aspectos, o Roteiro pode ser visto como um passo importante dado nesse sentido, a começar pela declaração geral no ponto 13, segundo a qual um cenário de *status quo* não produzirá os resultados pretendidos em termos de dependência do petróleo, emissões de CO₂, acessibilidade e custos sociais dos acidentes e do ruído.

3.5 Na sua maioria, as iniciativas previstas estão direccionadas para a criação de um sistema de transportes co-modal, no seio de um espaço único europeu dos transportes. O CESE acolhe positivamente a ênfase dada à co-modalidade e afirma que a abordagem de co-modalidade em que o Roteiro assenta implica otimizar todos os modos de transporte, tanto individualmente como na sua interacção. Não obstante, várias das medidas previstas merecem algumas observações.

3.6 O Roteiro fixa objectivos muito ambiciosos para tornar o sistema de transportes mais ecológico, mas não é realista quanto à forma de consegui-lo nem quanto ao seu custo. O CESE manifesta-se preocupado com o fosso entre os objectivos, o modo como podem ser alcançados e o financiamento necessário à sua consecução.

3.7 A meta a longo prazo de reduzir em 60 % as emissões de CO₂ do sector dos transportes até 2050 constitui um objectivo bastante difícil de alcançar mas que, a ser perseguido num futuro próximo, se pode revelar fulcral para o desenvolvimento técnico e das políticas no sector dos transportes.

3.8 O CESE concorda que a meta relativa às emissões está de harmonia com a posição geral da UE em matéria de protecção do clima e estabeleceu um equilíbrio entre a necessidade de reduzir rapidamente as emissões de gases com efeito de estufa na sociedade e a possibilidade de utilizar rapidamente fontes alternativas de combustível para a importante actividade do sector dos transportes na economia da União Europeia. O Comité propõe que este objectivo a longo prazo do Roteiro seja complementado por alguns objectivos a médio prazo, mais específicos e mensuráveis, relativos à redução da dependência do petróleo, à redução do ruído e à atenuação da poluição atmosférica.

3.9 O CESE toma nota da afirmação inequívoca e importante feita no ponto 18 do Roteiro: «Restringir a mobilidade não é solução». Em seu entender, esta afirmação não deve ser interpretada como oposta a toda e qualquer medida que tenda a tornar o transporte mais eficiente do ponto de vista energético e a reduzir as emissões através, nomeadamente, da optimização das cargas, de uma melhor logística para obter volumes de carga mais elevados e da promoção das possibilidades de transporte público. Estas medidas são referidas no Roteiro e, de um modo geral, acolhidas favoravelmente, pois encorajam a mudança de comportamento e dos padrões de consumo. Conseguir alcançar um equilíbrio entre a consecução dos objectivos definidos no Roteiro em matéria de emissões e o suprimento das necessidades da sociedade da UE em matéria de mobilidade não será obviamente tarefa fácil. É por este motivo que o CESE julga importante a afirmação do ponto 18.

3.10 No atinente ao transporte rodoviário de mercadorias, o Comité apoia a necessidade de utilizar eficazmente os recursos disponíveis, coordenando as remessas pequenas e criando corredores multimodais «verdes» optimizados do ponto de vista logístico através da cooperação entre os sectores público e privado. Contudo, o CESE observa que o ambicioso objectivo de reduzir as emissões de dióxido de carbono em 60 % pode necessitar de um leque de medidas mais vastas e ousadas.

3.11 O Roteiro leva em conta a necessidade de reforçar a competitividade dos modos alternativos ao transporte rodoviário. O Comité secunda este objectivo, contanto que a sua concretização promova o aumento da capacidade e da qualidade do transporte ferroviário, por via navegável interior e marítimo de curta distância, bem como de serviços intermodais eficientes, e não afecte o desenvolvimento de serviços rodoviários eficientes e sustentáveis no interior da UE.

3.12 Ao promoverem de forma activa modos de transporte alternativos, a Comissão Europeia e os Estados-Membros deviam também envidar esforços para tornar o transporte rodoviário mais sustentável não só do ponto de vista económico e ecológico, mas também social. O CESE mostra-se preocupado com as tensões que se fizeram sentir devido aos diferentes níveis de protecção social e de salários no mercado do transporte rodoviário de mercadorias. Frisa a importância do diálogo social neste sector e de uma aplicação eficaz das medidas de vigilância previstas no pacote do transporte rodoviário que deverão entrar em vigor em 4 de Dezembro de 2011. Apela à Comissão para que acompanhe de perto a aplicação deste pacote nos Estados-Membros e que, juntamente com estes, afecte os recursos necessários à fiscalização e controlo do acervo em matéria de transporte rodoviário. A UE também deveria adoptar medidas para assegurar uma concorrência leal, condições de trabalho digno e uma maior segurança rodoviária, tendo igualmente em conta o acesso ao mercado interno de operadores de transporte rodoviário de mercadorias de países terceiros e eventuais riscos de distorções no mercado.

3.13 Como acertadamente se afirma no Roteiro, para que os modos alternativos obtenham uma maior quota de mercado serão necessários investimentos significativos nas suas infra-estruturas, bem como, aliás, nas do transporte rodoviário. Contudo, o documento não apresenta pistas claras quanto ao seu financiamento. A tendência geral para recorrer a investimentos privados e à tarifação das infra-estruturas não pode ser considerada como uma panaceia. Como já afirmou em vários pareceres anteriores, o Comité é a favor da internalização no sector dos transportes e reconhece que, de acordo com o conceito do «poluidor-pagador», os instrumentos económicos devem reflectir o custo real do transporte em causa para as sociedades, a fim de influenciar o comportamento do mercado num sentido sustentável. A este respeito, haveria que canalizar as receitas provenientes das taxas suplementares para o desenvolvimento de transportes sustentáveis e para a optimização do conjunto do sistema de transportes, a fim de lograr uma política de mobilidade verdadeiramente sustentável. Conviria também continuar a distingui-las das taxas para fins de financiamento, ou seja, de acordo com o princípio do «utilizador-pagador».

3.14 Quanto à internalização dos custos externos, o CESE reitera que esta medida se deve aplicar indiscriminadamente a todos os modos de transporte ⁽¹⁾. Num parecer recente, o Comité concluiu que a UE tem de substituir gradualmente as taxas existentes no sector dos transportes por instrumentos de mercado mais eficientes para internalizar os custos externos na estrutura dos preços.

3.15 O CESE tem muitas reservas quanto à adequação do objectivo específico de transferência modal constante do Roteiro, nomeadamente transferir para outros modos, como o ferroviário ou o marítimo/fluviário, até 2030, 30 % do tráfego rodoviário de mercadorias em distâncias superiores a 300 km, e mais de 50 % até 2050. A proposta de uma abordagem única carece de uma base científica adequada e nem o Livro Branco nem a avaliação de impacto explicam o motivo subjacente a este limiar. Além disso, essa visão, caso fosse implementada, implicaria um pesado entrave para muitos Estados-Membros periféricos, comprometendo o princípio da coesão regional. O CESE exorta a Comissão a examinar atentamente esta questão e a dar todas as explicações necessárias. No entanto, o CESE observa igualmente que cerca de 85 % do volume do transporte de mercadorias é de curta distância (inferior a 150 km), para o qual não deverá surgir uma verdadeira alternativa ao transporte rodoviário nas próximas décadas.

3.16 O mesmo se aplica ao objectivo de reorientação, em grande medida, dos modos de transporte de passageiros para o modo ferroviário em distâncias médias. Desenvolver os transportes públicos por autocarro seria uma opção válida que não é tida em conta no Roteiro.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE apoia o programa das redes transeuropeias de transportes e recorda que as necessidades da Europa alargada em matéria de infra-estruturas de transporte são maiores e que é necessário reflectir sobre a forma de adaptar a política e os instrumentos existentes aos futuros desafios ⁽²⁾.

4.2 O CESE apoia a criação de um céu único europeu, que é um factor essencial para garantir a competitividade do sector da aviação da UE no mercado mundial. Apela a um maior empenho de todos os intervenientes na aviação para assegurar a plena e célere aplicação dos ambiciosos objectivos da UE em matéria de segurança, relação custo-benefício, capacidade e sustentabilidade do seu sector da aviação.

4.3 O CESE faz notar que a criação de um espaço ferroviário europeu único é necessária para que este modo de transporte

possa competir, a longo prazo, com os outros meios de transporte. Destaca a importância de criar condições para estabelecer entre os modos de transporte condições de mercado e de financiamento o mais semelhantes possível ⁽³⁾.

4.4 O CESE lembra que a criação de um espaço ferroviário europeu único depende muito da evolução da interoperabilidade técnica ⁽³⁾.

4.5 O Roteiro preconiza o reforço da política de liberalização no sector ferroviário. Contudo, antes que se tomem outras medidas neste sentido, incluindo a separação estrutural entre serviços e infra-estruturas, o CESE pede que seja feito um balanço fundamentado do seu impacto na competitividade do sector ferroviário, na qualidade do serviço, no emprego e nos custos de produção, de modo a ter devidamente em conta a grande variedade de experiências relativas às diferentes reformas levadas a cabo nos Estados-Membros.

4.6 O CESE chama a atenção para a necessidade de encontrar novas fontes de financiamento para as infra-estruturas ferroviárias, com base nos objectivos e numa análise comparativa custos-benefícios. Remete, neste contexto, para o seu recente parecer sobre o Espaço Ferroviário Europeu Único em que propusera reflectir sobre os incentivos ao investimento no quadro das propostas n.º 15, «promover a criação de empréstimos obrigacionistas europeus para o financiamento de projectos da UE (*EU project bonds*)», e n.º 16, «estudar medidas susceptíveis de incentivar os investimentos privados – nomeadamente a longo prazo – a contribuírem mais activamente para a realização dos objectivos da estratégia “Europa 2020”», da Comunicação «Um Acto para o Mercado Único». O CESE só pode aprovar uma eventual constituição de um fundo único para o transporte que seja neutro e equilibrado em relação a todos os meios de transporte ⁽³⁾.

4.7 O Roteiro propõe que seja introduzida a obrigação de adjudicar os contratos de serviço público exclusivamente através de concurso público. O CESE espera que a Comissão Europeia apresente um relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no prazo de seis meses a contar de 3 de Dezembro de 2014, tal como previsto no seu artigo 8.º, n.º 2, antes de propor novas medidas nesta matéria.

4.8 O CESE frisa que a navegação europeia é um líder mundial, actuando em vários tipos de serviços marítimos. A natureza global da navegação deve ser tida em conta a todos os níveis, como o livre acesso aos mercados, a posição competitiva da navegação da UE, a segurança, o ambiente e os mercados de trabalho.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre a *Internalização dos custos externos*, JO C 317 de 23.12.2009, p. 80.

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre o *Desenvolvimento sustentável da política europeia de transportes e o planeamento das RTE-T*, JO C 248 de 25.8.2011, p. 31.

⁽³⁾ Parecer do CESE sobre o *Espaço Ferroviário Europeu Único*, JO C 132 de 3.5.2011, p. 99.

4.9 O CESE recorda que todos os Estados-Membros são instados a ratificar a Convenção do Trabalho Marítimo (MLC) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) a fim de obterem igualdade de condições a nível internacional, sem prejuízo de outras normas mais rigorosas que possam estar em vigor na UE. A legislação da UE deve estar plenamente alinhada pela legislação internacional, com destaque para a MLC da OIT e a Convenção STCW (normas de formação, certificação e serviço de quartos para os marítimos) da Organização Marítima Internacional.

4.10 O conceito de «cintura azul», o espaço marítimo europeu comum promovido no Roteiro, visa reduzir os encargos administrativos dos regimes aduaneiros dos transportes marítimos intra-UE, o que é uma medida positiva. Uma vez que não diz respeito às normas sociais, o CESE espera que as normas sociais marítimas se vejam incrementadas graças à aplicação iminente pelos Estados-Membros da UE da Convenção do Trabalho Marítimo de 2006 da Organização Internacional do Trabalho, e respectivo cumprimento. O CESE deseja que a Comissão Europeia tome as medidas necessárias a fim de permitir harmonizar as normas sociais no que diz respeito ao tráfego intra-UE, não esquecendo igualmente a necessidade da igualdade de condições a nível internacional neste domínio.

4.11 No que respeita à criação de um registo europeu e de um pavilhão europeu para o transporte marítimo e para o transporte por via navegável interior, a viabilidade de um registo europeu deveria ser cuidadosamente estudada, já que seria difícil, se não impossível, associar um registo europeu a um regime favorável que concedesse benefícios (p. ex., a redução das tarifas portuárias, prémios de seguro reduzidos ou menos inspecções). Com efeito, muitos destes aspectos já são cobertos por acordos internacionais entre Estados-Membros que prevêem uma cláusula de «tratamento nacional». Criar um registo da UE exigiria uma governação económica comum ao nível da União, que não existe actualmente.

4.12 Tal como a ideia de criar um registo da UE, a proposta de uma guarda costeira europeia é um tema recorrente. Esta questão diz respeito essencialmente aos Estados-Membros, já que é da sua competência exclusiva. Dado que as actividades de vigilância costeira são tratadas de forma diferente em cada Estado-Membro, a criação de uma guarda costeira europeia parece desnecessária ou prematura nesta fase. Em vez disso, os esforços deveriam ser orientados para uma cooperação mais estreita entre as guardas costeiras dos Estados-Membros, sobretudo em questões como a imigração ilegal e o tráfico de drogas. Quando essa cooperação já existe, conviria envidar esforços para a melhorar.

4.13 A necessidade de inovar é um elemento importante quando se trata de reforçar o desempenho ambiental da navegação. Seria porventura legítimo que a UE revisse a aplicação, a partir de 2015, de regras específicas sobre o teor de enxofre dos

combustíveis marítimos no mar Báltico e no mar do Norte e examinasse as formas de paliar a distorção da concorrência que esta medida acarretaria, assim como o seu eventual impacto na transferência modal.

4.14 O Roteiro propõe avançar com as taxas subjacentes aos princípios do «utilizador-pagador» e do «poluidor-pagador» para financiar as infra-estruturas rodoviárias. Embora seja certamente interessante, do ponto de vista das empresas, explorar uma estrada nessas condições nas regiões mais centrais da Europa, em que o tráfego é mais denso, essa mesma exploração seria mais arriscada nos vários Estados-Membros periféricos. Da mesma forma, portagens rodoviárias elevadas afectariam sobretudo o transporte de mercadorias oriundo das regiões periféricas ou a elas destinado, o que poderia distorcer a concorrência, mormente entre as indústrias que competem entre si a nível mundial. Seria útil assinalar que o financiamento das infra-estruturas deve, em condições normais, competir aos Estados-Membros, ou à União Europeia, mas que excepções a esta regra são possíveis se estiverem reunidas as condições para um financiamento privado razoável para o utente (incluindo pessoas económicas e fisicamente vulneráveis).

4.15 O CESE regista a vontade de introduzir regras mais liberais para a cabotagem rodoviária. É incontestável que os limites actuais conduzem a níveis de carga mais baixos e a uma maior circulação sem carga, em contradição com a política geral de optimização dos recursos preconizada no Roteiro. Por outro lado, o Comité salienta que este sector está longe de ter alcançado o nível de harmonização e execução social e fiscal necessárias a uma total abertura do mercado. A liberalização da cabotagem poderia acentuar os problemas relacionados com os diferentes níveis de protecção social e de salários. Esses problemas podem ser resolvidos através do diálogo social e de uma monitorização adequada, tal como previsto no pacote do transporte rodoviário que entrará em vigor em 4 de Dezembro de 2011, mas deveriam também ser objecto dos trabalhos do actual Grupo de Alto Nível para o Transporte Rodoviário, incumbido pela Comissão da revisão do funcionamento deste mercado. O CESE frisa que importa aplicar plenamente as disposições da Directiva relativa ao destacamento de trabalhadores, sobretudo no caso do transporte rodoviário que preste serviços de cabotagem ⁽⁴⁾.

4.16 Para facilitar a livre circulação de bens e a livre prestação de serviços de transporte internacional, o CESE dá grande importância a uma aplicação adequada e eficiente do Sistema Europeu de Tarificação da Infra-estrutura Rodoviária, que visa evitar a multiplicação de unidades de bordo e contratos, preconizando a criação de um ponto único de contacto adequado para os utentes.

⁽⁴⁾ Parecer do CESE sobre as *Repercussões das políticas da UE nas oportunidades de emprego, nas necessidades de formação e nas condições de trabalho dos trabalhadores no sector dos transportes* (parecer exploratório), JO C 248, de 25.8.2011, p. 22.

4.17 O Livro Branco fixa o objectivo de reduzir para metade o número de vítimas mortais até 2020 e em 100 % até 2050. Contudo, as Orientações Políticas para a Segurança Rodoviária 2011-2020, publicadas recentemente, não referem a questão do transporte rodoviário comercial. O Comité recomenda que 1) a Comissão Europeia foque todos os factores que têm um impacto negativo na segurança rodoviária, incluindo a fadiga do condutor; 2) se elaborem estatísticas harmonizadas e minuciosas sobre a multiplicidade de factores envolvidos nos acidentes rodoviários de modo a abordar as verdadeiras causas das elevadas taxas de acidentes rodoviários; 3) se providencie apoio e investimento adequado para a criação de áreas de estacionamento e de descanso seguras, de fácil acesso e a preços acessíveis para os condutores profissionais; 4) a segurança rodoviária seja um objectivo primário em todos os actos legislativos futuros adoptados a nível europeu.

4.18 O Comité congratula-se com o facto de a Comissão ter tido em conta o contexto global no qual o sector dos transportes opera e colocado a tónica, nomeadamente, na necessidade de as normas ambientais terem de ser aplicadas, na medida do possível, à escala mundial.

4.19 No que diz respeito à «estratégia europeia de investigação, inovação e disseminação de novas soluções no sector dos transportes», os objectivos que visam apoiar o desenvolvimento e a criação de sistemas de propulsão mais limpos e eficazes do ponto de vista do consumo de energia, de sistemas de apoio às operações de transporte e à logística são promissores.

4.20 O CESE aplaude a iniciativa de desenvolver um plano estratégico para as tecnologias de transporte, em estreita cooperação com o plano estratégico para as tecnologias energéticas já existente, a fim de assegurar a materialização rápida dos resultados da investigação e de apoiar as iniciativas já em vias de aplicação, como a iniciativa em prol dos veículos verdes e a estratégia de 2010 para o desenvolvimento de veículos limpos.

4.21 A promoção do desenvolvimento tecnológico e das medidas destinadas a influenciar os padrões de comportamento em matéria de mobilidade e a programação das operações de carga são os dois aspectos da segunda vertente da estratégia proposta pela Comissão Europeia. As medidas previstas são compatíveis com o desenvolvimento do mercado livre e, por conseguinte, são acolhidas positivamente.

4.22 O Comité salienta que as medidas propostas para desenvolver novos padrões de comportamento quer para o transporte de mercadorias quer para o transporte de passageiros devem ser compatíveis com a realidade da procura de transporte e, no caso dos transportes públicos, com as realidades sociais. Por exemplo, embora o sistema de bilhética intermodal destinado aos passageiros possa ser uma iniciativa útil, o Comité considera que seria mais eficaz avançar na direcção da tecnologia de ponta sem bilhete mediante recurso aos telefones móveis,

que permite utilizar diferentes transportadoras através de telemóveis equipados com cartões ou chips NFC (*Near Field Communication* – Comunicação em campo próximo). Há que considerar uma rápida normalização da tecnologia NFC na Europa para permitir trajectos sem obstáculos através de diferentes transportadoras e fronteiras nacionais. A redução do custo do transporte deve ser visada quando da adopção de novas medidas.

4.23 Quanto ao transporte de mercadorias, o Comité entende que o projecto de «documento de transporte único electrónico» é positivo se contribuir para diminuir a quantidade já excessiva de formulários contratuais.

4.24 A ênfase dada à necessidade de criar condições favoráveis ao emprego de qualidade é um elemento importante e positivo para o desenvolvimento futuro da indústria do transporte. Importa, pois, avançar medidas que permitam consolidar a formação e apoiar os intervenientes do mercado nas suas campanhas de recrutamento, em todos os modos de transporte.

4.25 O CESE remete para o seu recente parecer sobre os *Aspectos sociais da política de transportes da UE*, no qual «recomenda que se motivem as mulheres e os jovens para as oportunidades de emprego existentes no sector dos transportes através de medidas que melhorem a qualidade do emprego em todos os modos de transporte e as condições de trabalho, da formação e da aprendizagem ao longo da vida, das perspectivas de carreira, da protecção da saúde e da segurança do trabalho e que contribuam para um melhor equilíbrio entre a vida profissional e a vida privada»⁽⁵⁾.

4.26 O CESE recomenda uma utilização mais judiciosa e rigorosa dos dispositivos de enquadramento dos auxílios estatais no sector marítimo, examinando nomeadamente a possibilidade de reforçar os elos entre a concessão de ajudas públicas ou de exonerações fiscais, por um lado, e as garantias em matéria de emprego, como, por exemplo, obrigações de formação, por outro.

4.27 Da mesma forma, o CESE mantém que é necessário criar um observatório das questões sociais, do emprego e da formação para o sector dos transportes.

4.28 No geral, a vertente social do Roteiro está pouco desenvolvida. Há, nomeadamente, um impasse total no que toca ao *dumping* social e salarial, que constitui um grave problema para, pelo menos, três sectores: o transporte rodoviário de mercadorias, o transporte por vias navegáveis interiores e o transporte marítimo. Tal como proposto pelo Roteiro, é possível assegurar condições de trabalho adequadas e condições equitativas de concorrência através do diálogo social e da introdução

⁽⁵⁾ Parecer do CESE sobre as *Repercussões das políticas da UE nas oportunidades de emprego, nas necessidades de formação e nas condições de trabalho dos trabalhadores no sector dos transportes* (parecer exploratório), JO C 248, de 25.8.2011, p. 22.

de condições mínimas de trabalho. Contudo, poderão ser necessárias medidas específicas, por exemplo medidas especiais para os auxílios estatais, para os sectores que estão directamente expostos a concorrência de baixo custo. A futura revisão das orientações para os auxílios estatais ao sector do transporte marítimo será uma primeira ocasião de associar essas ajudas a uma evolução favorável do emprego e da formação para os cidadãos da UE e do EEE.

4.29 Importa dar o devido destaque, no Roteiro, ao transporte urbano tanto de passageiros como de mercadorias, dado que cada vez mais europeus residem em zonas urbanas. O Roteiro salienta que o transporte urbano não faz parte do mandato legislativo da UE e que isso limita as possibilidades de tomar medidas políticas. Contudo, e pelo menos para o transporte de mercadorias, cabe perguntar-se se os últimos quilómetros do trajecto não estão ligados e não são importantes para a livre circulação de bens no mercado interno. Por conseguinte, o CESE propõe que a Comissão Europeia explore a possibilidade de introduzir medidas políticas europeias obrigatórias neste domínio, caso necessário. Recorde-se mais uma vez que o Roteiro retoma uma série de sugestões feitas pelo Comité em pareceres anteriores sobre o transporte urbano, como sejam sistemas de coordenação para o transporte de passageiros ou centros logísticos para o transporte de mercadorias.

4.30 Apraz ao CESE constatar a atenção prestada à introdução dos veículos eléctricos e das infra-estruturas necessárias de recarga das baterias, assim como às questões de normalização que lhes estão associadas. No seu parecer sobre esta matéria⁽⁶⁾, o Comité já exprimiu o seu apoio incondicional aos esforços destinados a desenvolver os veículos eléctricos, com destaque para os automóveis movidos a electricidade.

4.31 O Roteiro faz referência, de um modo geral, à necessidade de rever as regras relativas ao peso e às dimensões com vista a otimizar a eficiência dos recursos. Um dos pontos que conviria, por isso, examinar é a capacidade de utilizar o sistema modular europeu (SME) para as composições de veículos rodoviários de um máximo de 25,25 metros. O sistema tem vindo a ser aceite por um número crescente de Estados-Membros para o tráfego nacional. O Comité está perfeitamente consciente do debate em curso sobre a utilidade destas combinações de veículos e lamenta que esta questão não seja expressamente focada no Roteiro. Considera que a actual interdição do transporte transfronteiriço com esses veículos entre Estados-Membros que já os autorizam no seu transporte nacional é claramente um estrangulamento regulamentar que obsta à livre circulação de bens entre fronteiras e que não é coerente com o objectivo de promover a eficiência e a sustentabilidade do transporte através de uma abordagem co-modal. Por conseguinte, o Comité insta a Comissão a tomar a iniciativa de suprimir esta interdição. Numa perspectiva a longo prazo, há que examinar se a utilização de veículos rodoviários mais longos que, por exemplo, recorram a

combustíveis novos não poderá ser associada ao desenvolvimento dos corredores multimodais previstos no Roteiro enquanto elemento da rede de base RTE-T. O mesmo pode dizer-se da introdução de comboios mais longos e pesados na UE, que permitiriam melhorar a capacidade do sector ferroviário desses corredores multimodais. O Comité está consciente de que quaisquer eventuais alterações do peso da carga no transporte rodoviário só serão aceites se não tiverem um impacto negativo no uso multimodal das unidades de transporte, sobretudo no caso de transporte combinado ferroviário e rodoviário. Quaisquer custos adicionais decorrentes da adaptação das infra-estruturas a veículos ou comboios mais longos e mais pesados deverão, como é óbvio, ser rigorosamente avaliados e devidamente partilhados entre os utentes que beneficiarão dessas alterações.

4.32 O CESE lamenta que o Livro Branco não faça referência à problemática de uma solução mais eficiente e sustentável para os colos alpinos. As actuais infra-estruturas ferroviárias e rodoviárias não têm capacidade suficiente para satisfazer a procura de transporte na próxima década. O CESE gostaria de chamar a atenção da Comissão para este facto.

4.33 O Roteiro julga útil que os operadores coordenem o planeamento do transporte para optimizarem a utilização dos recursos. A esse propósito, o CESE questiona-se se é necessário que a Comissão defina directrizes para minimizar o risco de conflito com as actuais regras de concorrência.

4.34 Atendendo às alterações demográficas, ao envelhecimento da população e ao facto de 15 % da população total consistir de pessoas com deficiência, o Comité reconhece que a mobilidade nunca será possível a não ser que cada elo da cadeia de viagem (incluindo os edifícios, os meios de transporte, os diferentes equipamentos, os sistemas de informação e de reserva, os serviços, etc.) seja acessível a todos. É por isso que o CESE dá todo o seu apoio ao projecto da Comissão Europeia de propor uma lei europeia da acessibilidade.

4.35 Contudo, o Comité reconhece que, apesar dos muitos elementos positivos contidos no Roteiro, os aspectos práticos da deficiência continuam a ser negligenciados. Aspectos fundamentais como a sustentabilidade e a segurança são debatidos sem que seja tida em conta a acessibilidade. O Comité considera que para melhorar a acessibilidade é essencial que todas as partes cooperem para definir normas plenamente compatíveis entre todos os modos de transporte, a fim de permitir um transporte verdadeiramente sem barreiras. A regulamentação dos direitos dos passageiros também deve ser esclarecida e harmonizada numa série de pontos, como a recusa de embarque a pessoas com deficiência, o direito de viajar com equipamento de apoio à mobilidade, a prestação de informações, etc.

⁽⁶⁾ Parecer do CESE sobre a *Generalização da aceitação dos veículos eléctricos* (parecer exploratório), JO C 44 de 11.2.2011, p. 47.

4.36 O Comité propõe que o quadro financeiro plurianual inclua a acessibilidade como condição do financiamento. Não deve ser concedido financiamento no âmbito do orçamento da RTE-UE ou de outro fundo da UE, como os fundos estruturais, a não ser que os projectos satisfaçam o princípio da concepção que permita a acessibilidade para todos. A fim de promover a liberdade de deslocação para as pessoas com deficiência, o Comité propõe igualmente a adopção de um Cartão Europeu da Mobilidade, que poderá abrir caminho a uma série de concessões harmonizadas nos Estados-Membros.

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Medidas preventivas para a proteção das crianças contra abusos sexuais» (aditamento a parecer)

(2012/C 24/33)

Relatora: **Madī SHARMA**

Em 20 de Janeiro de 2011, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o artigo 29.º, parágrafo A, das Disposições de Aplicação do Regimento, elaborar um aditamento a parecer sobre as

Medidas preventivas para a protecção das crianças contra abusos sexuais. (aditamento a parecer)

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 31 de Agosto de 2011.

Na 475.^a reunião plenária de 26 e 27 de Outubro de 2011 (sessão de 26 de Outubro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 79 votos a favor, com 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE condena firmemente qualquer abuso sexual de crianças e saúda o empenhamento da Comissão em reforçar a determinação da Europa no combate ao abuso e à exploração sexual de crianças, bem como à pornografia infantil, através da elaboração de uma nova directiva neste âmbito.

1.2 Num parecer anterior ⁽¹⁾, o CESE formulou recomendações sobre a directiva proposta. Embora a prevenção seja um objectivo da directiva, esta não lhe dedicou atenção suficiente. **A prevenção a múltiplos níveis é fundamental para a protecção das crianças.** As crianças vítimas de abusos sexuais sofrem não só uma intolerável violação da sua integridade física, como também terríveis consequências sociais, emocionais e psicológicas dessa violação ao longo de toda a sua vida. O presente aditamento a parecer propõe-se avançar com recomendações em matéria de prevenção.

1.3 O CESE reitera o seu apelo aos Estados-Membros e à União Europeia, **no âmbito do novo Tratado de Lisboa, para que assinem e ratifiquem urgentemente a Convenção do Conselho da Europa para a Protecção das Crianças contra a Exploração Sexual e o Abuso Sexual** ⁽²⁾ e o **Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil** ⁽³⁾, de forma a reforçar a capacidade da UE para prevenir o abuso sexual de crianças.

1.4 A União Europeia deve desenvolver em todos os Estados-Membros uma abordagem coerente e uniforme da prevenção do

abuso sexual de crianças. **O CESE insta a Comissão Europeia a liderar a execução de uma estratégia da União Europeia de prevenção do abuso sexual de crianças** destinada a estabelecer uma perspectiva clara no âmbito da qual os Estados-Membros da União Europeia se empenharão em proteger e zelar pelos direitos das suas crianças. Os objectivos da estratégia devem articular-se em torno dos quatro eixos seguintes:

1. Educação

- Programas educativos de sensibilização para crianças
- Formação e apoio para profissionais e voluntários
- Formação para profissionais da comunicação social
- Programas de parentalidade positiva para os pais
- Utilização segura da Internet

2. Aplicação da lei e outras estruturas de apoio

- Investigação (controlo da integridade de pessoas que lidam com crianças)
- Linha de apoio para crianças desaparecidas
- Sistema de alerta para crianças desaparecidas
- Sistema internacional de aplicação da lei

3. Papel da sociedade civil

- Mais meios financeiros para desenvolver os programas existentes
- Campanha de sensibilização do público

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o abuso e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil e que revoga a Decisão-Quadro 2004/68/JAI», JO C 48 de 15.2.2011, p. 138-144.

⁽²⁾ A República Checa e a Letónia ainda não assinaram a Convenção; quinze outros Estados-Membros ainda não a ratificaram. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=201&CM=&DF=&CL=ENG>.

⁽³⁾ A República Checa, a Finlândia, e a Irlanda ainda não ratificaram o Protocolo: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-11-c&chapter=4&lang=en

4. Investigação e normas

- Centro de Informação Europeu
- Pontos de vista e opiniões das crianças
- Normas de segurança para a Internet e remoção de conteúdos pedopornográficos.

1.5 As medidas constantes do presente parecer não são exaustivas ⁽⁴⁾. O CESE saúda o trabalho de muitos actores da sociedade civil, nomeadamente de ONG, no domínio da adopção dessas medidas preventivas. Os exemplos de boas práticas são demasiados para enumerá-los aqui, mas são inestimáveis pelos ensinamentos que deles podem ser extraídos. Por esse motivo, o CESE criou uma base de dados com informações pertinentes ⁽⁵⁾.

2. Contexto e objectivos

2.1 As medidas preventivas devem ter por principal objectivo a erradicação do abuso sexual de crianças. Os princípios da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança devem estar subjacentes a todas as políticas neste domínio. Nos termos da Convenção, uma criança é qualquer pessoa com menos de 18 anos.

2.2 O abuso sexual de crianças pode assumir muitas formas: incesto e abuso sexual, pornografia, prostituição, tráfico, corrupção e agressão sexual por parte de outras crianças ou adolescentes ⁽⁶⁾. O abuso deve ser combatido a vários níveis: local, nacional, europeu e mundial. As medidas preventivas devem ser coordenadas e coerentes a todos estes níveis e ser constantemente acompanhadas, para serem compatíveis com estruturas em evolução e com as melhores práticas, e poderem fazer face às novas modalidades de abuso de crianças (relacionadas com novas tecnologias).

2.3 As crianças são particularmente vulneráveis a todas as formas de abuso e têm mais probabilidade de serem vitimizadas do que os adultos no que se refere a delitos gerais, incluindo violência e violação. Embora não existam estatísticas, os dados disponíveis sugerem que **cerca de 1 em cada 5 crianças na Europa é vítima de abuso sexual**, pelo menos, uma vez durante a infância ⁽⁷⁾. Estima-se que, em 70-85 % dos casos, o autor do crime é conhecido da vítima, facto que deve ser tido em devida conta pelas medidas preventivas. O abuso sexual afecta tanto rapazes como raparigas, de todas as etnias e comunidades. Alguns trabalhos de investigação sugerem que o abuso sexual tem início, frequentemente, por volta dos 12-13 anos, embora muitas estratégias de prevenção do abuso sexual de crianças se concentrem essencialmente em crianças mais novas. Por norma, as crianças «vulneráveis» correm maior risco de abuso, incluindo crianças portadoras de deficiência, crianças

que vivem em instituições, crianças que foram separadas das suas famílias e objecto de tráfico, crianças com problemas relacionados com álcool e com drogas, crianças socialmente excluídas e crianças que já foram vítimas de abuso.

2.4 A UE reconhece os direitos da criança no artigo 3.º (TUE) do Tratado de Lisboa e na Carta dos Direitos Fundamentais, mais concretamente no seu artigo 24.º, que estabelece uma obrigação positiva de assegurar a protecção das crianças no superior interesse da criança. Esta questão foi transposta para uma política centrada na promoção, na protecção e no respeito dos direitos das crianças ⁽⁸⁾.

2.5 O CESE saúda a recente publicação de um Programa da UE para os Direitos da Criança pela Comissão Europeia. Com base nos princípios da Carta dos Direitos Fundamentais, o Programa coloca os direitos da criança no centro da política em domínios fundamentais, incluindo a segurança na utilização da Internet e a protecção contra o tráfico.

2.6 Um objectivo fundamental do presente parecer consiste em sublinhar que são possíveis medidas de «prevenção» e que muito está a ser feito neste domínio por muitas partes interessadas. O CESE saúda o trabalho de muitos actores da sociedade civil, nomeadamente de ONG, no domínio da adopção dessas medidas. Os exemplos de boas práticas são demasiados para enumerá-los no presente parecer, mas são inestimáveis pelos ensinamentos que deles podem ser extraídos, para construir uma base de conhecimentos e mobilizar a acção da sociedade civil. Para o efeito, o CESE criou uma base de dados com informações pertinentes ⁽⁹⁾.

3. Observações na generalidade – Medidas preventivas

3.1 As medidas preventivas devem ser holísticas, centradas nas crianças, ser aplicadas o mais cedo possível com um nível mínimo de intervenção. São numerosas as iniciativas de excelente qualidade que merecem toda a aprovação. O CESE insta a Comissão Europeia a adoptar e a executar uma Estratégia da União Europeia para a Prevenção contra o Abuso Sexual de Crianças que ofereça aos Estados-Membros uma visão coordenada e baseada nos objectivos contidos nas quatro vertentes enunciadas supra.

3.2 O CESE reconhece que a luta contra o crime de abuso sexual de crianças constitui um importante desafio. Esta forma de abuso é frequentemente invisível, devido ao seu carácter intrinsecamente clandestino e ao baixo índice de denúncia por parte das vítimas, em resultado do misto de sentimentos de vergonha e medo ou da ignorância dos seus direitos. A Internet e outras tecnologias oferecem novas possibilidades, quer aos autores dos crimes de abuso, quer para a produção e distribuição de pornografia infantil. A facilidade de viajar oferece aos abusadores a possibilidade de visar as crianças mais vulneráveis.

⁽⁴⁾ Foram definidas após consulta com a Children's Rights Alliance Ireland [Aliança para os Direitos das Crianças – Irlanda], uma coligação de mais de 90 ONG que trabalham para garantir os direitos e responder às necessidades das crianças da Irlanda, lutando pela plena aplicação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (www.childrensrights.ie), bem como com ONG europeias activas neste domínio.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/prevent-child-abuse>.

⁽⁶⁾ Campanha do Conselho da Europa contra a violência sexual contra crianças: www.coe.int/t/dg3/children/1in5/source/Outline_en.pdf.

⁽⁷⁾ Ibid.

⁽⁸⁾ Por exemplo, a Estratégia da UE para a Juventude, que adopta uma abordagem política intersectorial para as questões da juventude e reforça a cooperação na definição de políticas: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/ef0015_en.htm.

⁽⁹⁾ Cf. nota 6.

Com efeito, estes estão a tornar-se mais sofisticados e organizados, e as crianças mais novas correm um risco cada vez maior. Apenas cerca de 10 % dos casos chegam ao conhecimento dos serviços de protecção da infância⁽¹⁰⁾. Os abusadores de crianças têm as mais diversas origens e, na sua maioria, nunca foram condenados por qualquer crime de abuso sexual⁽¹¹⁾.

3.3 A prevenção primária, antes da ocorrência do abuso infantil, deve ser orientada para as crianças mais vulneráveis, que correm o risco de abuso actualmente e no futuro. As medidas directas, como educação do público e intervenção precoce, constituem apenas um primeiro passo – devem ser igualmente previstas medidas para prevenir a vitimização secundária, a fim de quebrar o «ciclo do abuso» quando este ocorre. Deve ser igualmente prestada particular atenção ao tratamento conferido aos autores e potenciais autores de crimes de abuso.

3.4 Embora a maior parte dos casos de abuso tenha lugar no contexto da família ou da comunidade⁽¹²⁾, o abuso pode ser um crime altamente organizado, envolvendo múltiplos autores. Pode ser um negócio extremamente lucrativo; o tráfico de seres humanos é, a nível mundial, o terceiro maior ramo da criminalidade organizada⁽¹³⁾. Há aproximadamente 2,5 milhões de vítimas de tráfico de seres humanos em todo o mundo⁽¹⁴⁾. Estima-se que 43 % destas vítimas sejam sexualmente exploradas e que quase metade sejam crianças⁽¹⁵⁾. O abuso sexual de crianças é frequentemente um crime que não conhece fronteiras e que deve ser combatido para além das fronteiras nacionais.

3.5 A participação de crianças e jovens é fundamental para que os seus pontos de vista sejam ouvidos e integrados nas estratégias de prevenção. Estão já a funcionar muitos modelos deste tipo⁽¹⁶⁾. A utilização de uma linguagem juvenil incentiva as crianças a falar mais abertamente sobre o problema e a quebrar este tabu.

4. Vertente 1: Educação

4.1 O CESE recomenda que sejam ministrados a todas as crianças dos Estados-Membros programas de sensibilização educativa para o abuso sexual de crianças. É essencial informar as crianças, de uma forma adequada à sua idade, e dar-lhes a possibilidade de falar sobre abuso sexual.

4.2 Os programas educativos revelaram-se uma estratégia de prevenção primária bem-sucedida noutros domínios. Constituem uma excelente oportunidade para prevenção e são uma forma ideal para promover a denúncia. Sempre que possível, os

programas de sensibilização educativa podem ser integrados em programas existentes, como os programas «Stay Safe»⁽¹⁷⁾ e SPHE⁽¹⁸⁾. Os programas devem:

- adequar-se ao desenvolvimento das crianças, integrar um desenvolvimento sexual saudável e evitar a vitimização, a fim de aumentar a confiança das crianças;
- orientar-se especificamente para as crianças e não para os pais, e mais particularmente para as crianças mais velhas;
- prever abordagens de prevenção orientadas para as crianças em situação de maior risco;
- estar associados a mecanismos de aconselhamento, de queixa e de denúncia fáceis de utilizar por crianças e de acesso directo⁽¹⁹⁾;
- estar associados a serviços de apoio necessários, dotados de pessoal suficiente;
- ser regularmente acompanhados e avaliados, de acordo com as boas práticas mais recentes.

4.3 O CESE insta os Estados-Membros a tornar a formação em matéria de prevenção do abuso sexual de crianças obrigatória para todos os profissionais e voluntários que trabalham com crianças, especialmente nos sectores da aplicação da lei, da saúde e da educação (formal e não formal). As organizações profissionais, os sindicatos e os parceiros sociais têm um papel a desempenhar, tal como as organizações religiosas, desportivas e recreativas. Importa prever mecanismos de apoio adequados para o pessoal que trabalha com vítimas infantis, incluindo supervisão regular e apoio psicológico.

4.4 O CESE recomenda que se preveja programas educativos dirigidos aos meios de comunicação social. Devem ainda ser desenvolvidas orientações éticas para a denúncia.

4.5 Haverá que prever igualmente programas de parentalidade positiva para os pais, com o objectivo de ajudar pais e famílias a impedirem a ocorrência de abuso sexual de crianças. Os pais devem ser informados sobre medidas preventivas em contexto pré-natal e de maternidade.

⁽¹⁰⁾ Discurso do Secretário-Geral Adjunto do Conselho da Europa, 5.º Fórum da UE sobre os Direitos da Criança, Itália (Novembro de 2010): www.coe.int/t/dc/press/news/20101129_disc_sga_en.asp.

⁽¹¹⁾ Finkelhor, The Prevention of Childhood Sexual Abuse [A prevenção do abuso sexual na infância] (2009), p. 178.

⁽¹²⁾ Cf. nota 6.

⁽¹³⁾ ECPAT International, Factsheet – Sex Trafficking of Children in the UK.

⁽¹⁴⁾ OIT, Forced Labour Statistics Factsheet [(2007).

⁽¹⁵⁾ Discurso de Viviane Reding sobre «A renewed commitment to children's rights» [Um empenhamento renovado nos direitos das crianças] (Outubro de 2010);

⁽¹⁶⁾ Por exemplo o «Kiko and the Hand» («Kiko e a Mão») do Conselho da Europa.

⁽¹⁷⁾ Um programa de competências de segurança pessoal para escolas primárias na Irlanda, destinado a prevenir o abuso de crianças: www.staysafe.ie.

⁽¹⁸⁾ O programa de educação social, pessoal e sanitária realizado em escolas pós-primárias irlandesas apoia o desenvolvimento pessoal, a saúde e o bem-estar: www.sphe.ie.

⁽¹⁹⁾ Por exemplo «Report by the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography and by the Special Representative of the Secretary-General on Violence against Children» (Relatório Conjunto do Relator Especial sobre a venda de crianças, a prostituição infantil e a pornografia infantil e do Representante Especial do Secretário-Geral sobre a violência contra crianças): <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-56.pdf>. Ver igualmente Resolução 2005/20 da UN ECOSOC, Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime [Orientações sobre justiça em processos que envolvem crianças vítimas e testemunhas de crimes]: www.un.org/docs/ecosoc/documents/2005/resolutions/Resolution%202005-20.pdf.

4.6 O CESE apoia iniciativas, incluindo o Programa Safer Internet⁽²⁰⁾ e as redes Insafe⁽²¹⁾ e INHOPE⁽²²⁾ da Comissão Europeia, destinadas a promover a utilização segura da Internet por crianças e pela sociedade em geral⁽²³⁾.

5. Vertente 2: Aplicação da lei e outras estruturas de apoio

5.1 O CESE recomenda uma abordagem coerente pelos Estados-Membros da aplicação da lei, da partilha de informação e da cooperação entre serviços policiais e organizações internacionais acreditadas. Esta abordagem deve incluir acordos de cooperação bilateral, ferramentas de TI mais eficazes para rastreamento e melhores mecanismos de controlo de segurança. As demoras dos tribunais podem dissuadir as vítimas de denunciar os abusos. Para evitar longos períodos de espera, deverá ser conferida prioridade aos casos de abuso sexual de crianças. Deve ser prestada especial atenção aos processos judiciais sem a presença da vítima. É urgente que às autoridades policiais seja ministrada formação adequada no domínio do abuso sexual de crianças e que sejam criados protocolos de entrevista que ajudem a evitar a vitimização secundária. Normas europeias coerentes contribuirão para evitar que os autores de crimes de abuso sexual de crianças circulem entre Estados-Membros. A nível mundial, a recente Operation Rescue [Operação Resgate], levada a cabo pela Europol e outras entidades e que identificou mais de 200 crianças⁽²⁴⁾, demonstrou que a União Europeia pode liderar o processo.

5.2 É imperativa uma abordagem consistente do controlo da integridade de todos aqueles que trabalham com crianças, a fim de colmatar as lacunas entre os Estados-Membros. Deveria ser efectuada uma investigação sistemática dos indivíduos por crimes perpetrados contra crianças, incluindo informações não verificadas (informações sobre pessoas que foram identificadas como constituindo um risco para crianças mas que não têm cadastro por este tipo de crime). Tal como no seu parecer anterior⁽²⁵⁾, o Comité remete para o Multi-Agency Public Protection Arrangements Model (MAPPA) [Modelo de disposições de protecção pública multi-agências]⁽²⁶⁾.

5.3 Foi atribuído um número de telefone para uma linha de apoio europeia para crianças desaparecidas, mas esta linha apenas está operacional em 16 Estados-Membros; os restantes 11 Estados-Membros devem tomar medidas imediatas para assegurar a disponibilidade de um serviço de linha de emergência de boa qualidade⁽²⁷⁾. Este serviço deve ser dotado dos recursos

adequados e estar ligado aos serviços de apoio necessários. Deve ainda ser considerada a possibilidade de tornar este serviço extensivo a países exteriores à União Europeia.

5.4 Embora existam modelos de trabalho eficazes em alguns Estados-Membros⁽²⁸⁾, o CESE recomenda o estabelecimento de um sistema de alerta europeu para crianças desaparecidas coordenado, idêntico ao Amber Alert dos Estados Unidos⁽²⁹⁾.

5.5 O CESE reitera o seu apelo à criação de um organismo internacional para a aplicação da lei dedicado à investigação do abuso sexual de crianças em todo o mundo, à identificação das vítimas e à acção penal contra os abusadores⁽³⁰⁾.

6. Vertente 3: Papel da sociedade civil

6.1 A prevenção do abuso sexual de crianças é uma responsabilidade de toda a sociedade. O CESE recomenda que as agências governamentais e as partes interessadas da sociedade civil continuem a colaborar para aplicar medidas de prevenção do abuso de crianças. O CESE apoia iniciativas como a «Campanha 1 em 5»⁽³¹⁾ do Conselho da Europa e a «Underwear Rule» [Regra da roupa interior: Aqui não se mexe!]⁽³²⁾. Ao nível das ONG, Stop It Now!⁽³³⁾ e campanhas específicas como a «Cut Them Free» de Barnardo's UK⁽³⁴⁾, bem como a ECPAT International e a campanha da empresa Body Shop «Stop Sex Trafficking of Children and Young People»⁽³⁵⁾, são exemplos notáveis da acção da sociedade civil.

6.2 Os empregadores, os sindicatos e outras organizações da sociedade civil têm a obrigação fundamental de estabelecer nos locais de trabalho normas claras para que o abuso sexual não seja tolerado⁽³⁶⁾. A luta contra este crime é para os empregadores uma responsabilidade social da sua empresa. As indústrias, como o turismo e a hotelaria, têm aqui igualmente um importante papel a desempenhar⁽³⁷⁾. O CESE propõe que as organizações assinem a declaração de valores anteriormente proposta pelo CESE⁽³⁸⁾, constante da base de dados sobre boas práticas dos Estados-Membros organizada pelo Comité.

⁽²⁰⁾ http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/index_en.htm.

⁽²¹⁾ Uma rede europeia de centros de sensibilização que promove uma utilização segura e responsável da Internet pelos jovens: www.saferinternet.org.

⁽²²⁾ Uma iniciativa para denunciar anonimamente material disponível na Internet, incluindo pedopornografia: www.inhope.org.

⁽²³⁾ A ONG Child Focus Belgium gere uma iniciativa similar.

⁽²⁴⁾ «More than 200 children identified and rescued in a worldwide police operation» [Mais de 200 crianças identificadas e resgatadas numa operação policial à escala mundial].

⁽²⁵⁾ JO C 317 de 23.12.2009, p. 43-48.

⁽²⁶⁾ Um modelo britânico que envolve diversas agências para avaliar e gerir os autores crimes na comunidade.

⁽²⁷⁾ http://www.missingchildreneurope.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=46:news01&catid=1:latest-news&Itemid=68.

⁽²⁸⁾ Por exemplo, o Child Alert na Bélgica: www.childalert.be.

⁽²⁹⁾ www.amberalert.gov.

⁽³⁰⁾ Cf. nota 1.

⁽³¹⁾ O CESE aceitou traduzir documentos desta campanha do Conselho da Europa em diversas línguas.

⁽³²⁾ www.coe.int/t/dg3/children/1in5/default_en.asp e www.underwearrule.org

⁽³³⁾ A campanha do Reino Unido e da Irlanda é gerida pela Fundação Lucy Faithfull para a prevenção do abuso sexual de crianças: www.stopitnow.org.uk. Consultar igualmente www.lucyfaithfull.org.

⁽³⁴⁾ www.barnardos.org.uk/get_involved/campaign_form/cutthemfree.htm.

⁽³⁵⁾ Esta campanha mundial obteve 2,3 milhões de assinaturas na UE (22 de Junho de 2011).

⁽³⁶⁾ Artigo 3.º do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil.

⁽³⁷⁾ Por exemplo, Hôtels Accor e a Organização Mundial do Turismo.

⁽³⁸⁾ Apêndice 1 ao Parecer do CESE sobre o tema «Proteger as crianças dos abusadores sexuais que viajam para o efeito» (JO C 317 de 23.12.2009, p. 43-48).

O CESE ⁽³⁹⁾ reitera a necessidade de reforçar o financiamento para expandir e desenvolver programas a utilizar por parceiros da sociedade civil.

6.3 Deve ser realizada uma campanha mundial de sensibilização da opinião pública para a denúncia do abuso sexual de crianças, apoiada por uma linha de emergência internacional gratuita, dotada de um mecanismo que permita efectuar denúncias em linha ⁽⁴⁰⁾, e que pode funcionar de forma similar à rede disponibilizada pela Child Helpline International. A linha de emergência deve estar ligada aos serviços de apoio necessários.

6.4 A sociedade civil e os governos podem sensibilizar mais os cidadãos para o abuso sexual das crianças e contribuir para criar uma cultura da prevenção promovendo activamente o Dia Mundial para a Prevenção do Abuso de Crianças, que se realiza todos os anos no dia 19 de Novembro ⁽⁴¹⁾.

7. Vertente 4: Investigação e normas

7.1 O CESE insta à intensificação da investigação, a fim de colmatar a falta de dados sobre o abuso sexual infantil, de se ter uma imagem mais exacta dos perfis das vítimas e dos autores dos crimes e partilhar as boas práticas. Presentemente, muitos dados são fornecidos pelas autoridades policiais. Deve ser criado um centro europeu para difundir informação sobre investigação, políticas e práticas em matéria de abuso sexual de crianças, semelhante ao National Child Protection Clearinghouse [Centro Nacional de Informação para a Protecção de Crianças] da Austrália ⁽⁴²⁾ ou a Child Welfare Information Gateway [Portal de

Informação para a Assistência à Infância] dos Estados Unidos ⁽⁴³⁾. Este centro apoiar-se-ia no trabalho realizado em projectos individuais, como o European Online Grooming Project, ou a nível nacional, como o da Child Focus Belgium ⁽⁴⁴⁾. Definições comuns e de alcance europeu contribuiriam para promover o intercâmbio e aumentar as possibilidades de comparação dos dados.

7.2 A investigação sobre abuso sexual de crianças deve escutar os pontos de vista e as opiniões das crianças ⁽⁴⁵⁾.

7.3 O CESE apela à adopção de normas de segurança para a Internet claras e definidas à escala europeia. No contexto de «incentivar os prestadores de serviços de Internet a, voluntariamente, definirem códigos de conduta e orientações para bloquearem o acesso a páginas Internet desse tipo» ⁽⁴⁶⁾, o CESE salienta que a prioridade deve consistir em remover o conteúdo na origem e apenas quando tal não for possível (fora da UE) se deve bloquear o acesso a esses sítios. No território da UE, esta prioridade deve converter-se requisito jurídico, se a indústria, os prestadores de serviços de Internet e os actores económicos e financeiros, como as empresas emissoras de cartões de crédito, estiverem, de facto, seriamente empenhados em lutar contra o abuso sexual de menores. O CESE incita os responsáveis pelas redes sociais a assinar os Safer Social Networking Principles for the EU [Princípios da UE para tornar as redes sociais mais seguras] (2009) ⁽⁴⁷⁾.

7.4 O CESE solicita à Comissão Europeia que coordene a acção necessária para se conseguir uma abordagem coerente em toda a União Europeia.

Bruxelas, 26 de outubro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽³⁹⁾ Cf. nota 1.

⁽⁴⁰⁾ Cf. nota 25.

⁽⁴¹⁾ http://www.woman.ch/index.php?page=children_19nov&hl=en

⁽⁴²⁾ www.aifs.gov.au/nch.

⁽⁴³⁾ www.childwelfare.gov/index.cfm.

⁽⁴⁴⁾ www.stopchildporno.be.

⁽⁴⁵⁾ Artigo 12.º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.

⁽⁴⁶⁾ Cf. nota 1.

⁽⁴⁷⁾ http://ec.europa.eu/information_society/activities/social_networking/docs/sn_principles.pdf.

Número de informação	Índice (continuação)	Página
2012/C 24/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo» COM(2011) 320 <i>final</i> — 2008/0244 (COD)	80
2012/C 24/17	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 1083/2006 no que diz respeito a determinadas disposições referentes à gestão financeira relativamente a determinados Estados-Membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades de estabilidade financeira» COM(2011) 482 <i>final</i> — 2011/0211 (COD)	81
2012/C 24/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 no que diz respeito a determinadas disposições referentes à gestão financeira relativamente a determinados Estados-Membros confrontados ou ameaçados com graves dificuldades de estabilidade financeira» COM(2011) 481 <i>final</i> — 2011/0209 (COD)	83
2012/C 24/19	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 1198/2006 do Conselho relativo ao Fundo Europeu das Pescas, no respeitante a certas disposições de gestão financeira aplicáveis a determinados Estados-Membros que se encontram em dificuldades graves ou sob ameaça de tais dificuldades relacionadas com a sua estabilidade financeira» COM(2011) 484 <i>final</i> — 2011/0212 (COD)	84
2012/C 24/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre o jogo em linha no mercado interno» COM(2011) 128 <i>final</i>	85
2012/C 24/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — O quadro da UE do governo das sociedades» COM(2011) 164 <i>final</i>	91
2012/C 24/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Ato para o Mercado Único — Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua — «Juntos para um novo crescimento» COM(2011) 206 <i>final</i>	99
2012/C 24/23	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre «Desenvolver a Dimensão Europeia do Desporto» COM(2011) 12 <i>final</i>	106
2012/C 24/24	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — O nosso seguro de vida, o nosso capital natural: Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020» COM(2011) 244 <i>final</i>	111
2012/C 24/25	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 302/2009 que estabelece um plano plurianual de recuperação do atum-rabilho no Atlântico Este e no Mediterrâneo» COM(2011) 330 <i>final</i> — 2011/0144 (COD)	116

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2012/C 24/26	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos alimentos para lactentes e crianças jovens e alimentos destinados a fins medicinais específicos» COM(2011) 353 <i>final</i> — 2011/0156 (COD)	119
2012/C 24/27	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Conselho que estabelece requisitos para a proteção da saúde do público em geral no que diz respeito às substâncias radioativas presentes na água destinada ao consumo humano» COM(2011) 385 <i>final</i> — 2011/0170 (NLE)	122
2012/C 24/28	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Funcionamento e aplicação dos direitos estabelecidos para os passageiros de transportes aéreos»	125
2012/C 24/29	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à itinerância nas redes de comunicações móveis públicas da União» COM(2011) 402 <i>final</i> — 2011/0187 (COD)	131
2012/C 24/30	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à eficiência energética e que revoga as Diretivas 2004/8/CE e 2006/32/CE» COM(2011) 370 <i>final</i> — 2011/0172 (COD)	134
2012/C 24/31	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Abertura e neutralidade da Internet na Europa» COM(2011) 222 <i>final</i>	139
2012/C 24/32	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Branco sobre o Roteiro do espaço único europeu dos transportes — Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos» COM(2011) 144 <i>final</i>	146
2012/C 24/33	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Medidas preventivas para a proteção das crianças contra abusos sexuais» (aditamento a parecer)	154

Preço das assinaturas 2012 (sem IVA, portes para expedição normal incluídos)

Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	1 200 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, edição impressa + DVD anual	22 línguas oficiais da UE	1 310 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série L, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	840 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, DVD mensal (cumulativo)	22 línguas oficiais da UE	100 EUR por ano
Suplemento do Jornal Oficial (série S), Adjudicações e Contratos Públicos, DVD, uma edição por semana	Multilingue: 23 línguas oficiais da UE	200 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série C — Concursos	Língua(s) de acordo com o concurso	50 EUR por ano

O *Jornal Oficial da União Europeia*, publicado nas línguas oficiais da União Europeia, pode ser assinado em 22 versões linguísticas. Compreende as séries L (Legislação) e C (Comunicações e Informações).

Cada versão linguística constitui uma assinatura separada.

Por força do Regulamento (CE) n.º 920/2005 do Conselho, publicado no Jornal Oficial L 156 de 18 de junho de 2005, nos termos do qual as instituições da União Europeia não estão temporariamente vinculadas à obrigação de redigir todos os seus atos em irlandês nem a proceder à sua publicação nessa língua, os Jornais Oficiais publicados em irlandês são comercializados à parte.

A assinatura do Suplemento do Jornal Oficial (série S — Adjudicações e Contratos Públicos) reúne a totalidade das 23 versões linguísticas oficiais num DVD multilingue único.

A pedido, a assinatura do *Jornal Oficial da União Europeia* dá direito à receção dos diversos anexos do Jornal Oficial. Os assinantes são avisados da publicação dos anexos através de um «Aviso ao leitor» inserido no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Vendas e assinaturas

As subscrições de diversas publicações periódicas pagas, como a subscrição do *Jornal Oficial da União Europeia*, estão disponíveis através da nossa rede de distribuidores comerciais, cuja lista está disponível na Internet no seguinte endereço:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) oferece acesso direto e gratuito ao direito da União Europeia. Este sítio permite consultar o *Jornal Oficial da União Europeia* e inclui igualmente os tratados, a legislação, a jurisprudência e os atos preparatórios da legislação.

Para mais informações sobre a União Europeia, consultar: <http://europa.eu>



Serviço das Publicações da União Europeia
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT