

# Jornal Oficial

## da União Europeia

C 143



Edição em língua  
portuguesa

### Comunicações e Informações

55.º ano

22 de maio de 2012

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
I <i>Resoluções, recomendações e pareceres</i>		
RESOLUÇÕES		
<b>Comité Económico e Social Europeu</b>		
<b>478.ª sessão plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012</b>		
2012/C 143/01	Resolução do Comité Económico e Social Europeu sobre a situação económica e social da União Europeia, adotada na 478.ª reunião plenária .....	1
PARECERES		
<b>Comité Económico e Social Europeu</b>		
<b>478.ª sessão plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012</b>		
2012/C 143/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Como associar a sociedade civil à regulamentação dos mercados financeiros (parecer de iniciativa) .....	3
2012/C 143/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Crescimento e dívida soberana na UE: Duas propostas inovadoras (parecer de iniciativa) .....	10
2012/C 143/04	Parecer do Comité Económico e Social sobre o tema Para uma perspetiva de cidadania e humanista da política do mercado interno (parecer de iniciativa) .....	17

**PT**

Preço:  
8 EUR

(continua no verso da capa)

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2012/C 143/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Impacto social da nova legislação em matéria de governação económica (parecer de iniciativa) .....	23
2012/C 143/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema A economia social na América Latina	29
2012/C 143/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Agricultura e artesanato – Uma combinação vencedora para as zonas rurais (parecer de iniciativa) .....	35
2012/C 143/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Posição do CESE sobre a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) (aditamento a parecer)	39

---

### III Atos preparatórios

#### COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

##### **478.<sup>a</sup> sessão plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012**

2012/C 143/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (2014-2020) COM(2011) 608 <i>final</i> – 2011/269 (COD) .....	42
2012/C 143/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Conselho relativa a um regime fiscal comum aplicável aos pagamentos de juros e royalties efetuados entre sociedades associadas de Estados-Membros diferentes (reformulação) COM(2011) 714 <i>final</i> – 2011/0314 (CNS) .....	46
2012/C 143/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de ação no domínio aduaneiro e no domínio da fiscalidade na União Europeia para o período de 2014-2020 (Fiscus) e revoga as Decisões n.º 1482/2007/CE e n.º 624/2007/CE COM(2011) 706 <i>final</i> – 2011/0341 (COD) .....	48
2012/C 143/12	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 – Análise Anual do Crescimento para 2012 COM(2011) 815 <i>final</i> .....	51
2012/C 143/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Livro Verde sobre a distribuição em linha de obras audiovisuais na União Europeia – Rumo a um mercado único digital: oportunidades e desafios COM(2011) 427 <i>final</i> .....	69



## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## RESOLUÇÕES

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

478.<sup>a</sup> SESSÃO PLENÁRIA DE 22 E 23 DE FEVEREIRO DE 2012

**Resolução do Comité Económico e Social Europeu sobre a situação económica e social da União Europeia, adotada na 478.<sup>a</sup> reunião plenária**

(2012/C 143/01)

Na reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou a presente resolução por 157 votos a favor, 30 votos contra e 12 abstenções.

O Comité Económico e Social Europeu (CESE) exprimiu a sua profunda preocupação pela situação que atravessa a União e dirigiu às instituições europeias e aos governos dos Estados-Membros um apelo urgente para que façam tudo o que estiver ao seu alcance para corroborar com factos o valor absoluto e irrenunciável da unidade europeia e adotou a seguinte resolução:

1. O CESE:
  - lamenta as hesitações e as divisões entre os Estados-Membros da União Europeia, numa altura em que a Europa se deve mostrar resoluta, unida e solidária;
  - acolhe, todavia, favoravelmente o acordo alcançado no Eurogrupo na segunda-feira, 20 de fevereiro, sobre o segundo plano de ajuda à Grécia, embora deplore os atrasos e a lentidão em encontrar uma solução definitiva;
  - continua, ainda assim, preocupado com as consequências sociais e económicas e exorta o Conselho Europeu a promover medidas favoráveis ao relançamento da economia, sobretudo nos países mais afetados pela crise;
  - recorda a necessidade de investir na economia real, nomeadamente através de uma verdadeira política industrial, a fim de pôr cobro à atual espiral de recessão;
- saúda a iniciativa dos doze governos enviada ao Conselho e à Comissão.
2. O CESE constata que os cidadãos são cada vez mais levados a desconfiar das instituições da União e, por conseguinte, da própria União, sendo ao mesmo tempo induzidos a culpar essa mesma União pelas dificuldades que ela atravessa.
3. O CESE não pode dar o seu aval a disposições que se prendem exclusivamente com a disciplina orçamental e fiscal e considera que a governação das políticas económicas na zona euro e na UE deve ser mais alargada e mais ambiciosa.
4. O CESE destaca o papel fundamental que a Comissão Europeia deve desempenhar enquanto defensora do interesse geral europeu, nomeadamente na execução de medidas da política económica e monetária, incluindo as previstas no novo Tratado Intergovernamental.
5. A esse propósito, o CESE reitera a necessidade de relançar a Estratégia Europa 2020, com destaque para as ações em prol

da juventude, da investigação e inovação e da economia verde. Congratula o Presidente Durão Barroso pelas novas medidas que anunciou no Conselho Europeu de 30 de janeiro de 2012 para promover o acesso dos jovens ao emprego, e convida-o a lançar quanto antes iniciativas concretas neste domínio. Por outro lado, acolhe favoravelmente as medidas de apoio às pequenas e médias empresas, inteiramente conformes ao direito da UE em vigor.

6. O CESE insiste em que, nas negociações sobre as futuras perspectivas financeiras plurianuais para 2014-2020, a UE seja dotada de um orçamento adequado e superior ao atual. Apoia, a esse propósito, a proposta da Comissão Europeia de procurar novos recursos próprios para financiar o orçamento europeu, bem como o recurso a diferentes formas de investimento público e/ou privado. Por seu lado, tenciona elaborar um relatório sobre o custo da «não-Europa», que realçará os benefícios esperados de uma maior integração europeia. Apela igualmente a que os países que aderiram à UE desde 2004 não sejam discriminados no que respeita aos limiares e aos critérios de elegibilidade para os fundos europeus.

7. O CESE é favorável a um reforço do papel do Banco Central Europeu a fim de estabilizar a situação na zona euro, assim como a mecanismos de engenharia financeira que mobilizem a poupança privada e os mercados (euro-obrigações) para financiar projetos com perspectivas de futuro e de relançamento da atividade económica.

8. O CESE exorta, pois, as instituições europeias e as autoridades nacionais:

- a evitar enfraquecer, seja de que forma for, os Tratados em vigor e as instituições neles previstas;
- a tomar medidas ao nível europeu que favoreçam o crescimento e promovam o desenvolvimento de infraestruturas e os esforços das pequenas e médias empresas, o acesso dos jovens ao emprego, bem como ações em prol de uma política energética europeia eficaz e limpa;
- a adotar um orçamento ambicioso para aplicar essas medidas e reforçar a coesão europeia;
- a comunicar dando uma imagem de unidade, quer junto dos cidadãos europeus quer com o resto do mundo;
- a enviar uma mensagem positiva aos jovens europeus a fim de apresentar a União Europeia como uma solução para a crise e uma perspetiva de futuro;
- a basear as decisões tomadas a todos os níveis numa real adesão dos cidadãos, através de procedimentos que associem verdadeiramente o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais e envolvam uma consulta efetiva das organizações representativas da sociedade civil, valorizando o contributo do diálogo social autónomo.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---

## PARECERES

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

478.<sup>a</sup> SESSÃO PLENÁRIA DE 22 E 23 DE FEVEREIRO DE 2012**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Como associar a sociedade civil à regulamentação dos mercados financeiros (parecer de iniciativa)**

(2012/C 143/02)

Relator: **Peter MORGAN**

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

*Como associar a sociedade civil à regulamentação dos mercados financeiros*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 2 de fevereiro de 2012.

Na 478.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 66 votos a favor, 53 votos contra e 41 abstenções, o seguinte parecer:

**1. Conclusões e recomendações**

1.1 Entre os fatores que contribuíram para a crise financeira incluem-se a insuficiência e deficiência dos processos de regulamentação e supervisão dos mercados financeiros. Uma das dificuldades na regulamentação dos mercados financeiros está em possibilitar uma participação equilibrada de posições distintas e opostas. Para equilibrar a representação legítima dos interesses do setor financeiro não existe qualquer contrapeso substancial em termos de participação da sociedade civil. Os debates políticos são travados, em primeira análise, entre o legislador e o setor financeiro afetado.

1.2 É precisamente no contexto da regulamentação dos mercados financeiros, que o Comité Económico e Social Europeu (CESE) se sente vocacionado para compensar a insuficiente participação da sociedade civil. No CESE, encontram-se representadas, por um lado, as associações das instituições financeiras e, por outro, as organizações dos consumidores e os sindicatos. Todavia, o CESE não pretende nem pode intervir em substituição da participação direta das associações da sociedade civil. O diálogo civil constitui um processo democrático e aberto de formação da opinião, que exige uma participação efetiva de todas as partes relevantes.

1.3 Nessa perspetiva, o CESE não questiona a legitimidade da participação do setor financeiro no próprio processo de forma-

ção da opinião. As empresas daquele setor são as entidades visadas pela regulamentação, devendo obedecer às imposições e colocar em prática as disposições regulamentares que sobre elas incidem. O CESE reconhece igualmente que há no setor financeiro muitos ramos de atividade e empresas que operam com seriedade e integridade, em nada tendo contribuído para a atual crise financeira.

1.4 Tendo em conta a complexidade da regulamentação setorial, é essencial que as associações não se limitem a identificar objetivos gerais e a exigir um agravamento geral das medidas, mas que contribuam com propostas e argumentos capazes e eficazes. Para esse efeito, é necessário envidar esforços consideráveis de modo a permitir às associações dialogar em pé de igualdade com o legislador e outras associações.

1.5 A Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o Conselho e os Estados-Membros devem, eles próprios, tomar iniciativas para envolver um maior leque de organizações da sociedade civil na regulamentação dos mercados financeiros.

1.6 O Banco Central Europeu, o Comité Europeu de Risco Sistémico e as recém-criadas autoridades europeias de supervisão deveriam, sempre que pareça indicado, incluir as organizações da sociedade civil nas suas atividades. O modo de

funcionamento dos grupos de partes interessadas, que por força da lei deverão integrar as autoridades de supervisão financeira, deveria contemplar as especificidades daquelas organizações.

1.7 Em determinados casos, para compensar défices na representação de interesses relevantes, pode ser adequado financiar atividades das organizações da sociedade civil a partir de fundos da UE. Não obstante, importa salvaguardar, nesse contexto, uma ampla transparência das contribuições financeiras, garantindo a independência das organizações e prevendo medidas para evitar que, nas relações com a Comissão, as associações beneficiárias sejam alvo de um tratamento preferencial em relação às que não beneficiam de quaisquer apoios.

1.8 Além das organizações de defesa dos consumidores e dos sindicatos, muitos outros grupos poderiam contribuir positivamente para a reflexão sobre os mercados financeiros, a saber, as organizações de solidariedade social, as pequenas e médias empresas, as organizações de investidores institucionais, as empresas dos setores da indústria e dos serviços com transações financeiras de maior vulto e respetivas associações, os mediadores financeiros e mesmo as agências de notação de risco. Devido à situação de concorrência que se verifica nos mercados, também os representantes de outros ramos de atividade, que não apenas os visados pela regulamentação, podem prestar contributos úteis.

1.9 Nem todos os temas se prestam de igual modo a uma tomada de posição por parte das associações da sociedade civil. Enquanto as questões da proteção dos consumidores, da utilização de receitas fiscais para salvar instituições financeiras ou da tributação do setor financeiro se prestam bem a esse fim, o mesmo já não é tão verdade para problemas que se prendem com pormenores técnicos como, por exemplo, o cálculo da solvência ou a demonstração dos resultados financeiros.

1.10 Não basta fazer exigências globais e indiferenciadas de acordo com regras mais rigorosas. Tal de pouco serve ao legislador. Não importa simplesmente formular propostas tão concretas quanto possível, mas ponderar igualmente sobre as vantagens e inconvenientes da aplicação de medidas mais exigentes.

1.11 O CESE encoraja as associações europeias e nacionais da sociedade civil a ocuparem-se da regulamentação dos mercados financeiros de modo mais ativo do que no passado. Para muitas dessas associações, justifica-se definir o apoio à estabilidade dos mercados financeiros como um objetivo próprio e eventualmente novo da organização e alargar, nesse sentido, o respetivo leque de interesses e atividades.

1.12 Na perspetiva do CESE, seria desejável que as associações aproveitassem a sua participação na regulamentação dos mercados financeiros para promover, junto dos seus associados e do público em geral, uma comunicação alargada e positiva das atividades que, neste domínio, têm sido levadas a cabo com êxito pela UE.

1.13 O setor financeiro europeu, não obstante a demonstrada má conduta em casos pontuais, pertence também ao grupo das entidades adversamente atingidas pela crise. É, por

esse motivo, chamado a prestar o seu contributo para uma regulamentação efetiva dos mercados financeiros.. No interesse da estabilidade dos mercados financeiros, os diferentes ramos de atividade não deveriam dar mostras de falsas reservas sempre que se trata de comentar a regulamentação de outros setores.

1.14 O setor financeiro também deveria abrir-se ao diálogo com organizações da sociedade civil. Dada a grande atenção que o público dedica ao setor financeiro na sequência da crise financeira, as empresas deste setor teriam toda a vantagem em dialogar e trocar argumentos com a sociedade civil e dela acolher sugestões.

1.15 No processo de formação da opinião à escala europeia, os meios de comunicação social desempenham, por natureza, um papel de relevo. Também a esse nível seria desejável espelhar melhor a posição das organizações da sociedade civil.

1.16 O CESE continuará a examinar ativamente quaisquer propostas de regulamentação dos mercados financeiros, continuará a discutir essas propostas em círculos alargados e a apresentar pareceres substanciais sobre as mesmas, atribuindo particular valor à inclusão da posição dos representantes da sociedade civil no Comité. Ao deliberar, o CESE irá, através das audições realizadas nas secções especializadas e nos grupos de estudo, envolver cada vez mais as associações da sociedade civil no seu processo de formação da opinião.

1.17 Na estruturação do seu programa de trabalho, das reuniões plenárias, das reuniões das secções especializadas e dos grupos de estudo, o CESE velará por que seja reservado espaço suficiente para discutir intensamente a regulamentação dos mercados financeiros, assegurando, na administração dos seus recursos financeiros e humanos, que os seus membros disporão de aconselhamento técnico qualificado em matéria de regulamentação dos mercados financeiros.

## 2. Objetivo e contexto do parecer

2.1 Para os cidadãos de todo o mundo e, em especial, da União Europeia, a crise dos mercados financeiros<sup>(1)</sup> teve, desde 2008, graves repercussões negativas, as quais foram por várias vezes abordadas, com grande acuidade, pelo CESE. Para o colapso dos mercados, para a especulação que antecedeu esse colapso, bem como para a negociação de produtos financeiros de alto risco, contribuíram a insuficiente e deficiente regulamentação e supervisão dos mercados financeiros.

2.2 Uma das dificuldades na adoção de regras para este setor sempre foi, e continua a ser, conseguir uma participação equilibrada de posições diferentes e opostas no processo pluralista e democrático de formação da opinião. Para contrabalançar a representação legítima dos interesses do setor financeiro não existe qualquer contrapeso significativo por parte das organizações da sociedade civil. Na nova regulamentação dos mercados financeiros, conviria corrigir esta assimetria.

<sup>(1)</sup> A crise desencadeada por défices estatais excessivos não é contemplada no presente parecer, embora fosse interessante averiguar por que razão a sociedade civil não insistiu mais cedo e com maior determinação numa redução do endividamento.

2.3 Enquanto instituição europeia da sociedade civil, o CESE entende que, a par da emissão de pareceres próprios, constitui igualmente sua missão promover um envolvimento amplo e alargado, no processo legislativo europeu, de todas as partes interessadas e afetadas. Por essa razão, constitui para o CESE motivo de grande preocupação o facto de frequentemente não ser possível organizar um debate equilibrado em determinados domínios da política.

2.4 O objetivo do presente parecer consiste, por conseguinte, em analisar a participação da sociedade civil na regulamentação dos mercados financeiros e em formular recomendações para o seu melhor envolvimento.

### 3. Défices e entraves a nível da participação da sociedade civil

3.1 Até à data, a regulamentação dos mercados financeiros tem sido seguida de perto, em primeira análise, pelos círculos afetados do setor financeiro. Esta noção foi confirmada de modo impressionante pela audição organizada pelo CESE, em 28 de novembro de 2011. Não se deveu a uma falta de abertura por parte das instituições da UE. A verdade é que, até à data, esta matéria pouco interesse suscitou por parte de organizações não pertencentes ao setor financeiro. Esta atitude pode ser explicada, por exemplo, pela sua limitada participação nas consultas da Comissão Europeia, nas audições do Parlamento Europeu ou no debate público.

3.2 Os debates políticos sobre diretivas ou regulamentos também hoje se travam, em primeira análise, entre o legislador e o setor financeiro afetado. A título comparativo, refira-se que, noutros domínios temáticos, as discussões políticas que também aí são travadas entre organizações da sociedade civil ocupam, especialmente em Bruxelas, o centro das controvérsias de cariz pluralista, como é o caso das discussões entre empregadores e sindicatos no domínio da política social, entre a indústria e as associações ambientalistas no contexto da política do ambiente, ou entre o comércio e as associações de defesa dos consumidores na área da política dos consumidores.

3.3 No entender do CESE, as falhas na regulamentação dos mercados financeiros devem-se a uma série de fatores:

3.3.1 A regulamentação dos mercados financeiros tem por objetivo garantir a segurança e a estabilidade dos mercados financeiros e, desse modo, preservar um bem público pouco concreto e tangível e que, durante muito tempo, não pareceu estar ameaçado. Não eram facilmente reconhecíveis eventuais interesses manifestos dos cidadãos que importasse defender. Assim, para os círculos fora dos mercados financeiros, não existiam incentivos, pretextos ou motivos fortes para abordar estas questões.

3.3.2 Os mercados financeiros caracterizam-se por um elevado grau de complexidade, não sendo fáceis de assimilar para quem não é entendido na matéria. A variedade de intervenientes, os complicados produtos e a conjugação de efeitos dificultam, às organizações alheias ao setor, uma participação nos debates com o necessário conhecimento de causa.

3.3.3 Muitas vezes, não é evidente como a regulamentação poderá afetar indiretamente e, sobretudo, diretamente os interesses dos membros de uma organização da sociedade civil,

sobretudo quando não estão em causa diretivas e regulamentos, mas modalidades de execução e normas técnicas de grande complexidade.

3.3.4 O processo de regulamentação no domínio dos mercados financeiros é relativamente difícil de entender. Através do anterior processo Lamfalussy e do atual sistema de atos jurídicos delegados e de normas técnicas vinculativas com numerosas etapas processuais, bem como devido ao grande número de instituições e autoridades que nele participam segundo moldes diversos, é muitas vezes difícil emitir, no momento correto, pareceres que visem objetivos concretos. Além disso, os conteúdos das medidas regulamentares são cada vez mais prescritos por instituições globais como o G 20, o Comité de Basileia ou o Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade (IASB), cujo modo de operar é pouco transparente.

3.3.5 Tendo em conta as múltiplas propostas de regulamentação, o ritmo a que avançam os processos legislativos e o elevado número de partes interessadas, também nas instituições se esgotou praticamente a capacidade dos decisores para conduzirem conversações, prepararem documentos elucidativos da sua posição ou participarem em conferências.

3.3.6 A forte integração mundial dos mercados financeiros, a mobilidade global do capital e a extrema vulnerabilidade das trocas comerciais sempre demonstraram ser argumentos convincentes para a não-ingerência no funcionamento dos mercados no espaço europeu. A concorrência em torno do capital volátil para investimentos na promoção do crescimento e da criação de postos de trabalho fez parecer acertada uma estratégia de regulamentação "com mão leve", que, durante muito tempo, se afigurou suficiente.

3.4 Estas dificuldades estiveram igualmente na origem da iniciativa "Finance Watch", na qual, por sugestão de deputados do Parlamento Europeu, diversas associações europeias e nacionais se uniram para acompanhar, com espírito crítico, a legislação no setor financeiro.

3.5 Também nos Estados-Membros, parece verificar-se uma problemática semelhante. Não há sinais de que as forças da sociedade civil tenham conseguido influenciar de modo significativo a regulamentação dos mercados financeiros.

3.6 Do mesmo modo que é difícil ter em conta os interesses das pequenas e médias empresas do setor financeiro, também é difícil prever a participação da sociedade civil. Muitas instituições financeiras de pequena dimensão queixam-se de pesados encargos administrativos, bem como da complexidade de regras que consideram de difícil aplicação.

### 4. Observações de fundo

4.1 A democracia participativa é parte integrante do modelo social europeu e da governação europeia. Os princípios da democracia representativa e participativa estão consagrados no Tratado de Lisboa. Contudo, aí apenas se define a obrigação de dar "aos cidadãos e às associações representativas" a possibilidade de expressarem os seus pontos de vista (artigo 11.º do TUE). Por conseguinte, constitui um dever dos próprios órgãos europeus adotar iniciativas sempre que propostas legislativas causem pouca ou nenhuma ressonância no seio da sociedade civil.

4.2 Nesse contexto, é óbvio que são as instituições legitimadas democraticamente que tomam as decisões e que o diálogo civil apenas intervém a título de preparação e acompanhamento.

4.3 O CESE constitui, por excelência, o local de representação, de troca e de expressão de pontos de vista da sociedade civil organizada, representando uma ponte imprescindível entre a Europa e os seus cidadãos. O CESE assume esse papel, em especial, no processo legislativo.

4.4 Sobretudo no caso da regulamentação dos mercados financeiros, o CESE está vocacionado para desempenhar um papel preponderante e compensar os défices da participação da sociedade civil. Isto porque, no CESE, se encontram representadas, por um lado, associações de empresas do mundo financeiro e, por outro, organizações de defesa dos consumidores e sindicatos. Ao obrigar-se a emitir pareceres sobre propostas da Comissão, os membros do CESE debruçam-se automaticamente sobre os atos legislativos, não necessitando de qualquer convite ou motivação suplementar.

4.5 Com efeito, desde o início da crise financeira, o CESE deu várias vezes a conhecer a posição das organizações da sociedade civil, tendo elaborado, desde meados de 2008, cerca de 30 pareceres sobre a crise financeira de um modo geral e sobre as iniciativas legislativas em particular.

4.6 Tendo em conta os défices da participação da sociedade civil, ainda mais se justifica que as instituições europeias que operam neste setor se sintam encorajadas a consagrar a sua atenção aos pareceres do CESE.

4.7 Neste processo, o CESE não pretende nem pode intervir em substituição da participação direta das associações da sociedade civil. O diálogo civil é um processo democrático e público de formação da opinião, no qual deverão participar tantos intervenientes quanto possível e sob as mais diversas formas.

4.8 Não obstante, o CESE não tem dúvidas de que a participação do setor financeiro é tão legítima quanto a das demais organizações. As empresas deste setor são elas mesmas as visadas pela regulamentação, devendo cumprir os requisitos impostos e colocar em prática as obrigações previstas na lei. A participação das associações do setor financeiro é necessária, precisamente porque este ramo de negócios tem todo o interesse em garantir estabilidade financeira. Além do mais, é necessário dispor dos conhecimentos especializados deste setor, de modo a efetuar avaliações de impacto sólidas.

4.9 O CESE reconhece igualmente que, ao setor financeiro pertencem, na maioria, ramos de negócios e empresas que operam com seriedade e integridade e que em nada contribuíram para a crise financeira. Para o CESE, não se justifica uma avaliação negativa generalizada do setor financeiro, como chegou a ser o caso. Neste setor, predominam as empresas que nada lucraram com os exageros dos mercados financeiros e que foram, outrossim, adversamente atingidas pela crise e pelas suas consequências. O número de clientes das instituições financeiras que sofreram prejuízos permaneceu – igualmente graças aos auxílios estatais – dentro de limites toleráveis.

4.10 No entanto, os mais penalizados pela crise financeira e económica foram os cidadãos individuais na qualidade de contribuintes, trabalhadores e consumidores. Deles se espera que,

dentro das suas organizações da sociedade civil, se apliquem mais na preparação de novas regras para o setor financeiro, de modo a impedir que se repita uma crise deste calibre.

4.11 Tendo em conta o grau de complexidade da regulamentação específica, é primordial que as associações não se limitem a indicar objetivos fundamentais e a insistir em medidas mais exigentes, mas apresentem propostas e argumentos capazes e eficazes. Para tal, é necessário desenvolver esforços importantes de modo a permitir às associações dialogar em pé de igualdade com o legislador e outras associações.

## 5. Recomendações individuais

5.1 A Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o Conselho e os Estados-Membros devem, por sua iniciativa, adotar medidas para envolver um conjunto mais alargado de organizações da sociedade civil na regulamentação dos mercados financeiros.

5.1.1 É absolutamente decisivo que as propostas contenham uma descrição simples, aberta e precisa das respetivas consequências diretas e indiretas para a sociedade civil, de modo a permitir às associações entender melhor como as referidas propostas podem afetar os cidadãos.

5.1.2 Sempre que se verifique, como muitas vezes sucedeu no passado, que, nas consultas sobre temas relacionados com os mercados financeiros, a sociedade civil apenas contribui com um número reduzido de respostas, é necessário chamar deliberadamente a atenção de determinadas organizações para a necessidade de participarem. Em última análise, pode ser necessário prolongar os prazos das consultas, como aconteceu no caso da iniciativa da Comissão em prol de uma "legislação inteligente". Nas consultas, não importa insistir apenas nos aspetos técnicos, mas solicitar a apreciação da sociedade civil em relação a aspetos concretos. Conviria ter em conta o horizonte de destinatários específicos das organizações da sociedade civil.

5.1.3 Nas audições públicas da Comissão Europeia ou do Parlamento Europeu, conviria envolver à partida as organizações pertinentes. Não obstante um calendário de trabalhos muito preenchido, as instituições dever-se-iam manter abertas a conversações com as organizações da sociedade civil e participar nos respetivos eventos.

5.1.4 Os grupos de peritos na Comissão Europeia e no Parlamento Europeu deveriam incluir não apenas representantes do setor financeiro, mas igualmente de outros grupos, devendo os especialistas nomeados dispor dos conhecimentos técnicos necessários aos domínios temáticos em questão. Isto porque um desequilíbrio a nível das competências técnicas dos membros daqueles grupos não serve de nada.

5.1.5 Apoiar financeiramente organizações da sociedade civil a partir de fundos da EU poderá revelar-se útil em determinados casos, de maneira a compensar défices na representação de interesses importantes. No entanto, esse apoio contradiz a essência da auto-organização e do financiamento próprio dos interesses dos cidadãos, podendo prejudicar a independência das organizações e conduzir a conflitos de lealdade em ambos os lados. De um modo ou de outro, importa salvaguardar uma

total transparência das contribuições financeiras, garantir a independência das organizações e evitar que, nas suas relações com a Comissão, as organizações beneficiárias sejam alvo de um tratamento preferencial em comparação com as que não beneficiam de semelhantes apoios.

5.2 As outras instituições da UE que tratam da regulamentação dos mercados financeiros, como o Banco Central Europeu, o Comité Europeu do Risco Sistémico, bem como as três autoridades europeias de supervisão responsáveis pelos setores da banca, dos valores mobiliários e dos seguros deveriam incorporar as posições das organizações da sociedade civil nas suas atividades.

5.3 O modo de funcionamento dos grupos de partes interessadas, que por força da lei deverão integrar as autoridades de supervisão financeira, deveria ter em consideração a perspetiva das organizações da sociedade civil, permitir um retorno e atualização da informação junto das organizações respetivas e, desse modo, abrir um novo canal para a inclusão da sociedade civil. Esta situação não é de modo algum a que se verifica no momento atual, sobretudo por causa dos excessivos requisitos de confidencialidade de documentos e de debates impostos por motivos de transparência.

5.4 Não é possível reforçar a participação da sociedade civil na regulamentação dos mercados financeiros meramente através de exigências políticas abstratas. O que importa é saber concretamente quem deveria pronunciar-se, em que altura e sobre que tema dos mercados financeiros.

5.4.1 A par das organizações dos consumidores e dos sindicatos, existe todo um conjunto de outros grupos capazes de prestar contributos significativos para o debate dos mercados financeiros, tais como as organizações de solidariedade social, as pequenas e médias empresas, as organizações de investidores institucionais, as empresas do setor industrial e dos serviços com operações financeiras de maior vulto e respetivas associações, os mediadores financeiros e mesmo as agências de notação de risco. Até os representantes de outros setores financeiros, que não apenas os setores visados pela regulamentação, podem prestar contributos úteis.

5.4.2 Nem todos os temas se prestam de igual modo a uma tomada de posição por parte das associações da sociedade civil.

5.4.2.1 Enquanto as questões da proteção dos consumidores, da utilização de receitas fiscais salvar instituições financeiras ou da tributação do setor financeiro se prestam bem a esse fim, o mesmo já não é tão verdade para problemas que se prendem com pormenores técnicos, como é o caso do cálculo da solvência ou da demonstração dos resultados financeiros.

5.4.2.2 Ainda assim, as organizações deveriam ocupar-se das regras não apenas quando da sua promulgação, mas examinar também todo o espetro da regulamentação, incluindo as disposições de aplicação e as normas técnicas, mesmo que tal pareça implicar um enorme esforço.

5.4.2.3 De qualquer modo, o CESE não ignora que a estabilidade e sustentabilidade a longo prazo dos mercados financeiros resultam da articulação de um grande número de disposi-

ções individuais pertinentes que são, cada uma delas, passíveis de um debate isolado. Se as associações não conseguem tratar de todas as propostas, a sociedade civil deverá, ainda assim, tratar dos temas que, em termos globais, são determinantes para o êxito da regulamentação. E, nesse caso, não está apenas em causa a legislação de defesa dos consumidores, mas também, por exemplo, o direito de supervisão, o montante do capital próprio ou o modo de governação das empresas (*corporate governance*).

5.4.2.4 O mal está também no facto de, por detrás de problemas supostamente muito técnicos se esconderem muitas vezes questões políticas e que dizem diretamente respeito aos cidadãos. A título de exemplo, refira-se que a determinação da taxa de juros para o cálculo de provisões no caso do seguro privado de aposentação tem um forte impacto a nível da possibilidade de que dispõem as seguradoras de garantir a longo prazo o montante das pensões de reforma que poderão pagar.

5.4.2.5 Não basta exigir, de modo global e indiferenciado, normas mais rigorosas. Tal de pouco serve ao legislador. Há que apresentar não somente propostas o mais concretas possível, mas também ponderar sobre as vantagens e inconvenientes de exigências mais rigorosas, sendo necessário ter em conta aspetos como os encargos daí decorrentes para as empresas, em especial, as pequenas e médias instituições financeiras, o acesso ao crédito por parte dos particulares e das empresas e a capacidade de funcionamento dos mercados.

5.4.3 A sociedade civil deveria pronunciar-se, de preferência, em todas as etapas do processo decisório. Muitas vezes são tomadas decisões fundamentais logo em fases precoces, como acontece após a realização de consultas preliminares por parte da Comissão ou na elaboração de projetos por parte das autoridades de supervisão. Por esse motivo, as associações deverão familiarizar-se com os citados processos complexos, que se afastam dos procedimentos habituais, e segui-los de perto.

5.5 O Comité Económico e Social Europeu convida as associações europeias e nacionais da sociedade civil a dedicarem mais atenção do que no passado à regulamentação dos mercados financeiros.

5.5.1 Para uma série dessas associações justifica-se, no entender do CESE, definir a promoção da estabilidade dos mercados financeiros como um objetivo próprio e eventualmente novo da organização e alargar em conformidade o seu âmbito de interesses e atividades.

5.5.2 Tendo em conta a referida complexidade dos mercados financeiros e da regulamentação a eles inerente, é necessário criar e desenvolver nas associações os necessários recursos de pessoal dotados da necessária competência técnica. Eventualmente, poderá também ser necessário constituir novas instâncias, fomentar uma maior cooperação com as associações nacionais e envolver peritos externos.

5.5.3 O CESE saúda, neste contexto, a constituição da "Finance Watch", uma nova associação a nível europeu que elegeu seu objetivo a estabilidade dos mercados financeiros. No entanto, tal não é suficiente para possibilitar uma maior participação da sociedade civil.

5.5.4 Nesse sentido, as associações deveriam igualmente participar nos debates públicos a nível europeu e nos Estados-Membros e, desse modo, prestar um contributo político para a regulamentação dos mercados financeiros.

5.5.5 Na perspetiva do CESE, seria desejável que as associações aproveitassem a sua participação na regulamentação dos mercados financeiros para promover, junto dos seus associados e do público em geral, uma comunicação alargada e positiva das atividades que, neste domínio, têm sido levadas a cabo com êxito pela UE.

5.5.6 Neste quadro, reveste-se de particular importância a cooperação entre associações nacionais e europeias. Por um lado, os níveis regulamentares europeu e nacional são complementares em matéria de regulamentação dos mercados financeiros e, por outro, as associações nacionais dispõem muitas vezes de melhores recursos do que as organizações de topo europeias, os quais deveriam, especialmente nesta área, ser aproveitados para o trabalho a nível europeu.

5.5.7 Tendo em conta a facilidade de circulação do capital a nível planetário, a regulamentação dos mercados financeiros deveria ser o mais equiparada possível à escala mundial. Para tal poderão contribuir, acima de tudo, as associações de orientação internacional ou com ligações internacionais. Essas organizações poderão interceder à escala global a favor de uma regulamentação efetiva dos mercados financeiros a um nível comparativamente elevado, de modo a amortecer a concorrência mundial entre locais de implantação com normas particularmente pouco exigentes. O interesse da estabilidade global dos mercados financeiros deverá ser defendido em todas as praças financeiras do mundo com igual intensidade.

5.6 O setor financeiro europeu, não obstante a demonstrada má conduta em casos pontuais, pertence também ao grupo das entidades adversamente atingidas pela crise. É, por esse motivo, chamado a prestar o seu contributo para uma regulamentação efetiva dos mercados financeiros.

5.6.1 No interesse da estabilidade dos mercados financeiros, os diversos ramos de negócios não deveriam dar mostras de quaisquer falsas reservas sempre que se trata de comentar a regulamentação de outros setores.

5.6.2 Na perspetiva do CESE, é evidente que a representação de interesses do ramo das finanças obedece a princípios de transparência, integridade e respeito face ao responsável pela tomada de decisões. As associações representativas do setor cumprem regularmente essas expectativas. No caso de atividades pontuais de determinadas empresas e dos seus representantes comerciais, essa situação nem sempre se verificou no passado.

5.6.3 O setor financeiro é chamado a abrir-se ao diálogo com organizações da sociedade civil. Para as empresas deveria ser vantajoso, tendo em conta a grande atenção pública de que é alvo o setor financeiro na sequência da crise financeira, encetar conversações com a sociedade civil, trocar pontos de vista e acolher sugestões. Tal constituiria um passo importante para ir

ao encontro da sociedade no seu conjunto. Caso o setor financeiro deseje, através de autorregulamentação, obrigar-se a uma determinada conduta, também na preparação de semelhantes regras se justificaria um envolvimento da sociedade civil.

5.6.4 O CESE saúda, no interesse de um diálogo civil justo e transparente, a criação de um registo comum de grupos de pressão, partilhado pelo Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, enaltecendo o trabalho realizado pelo Grupo Buzek no Parlamento Europeu. No entanto, o CESE alerta para a necessidade de velar para que a introdução de regras mais severas não dificulte ou inviabilize a participação das associações. Este alerta aplica-se, em especial, no caso de questões práticas como o acesso fácil aos serviços das instituições europeias e a participação em reuniões públicas.

5.7 O mundo científico, as fundações de cariz social e os *think tanks* são chamados a contribuir com a sua capacidade de discernimento, competência técnica e experiência para os debates sobre os mercados financeiros. Mesmo que essas instituições muitas vezes não se sintam vocacionadas para participar em trabalhos legislativos concretos, deveriam aproveitar esta oportunidade para colocar as suas capacidades ao serviço dos esforços para evitar crises futuras.

5.8 No processo de formação da opinião à escala europeia, os meios de comunicação social desempenham, por natureza, um papel de destaque. Também a esse nível, seria desejável espelhar melhor a posição das organizações da sociedade civil. Para o efeito, poderá ser necessário levar as organizações relevantes a participar na formação de opinião quanto a uma questão específica, já que, atualmente, poucos são os representantes que, por sua iniciativa, participam no debate público.

5.9 O Comité Económico e Social Europeu compromete-se a intensificar a sua participação nos debates das propostas de regulamentação dos mercados financeiros.

5.9.1 O CESE continuará a analisar intensamente as propostas que visam a regulamentação dos mercados financeiros, a discuti-las em círculos alargados e a apresentar pareceres substanciais, atribuindo particular importância à inclusão da posição dos representantes da sociedade civil no Comité.

5.9.2 O Comité irá assegurar que os representantes dos três grupos contribuem na mesma medida para os debates, participando em todas as fases do processo.

5.9.3 Nas suas deliberações, irá envolver mais e de modo mais direto as associações da sociedade civil através de audições nas secções especializadas e nos grupos de estudo.

5.9.4 Na estruturação do seu programa de trabalho, das sessões plenárias, das reuniões das secções especializadas e dos grupos de estudo, o CESE velará por que seja reservado espaço suficiente para discutir intensamente a regulamentação dos mercados financeiros.

5.9.5 O CESE irá igualmente contribuir para que os seus membros, provenientes de organizações congéneres da sociedade civil, se ocupem ativamente das questões da regulamentação dos mercados financeiros e intercedam nesse sentido junto das suas associações.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Staffan NILSSON

---

## Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Crescimento e dívida soberana na UE: Duas propostas inovadoras (parecer de iniciativa)

(2012/C 143/03)

Relator: **Carmelo CEDRONE**

Em 14 de julho 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:

*Crescimento e dívida soberana na UE: Duas propostas inovadoras.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 2 de fevereiro de 2012.

Na 478.ª reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 23 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 121 votos a favor, 46 votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

### 1. Recomendações principais

J. Monnet: «*Sempre pensei que a Europa se faria nas crises e seria a soma das soluções encontradas para as crises*»

1.1 Na opinião do CESE, o problema principal do euro é, mais do que económico, político. A credibilidade do euro está comprometida, pois as agências de notação perderam a confiança na capacidade de os governos tomarem medidas decisivas para evitar o incumprimento da dívida por parte dos Estados-Membros mais afetados. As respostas mais recentes, como a proposta da Comissão que visa a introdução de obrigações de estabilidade, incidem mais no problema da estabilidade do que no do crescimento<sup>(1)</sup>, enquanto o projeto de tratado sobre coordenação e governação<sup>(2)</sup> proposto pelo Conselho enferma de um grave «défice democrático», já que passou por cima do Parlamento Europeu e de outras instituições da União.

1.2 Ao mesmo tempo, o CESE entende que a via para sair da crise, uma crise sistémica da zona do euro, não passa pelo regresso a egoísmos nacionais ou pela redução de direitos, mas antes por uma alteração das políticas económicas, bem como pelo relançamento da competitividade e pela consolidação da igualdade, da solidariedade e da coesão. Tal permitiria restabelecer a confiança do público no projeto europeu e recuperar o modelo social europeu face aos riscos, para todos, de não se conseguir sair da crise, o que poderia implicar a rutura e o fracasso da própria ideia de Europa.

1.3 O CESE considera que as instituições da UE não devem cair na armadilha de dar resposta às agências de notação, embora estas, por vezes, identifiquem os pontos fracos do mercado. As instituições têm o dever de propor aos seus cidadãos uma saída eficaz para a crise, que inclua simultaneamente um projeto para o futuro da UE capaz de estimular a confiança e o otimismo e de reforçar o sentido de pertença e participação na

realização de um ideal comum de progresso social e elevados níveis de emprego. Em particular, os eleitores devem compreender que a estabilidade depende mais do crescimento do que da austeridade e que um crescimento económico sólido poderia restabelecer nos mercados financeiros a confiança e a credibilidade na zona do euro.

1.4 Partindo destas premissas, o CESE felicita as instituições europeias pelas iniciativas que tomaram em favor de uma política orçamental comum, ainda que essas medidas até aqui tenham sido parciais e limitadas. Todavia, e sem prejuízo da entrada em funcionamento imediata e da utilização do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), transformado enquanto em Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), entende ser necessário apresentar, sem delongas, duas propostas concretas e decisivas que permitam enfrentar o problema do crescimento (euro-obrigações) e estabilizar a dívida (obrigações da União)<sup>(3)</sup>. Tais propostas evitariam que para alguns países e para UE o único recurso para defender o euro seja a austeridade, o que agrava as condições sociais, afeta fortemente o crescimento e arrisca-se a provocar recessão.

1.5 Em particular, para estimular rapidamente o crescimento, é necessário estabelecer um plano de relançamento económico, social e cultural, uma espécie de «novo pacto europeu» comparável àquilo que foi o «New Deal» nos Estados Unidos, permitindo aos Estados-Membros tirar partido de um

<sup>(1)</sup> Comissão Europeia, «Livro Verde sobre a viabilidade da introdução de obrigações de estabilidade», COM(2011) 818 final, 23 de novembro de 2011.

<sup>(2)</sup> Conselho Europeu, Projeto de Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, 10 de janeiro de 2012.

<sup>(3)</sup> Convém desde já dizer que a definição de «euro-obrigação» utilizada neste parecer não equivale exatamente ao conceito utilizado por outras fontes. O Livro Verde da Comissão Europeia analisa as condições de admissibilidade de «obrigações de estabilidade» segundo um conceito semelhante ao de «obrigações da União» proposto no presente parecer, com a diferença de que, para si, esse tipo de obrigações pressuporia garantias conjuntas ou solidárias. Outras propostas como, por exemplo, as elaboradas por Lorenzo Bini Smaghi utilizam o termo «euro-obrigação» com o mesmo sentido de assegurar estabilidade, ao passo que no presente parecer o termo «euro-obrigação» refere-se a emissões líquidas de obrigações para restabelecer e apoiar o crescimento económico. Ver, ainda a este propósito, Von Weizsäcker, J. e Delpla, J. (2010). *The Blue Bond Proposal*. The Bruegel Institute. Documento político 2010:3. Schmidt, C. M et al, (2011). *Proposal for a European Redemption Pact*, 9 de novembro. Conselho de peritos para a avaliação do desenvolvimento da economia.

desenvolvimento sólido e sustentável baseado na competitividade, na produtividade, no emprego, no bem-estar, na prosperidade e, sobretudo, no consenso democrático. Tal permitiria igualmente criar condições para a aplicação eficaz de uma governação económica e orçamental comum.

1.6 Foram propostos diferentes tipos de obrigações como eventual solução para a crise atual, paralelamente às reformas estruturais necessárias<sup>(4)</sup> que os Estados-Membros deverão ser encorajados e incentivados a adotar. Em termos políticos, todas essas propostas, incluindo as apresentadas no Livro Verde da Comissão, têm um ponto fraco, ou seja, preveem garantias conjuntas ou garantias solidárias dos Estados-Membros, o que as torna inaceitáveis para os governos de grandes países, a começar pela Alemanha.

1.7 Pelo contrário, o CESE observa que nenhuma destas garantias e transferências são necessárias para converter uma parte das obrigações nacionais em obrigações da UE ou para efetuar emissões líquidas de euro-obrigações. Refere ainda que o financiamento pela via de obrigações não encorajaria o laxismo na gestão das finanças públicas se a conversão da dívida nacional em dívida da União se fizesse numa conta de débito em vez de uma conta de crédito. As emissões líquidas de obrigações não se destinariam a financiar o défice mas antes a captar e a aplicar as poupanças, incluindo os excedentes de liquidez globais, em investimentos suscetíveis de reforçar a coesão e promover a competitividade.

1.8 Por conseguinte, o CESE propõe a criação de dois tipos de obrigações da União Europeia, complementares mas distintos: as **obrigações da União**, para estabilizar a dívida; e as **euro-obrigações**, para estimular a retoma e o crescimento. O CESE recomenda também que uma percentagem do fluxo líquido à entrada (saldo positivo) transformada em euro-obrigações fosse utilizada para financiar um **fundo europeu de capitais de risco**, aliás um dos objetivos originais do Fundo Europeu de Investimento (FEI)<sup>(5)</sup>.

1.9 Obrigações da União – A dívida nacional, convertida mesmo progressivamente em obrigações da União até um máximo de 60 % do PIB, poderia ser detida numa conta de dívida consolidada, mas não objeto de negociação<sup>(6)</sup>. Uma vez que não são negociáveis, essas obrigações estariam protegidas contra manobras especulativas decorrentes da opinião das agências de notação. Não implicariam, porém, qualquer transferência orçamental. Os Estados-Membros cuja dívida é detida em obrigações da União assumiriam o serviço da sua parte de dívida convertida em obrigações da União. Para efeitos dessa conversão, a dívida interna da maior parte desses Estados seria de tal modo reduzida que lhes permitiria cumprir os correspondentes critérios de Maastricht. É certo que a situação financeira da Grécia continuaria a ser um problema, mas limitado e, consequentemente, gerível.

(4) A começar pela concretização do mercado único, como sugerido no relatório Monti.

(5) Holland, Stuart (1993). *The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990s* (com prefácio de Jacques Delors), Nottingham: Spokesman Press.

(6) Os detentores privados de obrigações beneficiariam assim de consideráveis vantagens no que respeita ao risco de falência, na medida em que as obrigações nacionais seriam convertidas a par das obrigações da União à taxa de juro preexistente.

1.10 Para atingir esse objetivo, o Pacto de Estabilidade e Crescimento não teria que ser revisto, mas aumentaria a sua credibilidade, hoje abalada junto dos mercados e dos eleitores, uma vez que seria possível atingir o objetivo de estabilidade sem recorrer a medidas de austeridade. Mais ainda, a conversão de parte significativa (até um máximo de 60 %) da dívida dos Estados endividados da União poderia ser feita através de um processo de «cooperação reforçada». Os Estados-Membros que preferissem optar por essa via poderiam conservar as suas próprias obrigações<sup>(7)</sup>.

1.11 Ao contrário das obrigações da União, as **euro-obrigações**, emitidas para financiar o relançamento e o crescimento, seriam negociadas, podendo, portanto, atrair fundos para a União Europeia. Em setembro de 2011, os países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) confirmaram o seu interesse em possuir reservas em euros, de modo a contribuir para estabilizar a zona do euro. Fazê-lo através de euro-obrigações e não apenas com obrigações nacionais poderia reforçar o euro enquanto moeda de reserva mundial e ajudar as economias emergentes a realizarem a sua ambição de ver nascer um sistema global de reservas cambiais mais pluralista.

1.12 As euro-obrigações não devem ser inscritas na dívida nacional alemã ou de qualquer outro Estado-Membro e não necessitam de garantias soberanas conjuntas ou solidárias. Há mais de 50 anos que o Banco Europeu de Investimento emite, com êxito, títulos de dívida soberana sem ter de recorrer a garantias nacionais. O êxito tem sido de tal ordem que o seu volume é já duas vezes superior ao do Banco Mundial.

1.13 O afluxo de excedentes de liquidez globais às euro-obrigações faria recuperar o crescimento, que é a forma mais eficaz de reduzir a dívida e os défices, como salientado pela Administração Clinton no seu segundo mandato, durante o qual o orçamento federal foi todos os anos excedentário. Além disso, as euro-obrigações poderiam contribuir para financiar os investimentos do BEI, no âmbito do qual o serviço da dívida correspondente a esses investimentos é assegurado pelas receitas dos Estados-Membros que deles beneficiam e ainda por transferências orçamentais entre Estados-Membros.

(7) Os Estados-Membros que desejem instituir entre si uma cooperação reforçada no âmbito das competências não exclusivas da União podem recorrer às instituições desta e exercer essas competências aplicando as disposições pertinentes dos Tratados, dentro dos limites e segundo as regras previstas no artigo 20.º do Tratado da União Europeia e nos artigos 326.º a 334.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. As cooperações reforçadas visam favorecer a realização dos objetivos da União, preservar os seus interesses e reforçar o seu processo de integração. Estão abertas, a qualquer momento, a todos os Estados-Membros, nos termos do artigo 328.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A decisão que autoriza uma cooperação reforçada é adotada como último recurso pelo Conselho, quando este tenha determinado que os objetivos da cooperação em causa não podem ser atingidos num prazo razoável pela União no seu conjunto e desde que, pelo menos, nove Estados-Membros participem na cooperação. O Conselho delibera nos termos do artigo 329.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Os atos adotados no âmbito de uma cooperação reforçada vinculam apenas os Estados-Membros participantes. Tais atos não são considerados acervo que deva ser aceite pelos Estados candidatos à adesão à União. Todos os membros do Conselho podem participar nas suas deliberações, mas só os membros do Conselho que representem os Estados-Membros participantes numa cooperação reforçada podem participar na votação (artigo 330.º do TFUE).

1.14 Um crescimento financiado pelas obrigações e orientado pelos investimentos no âmbito do mandato confiado pelo Programa de Ação Especial de Amsterdão, em 1997, ao Grupo BEI em matéria de convergência e coesão poderia atingir o nível macroeconómico de transferências orçamentais.

1.15 A **coesão** seria reforçada – As euro-obrigações poderiam cofinanciar os projetos de investimento do BEI que, já desde 1997, está encarregado de promover a coesão e a convergência nos setores da saúde, educação, renovação urbana, ambiente, tecnologias «verdes» e ainda apoio às pequenas e médias empresas e ao arranque de novas empresas no setor das novas tecnologias.

1.16 Deste modo, a competitividade sairia beneficiada, com uma parte dos fluxos de capitais obtidos através da emissão de euro-obrigações destinada ao financiamento de um fundo de «capital de risco» para as pequenas e médias empresas. Tal permitiria uma política para as PME (*Mittelstandspolitik*) ao nível europeu, seguindo o desígnio original do Fundo Europeu de Investimento, atualmente fusionado com o Grupo BEI.

1.17 Sendo o Banco Central Europeu o garante da estabilidade, o Grupo BEI poderá assumir o papel de garante do crescimento se os seus projetos de investimento forem cofinanciados pelas euro-obrigações. Na sequência da crise financeira de 2008, o BEI foi convidado a deter e emitir obrigações para estabilizar a dívida. No entanto, essa instituição declinou o convite, atitude, aliás, compreensível na altura. Mas, paralelamente, o Fundo Europeu de Investimento tinha como principal missão emitir as obrigações da União propostas por Delors no Livro Branco da Comissão sobre crescimento, competitividade e emprego de 1993. Como membro do Grupo BEI e baseado na experiência positiva do BEI no que respeita à emissão de obrigações, o Fundo Europeu de Investimento poderia proceder a emissões líquidas de euro-obrigações (ver *infra* os pontos 5.2 e 5.8).

1.18 Assim, as euro-obrigações poderiam cofinanciar um plano europeu de crescimento e um «Pacto europeu para o crescimento» que reuniria todas as suas forças mais válidas – empresas, sindicatos e associações – num pacto que funcionaria como motor para dar respostas concretas à crise atual. Isto seria um «New Deal» europeu, baseado na experiência americana, com capacidade para relançar o desenvolvimento e o emprego, reduzir a dívida e permitir a confiança e a esperança no futuro da UE e, em especial, reduzir o desemprego juvenil.

1.19 Concomitantemente, convirá lançar um processo que enfrente, sem tergiversações, os problemas fundamentais da UE: a **dimensão económica** e orçamental, como aconteceu na Cimeira de Bruxelas de 8 e 9 de dezembro de 2011, prevendo também o reforço do BCE como garante da estabilidade financeira; a **dimensão social** e a **dimensão política**, de forma a colmatar o atual défice democrático e agilizar o processo de decisão. Na prática, trata-se de eliminar todos os obstáculos (especialmente as limitações do processo decisório e a fraqueza política) que impediram e continuam a impedir a UE de agir com rapidez e eficácia, não apenas para apoiar o euro, mas também para não pôr em risco a sua existência e razão de ser, acentuando o seu declínio.

## 2. Antecedentes

2.1 O objetivo prioritário deste parecer é, portanto, propor um programa de ação imediatamente implementável, que dispense a criação de novas instituições ou a revisão dos Tratados e permita lançar as bases para uma gestão comum da dívida da zona do euro. Ao reconhecer a necessidade de reduzir os níveis insustentáveis das dívidas nacionais, o presente parecer complementa anteriores pareceres elaborados pelo CESE, ou em preparação, dedicados aos temas do crescimento, das políticas industrial e financeira, da produtividade e da competitividade.

2.2 Após a crise financeira de 2007/2008, esperava-se que o pior já tivesse passado. As medidas de combate à crise acarretaram muitos custos para os cidadãos europeus e provocaram o aumento da dívida pública. Mas, volvidos dois anos, apesar de a dívida nacional ter aumentado a curto prazo devido ao resgate dos bancos, a culpa passou a incidir menos na dívida privada e mais na dívida pública.

2.3 O ataque aos países considerados mais vulneráveis revelou a fragilidade da zona do euro, cuja dívida nacional total que é necessário reduzir e submeter a controlo é, no entanto, inferior à americana. Os dispositivos aplicados, ainda que tardamente, são um grande passo em frente, mas não são ainda suficientes, visto encontrarmo-nos perante uma crise sistémica, que não depende, portanto, da dívida deste ou daquele país.

2.4 O exposto veio realçar um problema fundamental quer para a sobrevivência da zona do euro quer para o próprio projeto europeu, a saber: Quem dita as regras e quem tem a última palavra? Na verdade, a sociedade civil europeia já compreendeu claramente que quem detém o efetivo controlo da situação não são os governos eleitos, mas entidades não eleitas que se substituíram àqueles. Assim, existe um risco não só para a legitimidade dos governos, mas também para a sobrevivência do processo democrático a nível europeu.

2.5 Até ao ano de 2008, o euro nunca tinha vivido crises de turbulência cambial e sempre se havia valorizado relativamente ao dólar, tornando-se a segunda moeda de reserva mundial. Uma das razões que explicam esta mudança e os ataques de que foi alvo o euro é o facto de, até à crise grega, as agências de notação terem partido do princípio de que a União nunca deixaria um Estado da zona do euro entrar em falência. Não se vislumbrando uma solução rápida para a crise grega, os *spreads* das novas obrigações dispararam. Foi a falta de vontade política, durante dois anos, de encontrar uma solução para a crise da dívida soberana na Europa que encorajou as agências de notação a degradar a nota de toda uma série de Estados-Membros da zona do euro, o que está a afetar quer os países do centro quer os da periferia.

2.6 Sem prejuízo da necessidade de consolidar a dívida (progressivamente, para evitar matar o doente «culpado» em lugar de o curar), a UE tem de agir com mais determinação. A verdade é que todos os Estados, e não unicamente os mais endividados, bloqueados perante a necessidade de não agravar as contas e debilitados por um crescimento lento, estão inertes – como

a própria UE – ou, pelo menos, são muito lentos nas suas decisões. Nem se conseguiu tranquilizar os mercados das obrigações através de uma resposta política de rigor, austeridade e cortes, correndo-se o risco de um crescimento fraco ou negativo.

2.7 Um aspeto deste problema é a necessidade de se pôr de parte a ideia de que os excedentes de um país são os défices de um outro. Importa igualmente descartar a hipótese do «efeito de evicção» (*crowd out*) e, paralelamente, lutar contra a perção errada de que cortes nas despesas e investimentos públicos atraem necessariamente despesas e investimentos privados (*crowd in*). Um outro aspeto que também tem sido descurado é que naqueles casos em que Estados-Membros pequenos da UE puseram em prática programas de austeridade que, no passado, resultaram numa retoma económica, isso foi devido ao facto de a UE no seu conjunto estar a viver então uma fase de expansão na procura de exportações e também de essas medidas terem sido acompanhadas de uma desvalorização das moedas nacionais, opção que deixou de existir para os países da zona do euro.

2.8 A UE precisa de restaurar a confiança dos europeus na moeda única, convencendo-os de que ela traz vantagens para todos. Tal requer um programa de ação económico, social e cultural, bem como um «novo pacto europeu» comparável ao «New Deal» americano, cujo sucesso encorajou o presidente Harry Truman a apoiar o Plano Marshall que, para além de favorecer a recuperação no pós-guerra, permitiu que todos os países europeus usufríssem de um desenvolvimento sustentável, baseado na competitividade, na produtividade, no emprego, no bem-estar, na prosperidade e, acima de tudo, no consenso (participação e parceria social).

2.9 Esta perspetiva, que inclui estabilidade e crescimento, acabará por gerar o consenso político necessário para aplicar novos instrumentos de governação económica e orçamental comum. Não faz sentido dispor de uma moeda única e de 17 políticas nacionais diferentes de gestão da dívida. No entanto, uma política orçamental baseada na austeridade fiscal não basta para resolver esta questão. O que é necessário são tanto estratégias de gestão da dívida coerentes como instrumentos financeiros comuns que possam financiar o crescimento europeu, numa altura em que os níveis excessivos de dívida pública estão a ser reduzidos.

2.10 A resposta da UE à crise não se pode limitar às palavras «rigor, austeridade, cortes, sacrifícios», sem levar em conta as suas consequências. Isto já para não referir a avaliação e separação entre «virtuosos» e «não virtuosos», frequentemente pouco rigorosa no apuramento da verdade e das responsabilidades efetivas. Esta abordagem gera ressentimentos, egoísmos, rancores e amargura, mesmo do ponto de vista cultural, o que leva a represálias mesquinhas e a um populismo perigoso para a Europa. A montante encontra-se um erro de diagnóstico, uma visão moralista da crise que impede que os chamados «virtuosos» ajudem os outros.

2.11 O binómio austeridade-crescimento representa um dilema de que a UE tem de sair, contando com a anuência dos seus cidadãos e agindo simultaneamente em duas frentes, como expomos nos dois pontos seguintes.

2.12 Por um lado, há que formular uma nova proposta, mais avançada, sobre a dívida soberana, que, com base numa solidariedade comum e nos princípios do Tratado, preveja a redução dos níveis de endividamento e a manutenção da responsabilidade dos Estados-Membros, desencorajando os ataques da especulação. A defesa do euro, questão mormente política, interessa a todos os países, em especial aos mais ricos, e evitaria o paradoxo de transformar o sonho inicial da moeda única num pesadelo para os cidadãos da UE.

2.13 A segunda proposta deve visar incutir confiança nas populações europeias. Para tal, há que lançar um programa de ação económico, social e cultural para concretizar o ambicioso Programa de Relançamento da Economia Europeia até 2020, prevendo os financiamentos necessários. Além disso, impõe-se uma nova ideia, uma espécie de «novo pacto» europeu, seguindo o modelo, por exemplo, do «New Deal» americano. Como é sabido, o próprio Plano Marshall, para além de favorecer a recuperação no pós-guerra, permitiu que todos os países europeus conhecessem um desenvolvimento sustentável, baseado na competitividade, na produtividade, no emprego, no bem-estar, na prosperidade e, acima de tudo, no consenso (participação e parceria social).

2.14 Cabe, portanto, à UE, desenvolver todos os esforços para responder a uma só voz às interrogações dos mercados que, agindo sem regras e sem controlo, demonstraram todas as suas limitações. No entanto, tal não exige aos Estados-Membros que apoiem de forma unânime os novos instrumentos financeiros. É possível, neste contexto, recorrer ao princípio da cooperação reforçada. Em lugar de se reduzir a zona do euro a um «núcleo duro» de países que podem ser afetados, dever-se-ia permitir aos países sob ataque especulativo transferirem parte significativa da sua dívida para uma conta de débito europeia, beneficiando todos os Estados-Membros.

### 3. Obrigações da União como forma de estabilizar a dívida pública

3.1 Na Europa, a dívida soberana não pode continuar a ser considerada como tal. As limitações e os erros da UE e dos vários países, a par da falta de um quadro eficaz para supervisionar e fiscalizar as instituições financeiras, facilitaram um comportamento predatório contra as moedas nacionais<sup>(8)</sup>, o qual, aproveitando-se também da má gestão das finanças públicas, cerceou a soberania de alguns Estados-Membros mais vulneráveis.

3.2 O CESE considera vital consolidar a disciplina das contas públicas em alguns países através de reformas estruturais justas e previamente acordadas. A longo prazo poderá prever-se uma união fiscal com um ministro da Economia e das Finanças da zona do euro. Não faz sentido dispor de uma política

<sup>(8)</sup> Parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1060/2009 relativo às agências de notação de risco», JO C 54 de 19.2.2011, p. 37.

monetária (e orçamental) única e de 17 políticas diferentes de gestão da dívida. Impõem-se desde já medidas urgentes para estabilizar a dívida pública, assim como uma gestão comum dos orçamentos dos Estados-Membros sujeita ao controlo da UE.

3.3 Importa, além disso, dar maior relevância política ao facto de, apesar de alguns Estados-Membros se encontrarem fortemente endividados, a União, no seu conjunto, ter registado uma dívida praticamente equivalente a zero. Até maio de 2010, antes do início da compra da dívida de alguns Estados-Membros, a dívida da União era nula. Mesmo depois das operações de aquisição e resgate dos bancos, a dívida da UE representa pouco mais de 1 % do seu PIB. Tal significa que a relação dívida/PIB é menos de um décimo da relação verificada nos anos 30 nos Estados Unidos, quando a administração de Franklin Roosevelt começou a converter as poupanças em investimentos, alargando a emissão de obrigações do Tesouro americano <sup>(9)</sup>. **Contrariamente aos EUA, a UE tem a vantagem de poder beneficiar de experiências precedentes em matéria de obrigações.**

3.4 A soberania dos Estados-Membros pode agora ser posta pela União, para que os governos nacionais tornem a exercer o seu papel, atualmente usurpado pelos mercados financeiros. É possível apoiar este processo reforçando a supervisão e a avaliação da responsabilidade dos intervenientes no mercado financeiro, incluindo as agências de notação de risco. Para tal, porém, não são necessárias aquisições da dívida, garantias soberanas conjuntas nem transferências orçamentais. Para financiar o «New Deal», por exemplo, a administração de Franklin Roosevelt não procedeu à aquisição da dívida pública dos Estados da União Americana nem os obrigou a garantirem as obrigações emitidas pelo Tesouro americano ou a efetuarem transferências orçamentais. Os Estados Unidos financiam as suas obrigações do Tesouro através de impostos federais, ao passo que a União Europeia não dispõe de uma política fiscal comum. É possível aos Estados-Membros, todavia, financiarem a parte das suas obrigações nacionais convertida em obrigações da União sem necessidade de transferências orçamentais entre si.

3.5 Com a adoção de uma estratégia de austeridade como resposta aos mercados financeiros, o Plano de Relançamento da Economia Europeia foi abandonado. A maioria do eleitorado nem sequer está a par dos esforços da UE nesse sentido, embora esteja bem ciente dos sacrifícios que lhe estão a ser pedidos para salvar os bancos e fundos especulativos. A verdade é que o grande público, em termos gerais, ignora a própria existência desse plano.

3.6 A conversão de parte da dívida nacional em dívida da UE poderia operar-se também mediante uma cooperação reforçada, em que Estados-Membros com um papel fundamental, como a Alemanha, continuariam a deter as suas obrigações nacionais. É certo que, na aceção do Tratado de Lisboa, a cooperação reforçada abrange uma minoria de Estados-Membros. No entanto, a própria introdução do euro representou um caso de cooperação reforçada entre uma maioria de países da UE. O Instituto Bruegel propôs a criação de uma nova instituição que detivesse as

obrigações resultantes da conversão das dívidas soberanas dos Estados-Membros em dívida da União <sup>(10)</sup>. Contudo, não é necessário criar uma nova instituição.

3.7 A parte da dívida nacional convertida em obrigações da União, em vez de negociada <sup>(11)</sup>, poderia ser detida pelo Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (e depois pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade) numa conta especial de conversão. Isto protegeria as obrigações convertidas da especulação. Os investidores poderiam manter os seus ativos até ao vencimento das obrigações na taxa de juro vigente, evitando assim riscos morais, dado que as obrigações detidas numa conta de débito não poderiam ser utilizadas para a criação de crédito líquido. A vantagem para os governos e para os detentores das obrigações é a redução significativa do risco de incumprimento pelos Estados-Membros.

#### 4. Euro-obrigações como forma de restaurar a retoma e o crescimento sustentável

4.1 Os acontecimentos mais recentes apontam para a necessidade de a União seguir uma governação económica e social comum, em consonância com a unidade criada pela moeda única, para enfrentar com maior eficácia os desequilíbrios macroeconómicos crescentes. Contudo, até à data, a Comissão e o Conselho Europeu só têm colocado a tónica na estabilidade, descuidando a necessidade de relançar o crescimento.

4.2 Tal negligencia tanto a dimensão social como o contexto geral de uma prolongada austeridade, não obstante a importância que tem para as economias emergentes uma procura europeia sustentada das suas exportações. Também não tem em conta que o financiamento para relançar o crescimento tem de advir de transferências orçamentais entre os Estados-Membros e não da reciclagem de excedentes das economias emergentes.

4.3 Um dos argumentos fortemente defendidos em propostas que surgiram na imprensa e dão seguimento à proposta do Instituto Bruegel, bem como à proposta anterior de Jacques Delors, de 1993, quanto à criação de obrigações da União, é que as emissões líquidas de euro-obrigações atrairiam excedentes dos bancos centrais dos países emergentes e dos fundos soberanos, produzindo um efeito de multiplicação.

4.4 O aproveitamento desses fluxos financeiros aplicados em euro-obrigações poderia, aliás, concretizar o compromisso assumido em 2008 pelos Estados-Membros e pelo Parlamento Europeu quanto à execução do Programa de Relançamento da Economia Europeia. Ainda que, numa fase inicial, a emissão dessas obrigações se fizesse por etapas, o afluxo cumulativo de cerca de 3 biliões de dólares americanos de excedentes de bancos centrais das economias emergentes e dos fundos soberanos seria substancial.

4.5 O total desses fluxos poderia igualar ou ultrapassar o total de recursos próprios da Comissão, sem necessidade de transferências orçamentais a que a Alemanha e outros Estados-Membros se opõem. Também poderia cofinanciar os investimentos do Grupo BEI em áreas de coesão, como a saúde, a educação, a renovação urbana e o ambiente.

<sup>(9)</sup> Os Estados Unidos optaram por um financiamento do défice apenas durante o segundo mandato do Presidente Roosevelt. Tanto no primeiro como no segundo mandato presidencial, porém, o principal motor do relançamento após a «Grande Depressão» foram os investimentos sociais e ambientais financiados com as obrigações, exemplo que a Europa poderia agora seguir para promover a recuperação.

<sup>(10)</sup> Von Weizäcker, J. e Delpla, J., *The Blue Bond Proposal*, Bruegel Institute Policy Brief, 2010, n. 3.

<sup>(11)</sup> Os detentores privados de obrigações não transacionáveis no mercado poderiam vendê-las Mecanismo Europeu de Estabilidade, se necessário ao valor nominal, até atingirem o limite fixado.

4.6 Desde que o Programa de Ação Especial de Amesterdão, de 1997, atribuiu ao BEI o mandato relativo aos objetivos de coesão e convergência, esta instituição quadruplicou, com sucesso, o valor dos empréstimos concedidos para financiar investimentos. Uma nova quadruplicação dos investimentos do BEI poderia surtir um efeito semelhante ao do Plano Marshall lançado pelos EUA no pós-guerra<sup>(12)</sup>. No entanto, ao contrário do Plano Marshall ou dos fundos estruturais, o seu financiamento não se basearia em empréstimos, mas na transformação de poupanças em investimentos. Através de multiplicadores económicos, estes investimentos gerariam uma procura sustentada no setor privado e aumentariam o emprego, restaurando assim a confiança tanto nos mercados como entre os cidadãos, convencendo-os de que a austeridade pode ser substituída por melhores condições de vida e de bem-estar. O crescimento e maior nível de emprego também criariam mais receitas fiscais diretas e indiretas que contribuiriam para a redução da dívida e do défice.

## 5. Contexto jurídico e institucional da proposta

### 5.1 Obrigações da União e Fundo Europeu de Estabilidade Financeira

5.1.1 O Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF) poderia deter a parte da dívida nacional convertida em obrigações da União numa conta especial de conversão, o que seria consentâneo com a sua competência em matéria de estabilização. Poderia fazê-lo até à sua substituição, em julho 2012, pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade, que a partir dessa data passará a deter a dívida convertida.

5.1.2 O princípio de que a dívida convertida em obrigações da União não deva ser negociada teria protegido o FEEF contra as desvalorizações pelas agências de notação e os mercados de obrigações. A detenção das obrigações numa conta devedora deverá tranquilizar a Alemanha e outros Estados-Membros quanto à possibilidade de utilizar as obrigações nacionais convertidas em obrigações da União para a criação de crédito.

### 5.2 Atribuições do FEI e euro-obrigações

5.2.1 Não há qualquer necessidade de envolver o BCE nas emissões líquidas de obrigações. A ideia inicial consistia em atribuir ao Fundo Europeu de Investimento (FEI), criado em 1994 e inserido em 2000 no Grupo BEI, a tarefa de emitir as obrigações da União Europeia. Assim, a atribuição primordial do FEI era garantir que à moeda comum correspondessem obrigações comuns. Acessoriamente, competir-lhe-ia apoiar financeiramente as pequenas e médias empresas e o arranque de novas empresas no setor das novas tecnologias. Desde 1994, porém, o fundo assumiu apenas esta última função<sup>(13)</sup>.

5.2.2 Subjacente à criação do FEI esteve a consciência de que uma moeda única privaria os Estados-Membros da possibilidade de recorrerem à desvalorização para equilibrarem as respetivas balanças de pagamentos. Sabia-se, também, que não existia

apoio político para efetuar transferências orçamentais na proporção recomendada no relatório MacDougall<sup>(14)</sup>. Todavia, com base no «New Deal», era dado adquirido que as obrigações europeias poderiam financiar políticas estruturais, sociais e regionais, como sugeria, já em 1956, o relatório Spaak sobre um mercado comum<sup>(15)</sup>. Aliás, o mesmo estabeleciam os objetivos do relatório MacDougall, que referia políticas de emprego e regionais estruturais e cíclicas capazes de reduzir as disparidades entre regiões em matéria de dotação de capital e produtividade.

### 5.3 Atribuições do FEI em matéria de capitais de risco

5.3.1 A recomendação de 1993 no sentido de, através do FEI, apoiar as pequenas e médias empresas não visava apenas a concessão de garantias sobre o seu capital ou de empréstimos a seu favor, mas também a existência de um fundo europeu para capitais de risco cujo orçamento se elevaria, no máximo, a 60 mil milhões de ecus e que teria competência específica em matéria de financiamento do arranque de novas empresas de alta tecnologia.

5.3.2 Financiados através de obrigações da União, os recursos desse fundo seriam investidos num período de vários anos, mas teriam potencial macroeconómico. Uma sólida gestão do fundo, em cooperação com agências de crédito nacionais e organismos de desenvolvimento regional – conhecedoras da situação das PME locais –, deveria garantir a possibilidade de financiar as obrigações com os rendimentos do capital próprio das PME, desde que o desempenho dessas empresas o permitisse.

5.3.3 Pretendia-se, assim, compensar a relativa escassez de capitais de risco privados na Europa (relativamente aos Estados Unidos), reduzir a dependência das PME de empréstimos a taxa fixa que penalizavam as novas empresas antes de conseguirem conquistar mercado e, ao mesmo tempo, reforçar a inovação e a competitividade a nível microeconómico, com efeitos positivos a nível macroeconómico e social.

5.3.4 Desde que o FEI foi constituído em 1994, a sua função de garantia de capitais de risco e não tanto de empréstimos foi um tanto esquecida. Daí resultou que, no momento da sua integração no Grupo BEI em 2000, o fundo tenha concedido garantias para PME no valor de apenas mil milhões de ecus. O conceito inicial do FEI – constituir um instrumento microeconómico com efeitos macroeconómicos – foi relançado apenas em setembro de 2008, quando o Conselho Ecofin, em Nice, lançou um programa de apoio às PME no valor de 30 mil milhões de euros, embora sempre através de empréstimos e não de injeções de capital próprio.

5.3.5 No âmbito de emissões líquidas de euro-obrigações, seria agora necessário considerar de novo a função do FEI enquanto fundo de capitais de risco e não apenas a sua função de fundo de empréstimos, complementarmente à conversão de uma parte da dívida dos Estados-Membros em dívida da União.

<sup>(12)</sup> Segundo uma sondagem realizada em meados de 1950 a um universo de 2 mil pessoas em França, na Noruega, na Dinamarca, nos Países Baixos, na Áustria e em Itália, no total, 80 % dos inquiridos conheciam o Plano Marshall e 25-40 % compreendiam o seu funcionamento.

<sup>(13)</sup> Stuart Holland (1993), *The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990s*, op. cit.

<sup>(14)</sup> Isto é, entre 5 % e 7 % do PIB (Comissão Europeia, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, 1977).

<sup>(15)</sup> Comité Intergovernamental para a Integração Europeia, *Report on the General Common Market*, 1956 («relatório Spaak»).

#### 5.4 O BEI

5.4.1 O BEI sempre emitiu obrigações próprias e expressou clara preferência por distinguir inequivocamente essas obrigações das obrigações da UE, o que tem fundamento. Antes de mais, o BEI emite as suas obrigações sobretudo no âmbito do financiamento de projetos e pretende manter essa orientação específica. Em segundo lugar, se o serviço da dívida relativo às emissões de euro-obrigações exige transferências orçamentais, já o serviço da dívida do BEI faz-se com receitas provenientes dos projetos por si financiados. Terceira razão, as transferências orçamentais poderiam exigir um aumento dos recursos próprios da Comissão, o que se afigura improvável. O BEI também se manifestou preocupado com a possibilidade de ver a sua notação de risco desvalorizada, caso seja envolvido na estabilização da dívida.

#### 5.5 Complementaridade entre as funções do BEI e do FEI

5.5.1 No entanto, estas reservas não se aplicam às emissões líquidas de euro-obrigações pelo Fundo Europeu de Investimento. Embora façam parte do mesmo grupo, o BEI e o FEI são instituições distintas. Consequentemente, as euro-obrigações do FEI seriam distintas das obrigações do BEI e das obrigações da União, detidas pelo FEEF e destinadas à estabilização da dívida.

5.5.2 As emissões de euro-obrigações pelo FEI poderiam complementar as obrigações emitidas pelo BEI para financiar projetos conjuntos. O pagamento dos juros sobre essas obrigações poderia ser feito com as receitas dos projetos de investimento, em vez de com transferências orçamentais. O BEI manteria o controlo e reservaria para si a competência de aprovar e gerir os projetos, salvaguardando assim as suas prerrogativas de gestão neste domínio.

5.5.3 Caso seja necessária a intervenção de parceiros locais, aspeto importante para o BEI, o banco poderá consegui-la graças à cooperação na gestão de projetos com instituições de crédito nacionais como a *Caisse des Dépôts et Consignations* francesa, a *Cassa Depositi e Prestiti* italiana e a *Kreditanstalt für Wiederaufbau* alemã.

#### 5.6 O FEI e a gestão das obrigações

5.6.1 Para gerir as emissões de obrigações no mercado aberto, função que era central quando foi concebido, o FEI precisaria de um novo modelo empresarial. Precisaria de uma equipa de profissionais com elevadas competências, que poderia recrutar no BEI em concertação com organismos nacionais encarregados da gestão da dívida pública. Uma vez que a emissão de euro-obrigações se faria por etapas, o FEI poderia ir criando essa equipa ao longo do tempo.

5.6.2 O Conselho Ecofin é o órgão de administração do Grupo BEI. A decisão de emissão de euro-obrigações pelo FEI **não exigiria qualquer revisão dos tratados**, tal como não a exigiu a sua criação em 1994.

5.7 Para definir os critérios relativos ao Plano de Relançamento da Economia Europeia, não é necessária uma decisão do Conselho Ecofin nem uma proposta da Comissão. Desde o Programa de Ação Especial de Amesterdão e dos Conselhos Europeus de Luxemburgo (1997) e de Lisboa (2000), o BEI recebeu do Conselho diversos mandatos em matéria de coesão e de convergência para investir em saúde, educação, renovação urbana, ambiente urbano, tecnologias verdes e apoio financeiro às PME e ao arranque de novas empresas no setor das novas tecnologias, e ainda nas redes transeuropeias de transportes e comunicações.

5.8 Desde 1997, o BEI conseguiu quadruplicar o volume anual de financiamentos destinados a investimentos, tendo esse volume ascendido a um nível equivalente a dois terços dos recursos próprios da Comissão. Quadruplicar esses montantes até 2020 graças, em parte, ao cofinanciamento derivado dos investimentos de bancos centrais e fundos soberanos de países com economias excedentárias em euro-obrigações, poderá concretizar o Programa de Relançamento da Economia Europeia. Conforta esta ideia o facto de sabermos que o efeito multiplicador dos investimentos equivale a três, ou seja, é, na realidade, o duplo ou o triplo relativamente ao efeito dos multiplicadores orçamentais<sup>(16)</sup>.

Bruxelas, 23 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---

<sup>(16)</sup> Creel, J., Monperrus-Veroni, P., e Saraceno, F., *Has the Golden Rule of public finance made a difference in the United Kingdom?*, 2007, *Observatoire Français des Conjonctures Économiques, Working Papers 2007-13*.

**Parecer do Comité Económico e Social sobre o tema Para uma perspectiva de cidadania e humanista da política do mercado interno (parecer de iniciativa)**

(2012/C 143/04)

Relator: **Jorge Pegado LIZ**

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:

*Para uma perspectiva de cidadania e humanista da política do mercado interno.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 1 de fevereiro de 2012.

Na 478.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012. (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 118 votos a favor, 3 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

*«Os argumentos a favor da Europa estão em constante evolução. A Europa é um conceito que deve ser adaptado à evolução das circunstâncias políticas e económicas.»*

(Durão Barroso, Expresso, 19/11/2011)

## 1. Introdução

1.1 Na altura em que se perfazem 20 anos sobre a data em que, segundo DELORS, estaria concluído o grande mercado interno europeu, sem barreiras nem obstáculos de qualquer natureza, é oportuno e apropriado que a sociedade civil organizada, representada no CESE, se interrogue sobre onde se chegou e para onde se caminha.

1.2 E, no entanto, refletir hoje sobre o mercado interno implica repensar o modelo do Projeto Europeu no seu todo. Faz todo o sentido que nos interroguemos se a Europa, tal como alguns a idealizamos, tantos empenhadamente a tentaram construir e outros se têm encarregado de a ir paulatinamente destruindo ao longo destes sessenta anos, ainda aí estará como modelo de liberdade, farol de cultura, paladino da paz, apólogo da fraternidade dos povos e arauto da igualdade das gentes, num mundo sem discriminações nem barreiras, no horizonte de 2050 como o Comissário Barnier, em bem estruturado discurso proferido na Universidade de Humboldt recentemente se interrogou.

1.3 Tanto mais quanto é certo que o presente momento se apresenta particularmente perturbado, com a Europa a braços com uma crise persistente de natureza sistémica e não meramente conjuntural, não apenas económica e financeira, mas também de valores sociais e culturais e para a qual a generalidade dos interessados representados no CESE não vislumbra saídas consistentes.

1.4 Estamos perante uma crise de emprego. A situação assumiu proporções tais que a Europa já não consegue garantir emprego para os seus cidadãos. A única saída desta difícil situação passa por gerar crescimento, e o principal instrumento para alcançar esse crescimento deve ser a concretização total do mercado interno.

1.5 **A sociedade civil organizada interroga-se**, por isso, legitimamente, sobre a capacidade do atual modelo institucional da UE, saído do Tratado de Lisboa, para gerir a crise; **tem dúvidas** que o modelo económico e financeiro atual seja capaz

de uma autorregulação eficaz e adequada e encara com perplexidade a ausência de medidas reguladoras coerentes e eficazes e a proliferação de decisões avulsas e contraditórias de uns e de outros; **pergunta-se** de que modo se poderá conseguir um controlo mais eficaz e apertado do sistema financeiro, perante os «crashes» sucessivos das bolsas e os inerentes prejuízos sociais e económicos na sua consequência; **teme** que os sintomas profundos da crise, face a uma iminente ameaça de recessão global, apontem para o colapso do modelo europeu tal como existe atualmente. A sociedade civil apela, pois, aos seus atuais líderes que demonstrem a ambição e a visão necessárias para levarem a cabo uma regeneração do modelo económico e social europeu, respeitador dos valores e dos princípios constantes do Tratado.

1.6 Foi, por isso, extraordinariamente positivo que, em paralelo com a elaboração do presente parecer, o Comité Consultivo da EFTA tenha sentido a necessidade de elaborar um parecer sobre o mesmo tema e tenha sido possível concertar pontos de vista em reunião conjunta em Oslo (!).

## 2. Mercado interno: o quê e porquê

2.1 A ideia de um «mercado comum» aparecia já no texto primitivo como **instrumental** para o desenvolvimento harmonioso das atividades económicas, uma expansão económica contínua e equilibrada, um maior grau de estabilidade, um aumento acelerado do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados (artigo 2.º). **Desde o seu início o mercado interno não foi concebido como uma política isolada ou uma mera zona de comércio livre, como era a EFTA, mas antes como parte de uma estratégia geral.**

2.2 Estavam assim definidos os contornos do desenvolvimento do que seria a política do mercado interno, justamente considerado por alguns como «a joia da coroa» da política europeia, cujo estabelecimento «progressivo» se previa durasse um «período de transição de doze anos» (artigo 8.º), com um limite máximo de 15 anos a partir da entrada em vigor do Tratado.

(1) Ver Conclusões comuns do Comité Consultivo da EFTA e do OMCU: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.smo-observatory-smo-spotlight.21343>.

2.3 Apesar dos instrumentos previstos para a sua realização, as realidades política, social e económica viriam a sobrepor-se aos ideais de 1957 e forçoso foi constatar que, 15 anos volvidos, se estava bem longe de terem sido alcançados os objetivos que teriam conduzido ao efetivo estabelecimento de um «mercado comum».

2.4 O Livro Branco para a Realização do Mercado Interno de 1985 estabelecia metas bem precisas para ser alcançado aquele objetivo até 1992. Simultaneamente foi sentida a necessidade de introduzir modificações no Tratado de Roma que facilitassem a concretização dos objetivos políticos consagrados no Livro Branco. Foi essa a origem do Ato Único Europeu <sup>(2)</sup> que, na parte que se refere ao mercado interno, introduz importantes modificações de que cumpre destacar:

- a) a **regra da maioria qualificada** em vez da unanimidade para a adoção das medidas relativas à aproximação das legislações com vista à realização do mercado interno (artigos 8.º-A e 100.º-A);
- b) a primeira referência a um **nível de proteção elevado** no que se refere a medidas que tenham a ver com a saúde, a segurança e a defesa dos consumidores (artigo 100.º-A, n.º 3);
- c) a adoção, com carácter geral, do **princípio do reconhecimento mútuo**, inspirado na bem conhecida jurisprudência «Cassis de Dijon» do Tribunal de Justiça (artigo 100.º-B);
- d) um claro apelo à **coesão económica e social** como objetivo essencial a ter em conta na realização do mercado interno (artigos 130.º-A e B).

2.5 Mas foi verdadeiramente apenas em 1992, com o Tratado de Maastricht, que instituiu a União Europeia <sup>(3)</sup>, que as novas disposições relativas à realização do mercado interno viriam a ganhar consistência, numa altura em que já era evidente que o calendário 1992 para a concretização do mercado interno estava longe de ser cumprido <sup>(4)</sup>.

2.6 Ao contrário, o que se tinha verificado fora o recrudescimento dos obstáculos legislativos e não legislativos numa generalidade de Estados-Membros, aliado a uma política liberal e permissiva por parte da Comissão, contribuindo para a prática estagnação do processo de realização do mercado interno em alguns domínios particularmente relevantes, designadamente no que respeita aos serviços.

2.7 Com efeito muitas das iniciativas levadas a cabo no âmbito da realização do mercado interno traduziram-se num **mero acumular de medidas avulsas e pouco coordenadas de harmonização legislativa, desintegradas de uma política de conjunto**; que, por seu lado, os Estados-Membros frequente-

mente contrariavam com políticas nacionais restritivas da livre concorrência, atribuindo ajudas de estado ilegais, estabelecendo novas restrições quantitativas ou equivalentes e recusando sistematicamente avanços em domínios essenciais como a integração industrial, a fiscalidade ou a governança económica.

2.8 Mesmo iniciativas aparentemente levadas a bom porto, como a adoção das «regras Schengen», a introdução do «euro», a mais recente comunitarização de um espaço de justiça e liberdade e a integração da Carta dos Direitos Fundamentais da UE na versão final do Tratado de Lisboa, que se saudaram, não só viram a sua eficácia limitada pela não-adesão ou pelas reservas de alguns Estados-Membros, como foram limitadas no seu alcance e na sua aplicação, quando não mesmo frontalmente contrariadas – e não foram acompanhadas de outras medidas complementares essenciais, como uma verdadeira política financeira europeia – o que esteve na origem da **incapacidade da Europa para fazer face à atual crise** que a conduziu «à beira do precipício» como diria Jacques Delors na sua entrevista de 18 de agosto de 2011 aos jornais *Le Soir* e *Le Temps*.

2.9 De há muito que o CESE tem vindo a chamar a atenção para a necessidade de uma clara mudança de paradigma que privilegie a qualidade da realização do mercado interno, que introduza uma preocupação fundamental com os interesses concretos e os direitos fundamentais dos cidadãos em geral e dos consumidores e dos trabalhadores em especial e onde os aspetos sociais sigam de par com os económicos, numa visão humanista, por contraponto à aproximação puramente economicista seguida até agora e responsável pelas limitações, reticências, hesitações e desconfiança geradas <sup>(5)</sup>.

2.10 Quando, no dealbar do seu segundo mandato, o atual Presidente da Comissão desvendou a sua nova visão para o mercado interno para o século XXI <sup>(6)</sup>, no seguimento aliás de uma anterior comunicação sobre «Uma agenda para os cidadãos – Por uma Europa de resultados» <sup>(7)</sup>, foi com natural expectativa que se deu conta de que a Comissão parecia propugnar por uma mudança de orientação fundamental na sua orientação política para o mercado único, em benefício último dos cidadãos e consumidores. Com efeito, não o considerando já como uma política isolada mas antes parte de uma estratégia global que prefigurava a posterior Estratégia 2020, a Comissão anunciava como grandes objetivos para o mercado interno melhorar a confiança dos consumidores, promover a integração económica e a coesão social e desenvolver a sociedade do conhecimento numa Europa sustentável num mundo globalizado. Instrumento fundamental nesta nova aproximação era uma cada vez melhor regulamentação num ambiente legislativo saneado e simplificado <sup>(8)</sup>.

<sup>(2)</sup> JO L 169 de 29.6.1987.

<sup>(3)</sup> JO C 191 de 29.7.1992, no que seria considerado um arremedo do Projeto Spinelli, numa tentativa de pôr de acordo quer os federalistas quer os seus opositores.

<sup>(4)</sup> Comunicação da Comissão sobre «O funcionamento do Mercado Interno da Comunidade após 1992 – Seguimento do relatório Sutherland» (SEC (92) 2277 de 2.12.1992) e parecer do CESE (JO C 201 de 26.7.1993, p. 59) e cujas conclusões ainda hoje são atuais e merecem atenta reflexão.

<sup>(5)</sup> Cf., entre outros, pela sua importância os pareceres do CESE: JO C 39 de 12.2.1996, p. 70, JO C 255 de 14.10.2005, p. 22, JO C 204 de 9.8.2008, p. 1, JO C 347 de 18.12.2010, p. 8, JO C 44 de 11.2.2011, p. 68, e relatório de informação «Impacto do Tratado de Lisboa no funcionamento do mercado único [http://eescregistry.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=%5C%5Cesppub1%5Cesppublic%5Cces%5Cint%5Cint393%5Cpt%5Cces241-2008\\_fin\\_rev\\_ri\\_pt.doc](http://eescregistry.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=%5C%5Cesppub1%5Cesppublic%5Cces%5Cint%5Cint393%5Cpt%5Cces241-2008_fin_rev_ri_pt.doc)».

<sup>(6)</sup> Comunicação «Um mercado interno para os cidadãos», COM(2007) 60 final de 21.2.2007.

<sup>(7)</sup> COM(2006) 211 final, de 10 de maio de 2006.

<sup>(8)</sup> JO C 77 de 31.3.2009, p. 15.

2.11 Para consolidar esta sua nova orientação a Comissão encomendou um importante estudo ao ex-COMISSÁRIO Mario Monti, apresentado em maio de 2010 <sup>(9)</sup>; pela mesma altura também o Conselho havia solicitado a um «grupo de reflexão» constituído por personalidades de renome, liderado pelo ex-Primeiro Ministro espanhol Felipe Gonzalez e de que também fez parte Mario Monti, um relatório sobre as perspetivas da Europa no horizonte de 2030 <sup>(10)</sup>; por seu turno o PE, também em maio de 2010, havia apresentado o Relatório Grech, que esteve na base da sua Resolução de 20 de maio sobre «Um mercado único ao serviço dos consumidores e dos cidadãos» <sup>(11)</sup>.

2.12 No fundamental, todos estes importantes documentos chamam a atenção para a necessidade de uma mudança fundamental de paradigma na definição e na implementação da política relativa à realização do mercado interno, considerando esgotado o modelo atual e evidenciam que, apesar de relevantes em alguns domínios, os resultados alcançados se revelam no geral, mal conhecidos, insuficientes e dececionantes em vários aspetos para uma Europa confrontada com inesperados desafios e perspetivas sombrias.

2.13 Estas observações e conclusões acham-se, aliás, amplamente documentadas por regulares e sucessivos «scoreboards» relativos ao mercado interno <sup>(12)</sup>, por análises detalhadas periódicas do Eurobarómetro sobre as opiniões e experiências dos cidadãos e das empresas relativamente ao mercado interno nos Estados-Membros, por idênticos «scoreboards» relativos aos consumidores no mercado interno <sup>(13)</sup>, bem como pelos relatórios anuais da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em geral <sup>(14)</sup> e do acervo em matéria de direito do consumo em especial <sup>(15)</sup>, os quais, quando devidamente interpretados, criteriosamente analisados e criticamente apreciados, confirmam inteiramente as preocupações e as dúvidas expressas nos referidos documentos.

2.14 E, no entanto, quando se esperava da Comissão uma real inflexão na orientação política para o mercado único, que refletisse todas estas conclusões e perspetivasse, de forma verdadeiramente nova e diferente, no quadro da atual crise financeira, o mercado único para o século XXI e que correspondesse às expectativas criadas por toda uma série de declarações dos mais altos responsáveis políticos, foi com alguma deceção que se constatou que o documento sobre as «Prioridades para uma economia social de mercado altamente competitiva» apesar dos muitos méritos que se lhe reconheceram, não passava de mais um enunciado de 50 medidas avulsas, sem uma linha estratégica definida <sup>(16)</sup> e cujas fragilidades e deficiências foram bem evidenciadas na Resolução do PE de 6 de abril de 2011 <sup>(17)</sup>.

<sup>(9)</sup> «Uma nova estratégia para o Mercado Único ao serviço da economia e da sociedade europeia».

<sup>(10)</sup> «Projeto para a Europa no horizonte de 2030 – os desafios a afrontar e as oportunidades a apanhar», também publicado em maio de 2010.

<sup>(11)</sup> Resolução do PE A7-0132/2010.

<sup>(12)</sup> SEC(2011) 372 final de 21.3.2011.

<sup>(13)</sup> SEC(2011) 299 final de 4.3.2011, aliás amplamente confirmado pelo relatório do Eurobarómetro sobre «E-Communications Household Survey» de julho de 2011.

<sup>(14)</sup> COM(2010) 538 final de 1.10.2010.

<sup>(15)</sup> JO C 18 de 19.1.2011, p. 100.

<sup>(16)</sup> JO C 132 de 3.5.2011, p. 47.

<sup>(17)</sup> Doc A7-0072/2011, com base no relatório da Comissão IMCO sobre «Um mercado único para os Europeus» (2010/2278 (INI). PE 456.691v02-00 de 24.3.2011), relator Correia de Campos.

2.15 Lacuna que não foi colmatada com a mais recente comunicação da Comissão sobre uma seleção de 12 «alavancas», sem que efetivamente se entenda qual o fio condutor da orientação política de fundo para a realização do mercado interno que teria estado na origem da escolha táctica destas 12 ditas «alavancas» e não de quaisquer outras, dentre, por exemplo, aquelas que o próprio CESE havia enumerado no seu parecer <sup>(18)</sup>.

2.16 Várias intervenções públicas recentes, nomeadamente do Presidente da Comissão e do Comissário Barnier, bem como o Programa da Comissão entretanto apresentado <sup>(19)</sup>, parecem, no entanto, confirmar a intenção de uma mudança efetiva de paradigma na concretização futura do mercado interno. Neste sentido vão também a Declaração de Cracóvia <sup>(20)</sup> e a Declaração do Comité europeu de orientação do «think tank» Notre Europe.

### 3. Um novo paradigma para a realização do mercado interno

3.1 É importante reafirmar que, no âmbito das políticas comunitárias, tal como resulta dos princípios fundamentais constantes hoje do Tratado de Lisboa, **a realização de um mercado interno não é um fim em si mesmo, mas um meio, um instrumento**, para a realização de toda uma série de objetivos políticos, em diferentes áreas <sup>(21)</sup>.

3.2 É importante igualmente reafirmar que tais objetivos são **simultaneamente, e em pé de igualdade, de natureza económica, social e ambiental**, e que todos têm, como finalidade última, o bem-estar dos povos e a promoção dos valores da dignidade humana, da igualdade, da liberdade, da solidariedade, da democracia, do Estado de Direito e do respeito dos direitos do homem (artigos. 2.º e 3.º do TUE) <sup>(22)</sup>.

3.3 É conseqüentemente à luz destes princípios, destes valores e destes objetivos que devem ser encaradas as medidas de realização do mercado interno, cujas finalidades são hoje, legalmente, bem mais abrangentes do que em 1957.

3.4 O mercado interno, claramente pensado nos seus primórdios, como o esteio económico de uma Europa de cariz federal, tem de ser hoje repensado à luz da evolução dos últimos 30 anos e da realidade dos nossos dias. É certo que a atual envolvente circunstancial tende a aproximar cada vez mais o mercado interno de uma mera zona de comércio livre, como foi a sua antecessora EFTA, projetando-o para o futuro, não já como a decorrência natural de um projeto político de natureza supranacional, mas como o **menor denominador comum dos interesses nacionais dos estados europeus**.

3.5 É, por isso, necessário reafirmar com vigor a ideia de que o mercado interno deve servir de **aglutinador desses interesses nacionais num sistema institucional plenamente**

<sup>(18)</sup> JO. C 24 de 28.1.2012, p. 99.

<sup>(19)</sup> COM(2011) 777 final de 15.11.2011.

<sup>(20)</sup> No seguimento da realização, que se aplaude, do Fórum do Mercado Único de 3 e 4 de outubro de 2011.

<sup>(21)</sup> JO C 93 de 27.4.2007, p. 25.

<sup>(22)</sup> JO C 182 de 4.8.2009, p. 1.

**integrado de governação económica e financeira, cujo modelo importa redefinir e concretizar a breve prazo.**

3.6 É necessário para tanto e antes de mais, ter uma noção realista dos **limites do próprio mercado interno** e não pretender levá-lo onde ele não pode nem deve chegar, impondo, à força, medidas muitas vezes desnecessárias e sem justificação, que apenas dificultam o funcionamento das empresas, em especial das PME<sup>(23)</sup>, de que fazem parte igualmente as profissões liberais, ou quando se não justifiquem medidas de harmonização completa, porque outros valores de natureza diversa, por exemplo, a garantia da qualidade, lhe sobrelevam, designadamente em certos domínios dos direitos ou da defesa dos consumidores. Ao lado da harmonização, o princípio e o lema «A força na diversidade» também deveria voltar a desempenhar um papel central na política europeia do mercado interno.

3.7 Indispensável será prosseguir, de modo decidido e sem transigências nem cedências o **programa «Legislar Melhor»**, em que o CESE sempre se empenhou ativamente<sup>(24)</sup> com vista não apenas à produção de textos tecnicamente escorreitos e à eliminação de rotinas burocráticas, inúteis e prejudiciais, mas fundamentalmente adotando uma **aproximação proativa à elaboração legislativa e às práticas administrativas**, com participação efetiva da sociedade civil e dos setores económicos implicados em todos os estágios da sua conceção e definição, em particular dando maior relevo aos **estudos de impacto ex ante**, utilizando de forma mais sistemática o **regulamento em vez da diretiva** como instrumento para a realização da uniformização legislativa quando ela é aconselhável e ousando experimentar instrumentos novos e mais adequados do que a atual parafernália legislativa, como seja, designadamente, a opção por **regimes opcionais**, sempre que devidamente justificados<sup>(25)</sup>. Essa mesma ousadia é necessária para saber prescindir totalmente de iniciativas legislativas da UE sempre que não permitam um ganho de eficiência ou outras vantagens.

3.8 É igualmente importante **rever, simplificar e codificar o acervo comunitário e as formalidades administrativas**<sup>(26)</sup> e eliminar cirurgicamente tudo o que se revele inútil, desnecessário, contraproducente ou mesmo prejudicial<sup>(27)</sup>. Mas com o cuidado necessário para, ao fazê-lo de forma descoordenada, não deitar fora aspetos fundamentais de regulação indispensável em domínios relevantes.

<sup>(23)</sup> JO C 376 de 22.12.2011, p.51.

<sup>(24)</sup> JO C 24 de 31.1.2006, p. 39, JO C 175 de 27.7.2007, p. 21, JO C 48 de 15.2.2011, p. 107.

<sup>(25)</sup> JO C 24 de 31.1.2006, p. 52, JO C 175 de 28.7.2009, p. 26, JO C 21 de 21.1.2011, p. 26.

<sup>(26)</sup> Retomando a orientação que a própria Comissão definiu na sua comunicação «Atualizar e simplificar o acervo comunitário» (COM(2003) 71 final de 11.2.2003), claramente endossada pelo CESE (JO C 112 de 30.4.2004, p. 4), e que depois aquela parece ter esquecido.

<sup>(27)</sup> Cf. os pareceres JO C 14 de 16.1.2001, p. 1, JO C 125 de 27.5.2002, p. 105, JO C 133 de 6.6.2003, p. 5, JO C 309 de 16.12.2006, p. 18, JO C 10 de 15.1.2008, p. 8.

3.9 **Regular sem estrangular deverá ser o lema.** Importará, para tanto, não apenas ser inovativo e criador, mas também retomar as propostas do primeiro relatório de peritos independentes sobre simplificação legislativa e administrativa, a maioria das quais não foi levada a cabo e mantém atualidade, a exigir aplicação efetiva<sup>(28)</sup>.

3.10 Importante papel tem a **normalização ou estandardização** segundo o modelo da «nova aproximação», aplicada não apenas a produtos mas igualmente aos serviços<sup>(29)</sup>. Convém, aliás, analisar acuradamente a necessidade, a eficácia e os efeitos das medidas adotadas, para que, na normalização da prestação de serviços, faça sentido diferenciar os serviços prestados no mercado interno.

3.11 Necessário será igualmente dar novo fôlego e maior amplitude ao **sistema de informação do mercado interno (IMI)**, alargando o âmbito e melhorando o funcionamento da cooperação administrativa, de acordo com as sugestões e as recomendações que o CESE tem tido a oportunidade de expressar em diversas ocasiões<sup>(30)</sup> e, do mesmo modo repensar a rede SOLVIT dando-lhe novo enquadramento e meios adequados.

3.12 Importante será também repensar os **grandes princípios orientadores da construção do mercado interno**, designadamente os princípios do reconhecimento mútuo<sup>(31)</sup>, da subsidiariedade<sup>(32)</sup>, da proporcionalidade<sup>(33)</sup> e da precaução até hoje limitado apenas a domínios específicos como o da segurança alimentar, mas que deverá ser erigido em princípio geral, definindo-lhes novos contornos e novas formas de os aplicar, mais próximos dos interesses reais dos cidadãos.

3.13 Necessário é **estabelecer criteriosamente prioridades**. Não se trata, no entanto, de selecionar, mais ou menos arbitrariamente umas quantas medidas emblemáticas, mas antes de proceder de acordo com critérios bem definidos de uma orientação política clara que tarda a ser definida para a Europa e que dê **prioridade absoluta às pessoas**.

<sup>(28)</sup> COM(95) 288 final de 21.6.1995.

<sup>(29)</sup> Cf. JO C 120 de 16.5.2008, p. 1 e JO C 376 de 22.12.2011, p. 69 e JO C 68, 6.3.2012, p. 35.

<sup>(30)</sup> Cf. JO C 43 de 15.2.2012, p. 14 e os demais pareceres anteriores aí citados.

<sup>(31)</sup> Retomando, designadamente, os relatórios da Comissão sobre a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo, iniciados com a comunicação da Comissão de 16.6.1999 (COM(99) 299 final), mas posteriormente abandonados. Cf. o parecer JO C 116 de 20.4.2001, p. 14.

<sup>(32)</sup> Recuando ao Relatório Molitor para lhe retirar a injusta carga de «um passo em frente e dois atrás», de que foi logo acusado (Cf. Alexis Feral, «Le principe de subsidiarité, progrès ou statu quo après le Traité d'Amsterdam?», in Rev. du Marché Unique Européen, I, 1998, pág. 95), pela forma inábil como a Comissão o tem aplicado, transformando-o no verdadeiro «desafio da mudança», como o sonhou Jacques Delors.

<sup>(33)</sup> Neste trabalho haverá que ter em conta os vários pareceres do CESE sobre os sucessivos relatórios anuais da Comissão em conformidade com o artigo 9.º do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

3.14 Entre essas prioridades deve ser consagrado lugar especial ao **setor dos serviços em geral** <sup>(34)</sup> e **dos serviços financeiros a retalho em particular** <sup>(35)</sup>, onde o défice na realização do mercado interior é mais acentuado, mas onde precisamente há que ser mais inovador não só quanto às medidas mas igualmente quanto aos instrumentos a usar. Em particular, o CESE exorta a Comissão a acompanhar a aplicação da Diretiva Serviços e a dar conhecimento com regularidade e transparência da forma como ela se processa, visto que, até agora, é a única disposição legislativa que prevê a abertura do comércio transfronteiras no setor dos serviços.

3.15 Lugar a merecer um destaque especial é o da concretização prática de um **mercado interno do comércio eletrónico transfronteiras** pelos benefícios socioeconómicos que representa para os consumidores europeus em geral e em especial para os residentes em zonas menos acessíveis e os afetados por qualquer grau de incapacidade, bem como para as empresas da UE, nomeadamente as PME, com a efetiva resolução de toda a gama de problemas e de questões que já foram largamente identificados, sem que, até agora, se tenham desenvolvido os instrumentos e os mecanismos imprescindíveis para ganhar a confiança e garantir a proteção dos consumidores e criar um ambiente favorável às empresas e aos profissionais <sup>(36)</sup>.

3.16 Referem-se, em particular, as questões relativas à fragmentação do mercado, à disparidade de normas aplicáveis, à incerteza quanto à privacidade e à confidencialidade dos dados, à segurança das transações, à proteção jurídica em caso de conflitos, à existência de serviços ilegais em linha, à pirataria e à cibercriminalidade, a exigir uma abordagem transversal por parte das diversas DG da Comissão que conduza à definição de um **quadro legal coerente para um verdadeiro mercado único digital**.

3.17 Domínio a consagrar esforço suplementar, e onde lamentavelmente a UE não tem conseguido resultados convincentes, é o da **efetiva aplicação das leis comunitárias**, garante único do respeito do direito e da eficácia da regulação <sup>(37)</sup> e que se não esgota no quadro estreito da mera «cooperação administrativa» <sup>(38)</sup>. Para os cidadãos europeus assume neste aspeto relevância primordial a consagração, sem ambiguidades e sem novos atrasos, do **direito à ação coletiva a nível europeu**, como forma de assegurar, em último recurso, a adequada res-

ponsabilização pelo incumprimento do normativo comunitário e assim contribuindo para o seu voluntário acatamento <sup>(39)</sup>.

3.18 Mais importante do que tudo será, no entanto, definir os **parâmetros de um mercado único que coloque no seu centro o Homem e o Cidadão**, tarefa que não deverá ser confiada a qualquer grupo de iluminados mais ou menos esclarecidos, mas antes partindo do contributo direto dos cidadãos, da sociedade civil, auscultando os seus anseios e as suas reivindicações, mas também as suas frustrações e as suas desilusões.

3.19 Em paralelo com a necessidade urgente de ação é importante que esta não seja descoordenada ou meramente impulsiva, pelo que o CESE sugere que se abra **um tempo para a reflexão** quando se celebram os 20 anos após 1992. Como seu contributo o CESE gostaria de indicar alguns dos parâmetros que se lhe afiguram essenciais numa tal reflexão.

3.19.1 Desde logo, uma reflexão sobre a clara subsunção da política para o mercado interno aos princípios fundamentais e aos objetivos essenciais que resultam da **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**, em especial os que constam dos seus Títulos IV e V, com uma incidência particular no reforço da dimensão social e dos direitos dos consumidores <sup>(40)</sup>.

3.19.2 Por outro lado, uma reflexão sobre a forma de **articular as políticas setoriais num objetivo estratégico comum**, englobando as políticas económica, industrial, comercial, dos transportes, da energia, do ambiente, dos consumidores e da concorrência **num quadro legal global que estimule a integração e reforce a confiança dos parceiros sociais e societários** (consumidores, famílias, trabalhadores, empresas, ONG, etc.). Tal implica que se reavalie e se dê novo impulso à Estratégia Europa 2020.

3.19.3 Também uma reflexão sobre o modo de reforçar e garantir a **liberdade de circulação e a mobilidade dos cidadãos** em geral e, em especial, dos trabalhadores, quer por conta de outrem, quer profissionais liberais, dos professores e dos estudantes, assegurando que os seus direitos sociais (segurança social, proteção jurídica, seguros de acidentes e de doença, pensões de reforma, etc.) igualmente são respeitados em todas as circunstâncias sem discriminações e revendo o sistema de reconhecimento das qualificações profissionais e dos diplomas. Neste contexto, o cumprimento de elevados requisitos de qualidade relativamente à segurança e à saúde dos consumidores na UE deve ser a norma.

<sup>(34)</sup> Cf. os pareceres JO C 221 de 8.9.2005, p. 113, JO C 175 de 27.7.2007, p. 14, JO C 318 de 29.10.2011, p. 109.

<sup>(35)</sup> Cf. os pareceres JO C 56 de 24.2.1997, p. 76, JO C 95 de 30.3.1998, p. 72, JO C 209, 22.7.1999, p. 35, JO C 157 de 28.6.2005, p. 1, JO C 302 de 7.12.2004, p. 12, JO C 221 de 8.9.2005, p. 126, JO C 65 de 17.3.2006, p. 113, JO C 65 de 17.3.2006, p. 134, JO C 309 de 16.12.2006, p. 26, JO C 318 de 23.12.2006, p. 51, JO C 115 de 16.5.2006, p. 61, JO C 100 de 30.4.2009, p. 84, JO C 27 de 3.2.2009, p. 18, JO C 100 de 30.4.2009, p. 22, JO C 228 de 22.9.2009, p. 62, JO C 228 de 22.9.2009, p. 66, JO C 218 de 11.9.2009, p. 30, JO C 318, de 29.10.2011, p. 133.

<sup>(36)</sup> Apesar da comunicação da Comissão de 22.10.2009 sobre «O comércio eletrónico sem fronteiras entre empresas e consumidores na UE» (COM(2009) 557 final).

<sup>(37)</sup> Cf. os pareceres JO C 317 de 23.12.2009, p. 67, JO C 18 de 19.1.2011, p. 95.

<sup>(38)</sup> JO C 128 de 18.5.2010, p. 103.

<sup>(39)</sup> A justo título, o CESE tem sido considerado o paladino da defesa das ações de grupo, tendo-lhe dedicado variados pareceres de que cumpre destacar os pareceres CESE: JO C 309 de 16.12.2006, p. 1, JO C 324 de 30.12.2006, p. 1, JO C 162 de 25.6.2008, p. 1, JO C 228 de 22.9.2009, p. 40, JO C 128 de 18.5.2010, p. 97.

<sup>(40)</sup> Neste particular haverá que tomar em consideração e levar às últimas consequências as constatações a que se chega no «Relatório da Comissão sobre os progressos realizados no sentido do exercício efetivo da cidadania da União no período 2007-2010» (COM(2010) 602 final de 27.10.2010) e no simultâneo «Relatório de 2010 sobre a Cidadania na União – Eliminar os obstáculos ao exercício dos direitos dos cidadãos da UE» (COM(2010) 603 final de 27.10.2010).

3.19.4 No intuito de promover a inclusão social e o emprego, uma reflexão sobre a **efetiva abertura dos mercados de trabalho** a todos os cidadãos europeus, eliminando restrições e discriminações injustificadas após um exame cuidadoso.

3.19.5 Aspeto a merecer uma especial reflexão, será a definição, que já tarda de um **quadro jurídico apropriado para as empresas de economia social em geral** e em especial as fundações, as mútuas e as associações europeias.

3.19.6 Identicamente se afigura urgente a reflexão sobre a definição de um **quadro jurídico claro para os serviços de interesse geral e em particular os serviços sociais**, com a

definição de critérios de qualidade dos serviços públicos essenciais e a clarificação dos regimes de contratação pública, de concorrência e de ajudas de Estado aplicáveis <sup>(41)</sup>.

3.20 Finalmente há que congregar meios e esforços no sentido de uma **política de comunicação efetiva do mercado único** no âmbito mais vasto de uma política de comunicação coerente e integrada sobre a Europa, que implique os cidadãos e tenha na devida conta a opinião pública e os meios de comunicação social europeus, de forma a divulgar e informar com verdade os cidadãos europeus e em especial os consumidores, através de uma utilização inovativa dos meios digitais <sup>(42)</sup>.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---

<sup>(41)</sup> Cf. o parecer do CESE, JO C 161 de 13.7.2007, p. 80.

<sup>(42)</sup> Cf. o parecer exploratório do CESE, JO C 27 de 3.2.2009, p. 152, e o parecer de iniciativa, JO C 44 de 11.2.2011, p. 62.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Impacto social da nova legislação em matéria de governação económica (parecer de iniciativa)**

(2012/C 143/05)

Relatora: **Gabriele BISCHOFF**

Em 14 de julho 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

*Impacto social da nova legislação em matéria de governação económica* (parecer de iniciativa).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 25 de janeiro de 2012.

Na 478.ª reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 232 votos a favor, 8 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 A Europa deve falar a uma só voz, agir mais rapidamente e com menos hesitação e escolher as soluções certas, de modo a enfrentar de forma convincente a mais grave crise financeira, económica e de confiança desde a fundação da União Europeia.

1.2 O CESE acolhe favoravelmente a abordagem adotada pelos governos para corrigir os erros congénitos da área do euro e introduzir elementos para uma nova arquitetura de governação económica europeia. Tal é necessário porque os instrumentos e os procedimentos existentes não conduziram à desejada redução da dívida e dos desequilíbrios macroeconómicos. A nova arquitetura de governação económica europeia deverá, contudo, garantir os direitos democráticos dos Estados-Membros e dos seus parlamentos eleitos livremente, assim como a autonomia dos parceiros sociais e a sua liberdade de negociação coletiva.

1.3 A governação económica europeia centra-se antes de mais na política económica, mas afetará principalmente os sistemas sociais, obrigando os Estados-Membros a determinadas reformas, sob ameaça de sanções (semi-) automáticas. O CESE recomenda uma consolidação orçamental inteligente e sustentável, que garanta os investimentos sociais necessários a fim de evitar assimetrias sociais.

1.4 Algumas das medidas de austeridade já aplicadas ou previstas terão um impacto negativo, por exemplo, na vida das pessoas e das empresas se houver uma redução dos serviços sociais e das medidas de integração das pessoas com deficiência no mercado de trabalho ou se forem desmanteladas as infraestruturas sociais necessárias, por exemplo, para os serviços de acolhimento de crianças ou a formação. Tal terá repercussões negativas no acesso e na qualidade de tais serviços e traduzir-se-á numa grave perda da qualidade de vida dos grupos vulneráveis.

1.5 O CESE chama a atenção para os conflitos intrínsecos entre os objetivos da Estratégia Europa 2020 e da governação económica europeia. A aplicação do Semestre Europeu e do pacote de seis atos legislativos (*six-pack*) não deve comprometer a consecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020. Por exemplo, em matéria de redução da pobreza, ter-se-á que analisar todas as medidas a adotar para evitar que estas não acabem por agravá-la.

1.6 O CESE reitera a necessidade urgente de proceder a avaliações do impacto social da nova legislação em matéria de governação económica e solicita em particular:

- 1) um «pacto de investimento social»;
- 2) uma participação abrangente e em tempo útil das organizações representativas da sociedade civil, em especial os parceiros sociais pelas suas funções e competências específicas, em todas as medidas;
- 3) a convocação de uma convenção para definir uma estratégia baseada no progresso social a aplicar no âmbito das alterações previstas do Tratado;
- 4) um «plano de salvamento social» através de «governação social» equivalente;
- 5) a garantia e a promoção da negociação coletiva autónoma dos parceiros sociais;
- 6) a exploração de novas fontes de rendimento para consolidar os orçamentos públicos;
- 7) o aumento da eficiência e da adequação da despesa pública e uma luta mais tenaz contra a evasão fiscal.

## 2. Uma nova arquitetura para gerir a crise

2.1 Com o Tratado de Lisboa, a dimensão social da Europa foi reforçada e a economia social de mercado definida como um objetivo, os direitos sociais fundamentais tornaram-se juridicamente vinculativos e as avaliações do impacto social obrigatórias para todos os projetos e iniciativas da UE. O CESE sublinha, desde há muito, que a economia social de mercado na Europa deve alinhar os objetivos da competitividade com os da justiça social. A dinâmica económica e o progresso social não são incompatíveis, mas antes reforçam-se mutuamente <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ver parecer do CESE sobre a «Agenda social», JO C 182 de 4.8.2009, p. 65.

2.2 O CESE congratulou-se com o facto de a UE, na sua nova Estratégia Europa 2020, ter chegado a acordo quanto à necessidade de gerar crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

2.3 A União Europeia está atualmente a passar pela crise mais grave desde a sua fundação. A crise financeira evoluiu em muitos países para uma grave crise económica, social e da dívida. Como se isso não bastasse, as instituições europeias veem-se confrontadas com a inação e um défice de confiança. A Europa deve falar a uma só voz, agir mais rapidamente e com menos hesitação e escolher as soluções certas.

2.3.1 Enquanto a política de austeridade e os planos de salvamento chamam a si todas as atenções, as medidas necessárias para melhorar a governação económica e aumentar o crescimento são fragmentárias e pouco transparentes. Falta, além disso, um debate sobre os prós e os contra de uma integração aprofundada.

2.3.2 Manifesta-se cada vez mais a preocupação de esta crise de confiança se transformar numa crise da democracia, sobretudo dado o receio de sanções. O CESE sublinha que os parlamentos nacionais eleitos por sufrágio universal direto devem poder decidir livremente sobre os orçamentos e a composição dos governos, em conformidade com as suas competências e responsabilidades.

2.3.3 O CESE já destacou em vários pareceres que a crise atual estava a assumir a forma de um verdadeiro teste de resistência para a Europa. A política de austeridade provoca agitação social em muitos países e alimenta sentimentos antieuropeus e nacionalistas.

2.4 A reação política da UE e dos governos nacionais à chamada crise da dívida, originada, designadamente, pela crise financeira dos últimos anos que, por sua vez, se deve, em parte, à desregulamentação massiva dos mercados financeiros, foi uma política de austeridade forçada, numa tentativa de acalmar os mercados financeiros. O CESE regozijou-se já várias vezes por a Comissão Europeia ter apresentado propostas para a introdução de um imposto sobre as transações financeiras e de obrigações de estabilidade, apesar de uma oposição renitente a este projeto<sup>(2)</sup>.

2.5 Tentou-se corrigir alguns dos erros congénitos da área do euro e, ao mesmo tempo, introduzir elementos para uma nova arquitetura de governação económica europeia. O seu objetivo é conseguir futuramente uma melhor coordenação da política económica, um maior rigor na política e no controlo orçamentais e um aumento da competitividade<sup>(3)</sup>. O Parlamento Europeu adotou no outono de 2011 cinco regulamentos e uma diretiva para a reforma da governação económica europeia (*six-pack*).

<sup>(2)</sup> Ver os pareceres do CESE sobre o «Imposto sobre as Transações Financeiras», JO C 44 de 11.2.2011, p. 81, e sobre a «Análise Anual do Crescimento», JO C 132 de 3.5.2011, p. 26.

<sup>(3)</sup> Ver a lista no parecer do CESE sobre a «Análise Anual do Crescimento», JO C 132 de 3.5.2011, p. 26.

2.5.1 Este pacote de seis atos legislativos baseia-se em três pilares:

— Reforçar o atual pacto de estabilidade e crescimento: O procedimento relativo aos défices excessivos (PDE) prevê regras adicionais e mais rigorosas para diminuir o défice público e a dívida pública, exigindo aos Estados-Membros que reduzam nos próximos vinte anos o atual nível da dívida para o limite máximo de 60 % fixado pelo Tratado de Maastricht, independentemente do ciclo conjuntural. Isto é pró-cíclico e potencialmente nefasto para o crescimento e o emprego.

— Criar o «procedimento relativo a desequilíbrios excessivos»: Trata-se de um processo político completamente novo a ser conduzido a nível europeu, com o objetivo de detetar e corrigir desequilíbrios macroeconómicos que podem pôr em risco a estabilidade da moeda única.

— Fazer cumprir o pacto de estabilidade e o «procedimento relativo a desequilíbrios excessivos» com sanções «pesadas»: Já existem recomendações a nível europeu para «racionalizar» as decisões políticas a nível nacional desde a assinatura do Tratado de Maastricht. No entanto, o que é completamente novo é o facto de estas recomendações serem agora acompanhadas de sanções quase «automáticas» para os países membros da área do euro, com a introdução da «votação invertida por maioria», que é no mínimo questionável, dado que se trata de um procedimento completamente novo ainda não consagrado no Tratado. Simplificando, a proposta da Comissão de aplicar sanções anuais de 0,1 ou 0,2 % do PIB a Estados-Membros que não seguem as suas recomendações será adotada, salvo decisão em contrário do Conselho de Ministros das Finanças, deliberando por maioria qualificada e no prazo de dez dias. Isto introduz um alto nível de «automatismo» no processo de sanções, forçando assim os Estados-Membros a levar seriamente em conta as recomendações políticas elaboradas ao nível europeu.

2.5.2 Em 23 de novembro de 2011, a Comissão adicionou dois novos regulamentos ao *six-pack*: o primeiro destina-se a reforçar a supervisão dos Estados-Membros com graves dificuldades relativamente à estabilidade financeira e o segundo visa acompanhar e corrigir os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros. O primeiro alargará, reforçará e aprofundará as recomendações políticas de cada país destinadas a Estados-Membros submetidos a um programa de ajustamento macroeconómico. O incumprimento deste programa resultará na suspensão dos pagamentos do Fundo Social Europeu e dos Fundos Estruturais. O segundo reforça as competências da Comissão para fiscalizar os procedimentos dos orçamentos nacionais, exigindo aos Estados-Membros a criação de regras vinculativas para os montantes dos défices orçamentais. Os dois regulamentos aumentarão a pressão exercida pelos outros Estados-Membros e reforçarão os efeitos inerentemente pró-cíclicos com consequências bem conhecidas.

2.5.3 O período de revisão anual de seis meses, designado por Semestre Europeu, foi concebido para evitar orientações

contraditórias nas políticas orçamentais dos Estados-Membros e para dar seguimento à consecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020. Este procedimento visa garantir que os principais objetivos da UE serão, de facto, incluídos atempadamente nos planos orçamentais nacionais e antes de ser votado nos parlamentos nacionais o exercício fiscal do ano seguinte. A governação económica europeia centra-se antes de mais na política económica, mas afetará principalmente os sistemas sociais, obrigando os Estados-Membros a reformá-los, sob ameaça de sanções (semi-) automáticas.

### 3. Impacto social da nova legislação

3.1 No quarto ano de crise financeira e económica, as perspetivas para a economia e o emprego na Europa continuam a deteriorar-se. 23 milhões de pessoas estão desempregadas. Os últimos dados <sup>(4)</sup> sobre o desemprego mostram que, em setembro de 2011, as taxas de desemprego na UE-27 e na área do euro eram, respetivamente, de 9,7 % e 10,2 %, o que representa um acréscimo em relação ao mesmo período de 2010. A taxa de desemprego juvenil passou de 15,5 % para 21,4 % entre 2008 e 2011 e a taxa de inatividade aumentou de 55,6 % para 56,9 %. Na Grécia e na Espanha, quase um em cada dois jovens está desempregado <sup>(5)</sup>, o que equivale a mais de 5 milhões de jovens sem emprego que não estão inscritos no ensino ou em ações de formação. A criação de 1,5 milhões de empregos até meados de 2011 esteve muito longe de compensar a perda massiva dos 6 milhões de postos de trabalho suprimidos durante a crise. A taxa de emprego aumentou devido, principalmente, ao acréscimo dos contratos a prazo e do trabalho a tempo parcial.

3.2 Para agravar ainda mais a situação, as previsões económicas reviram drasticamente em baixa a taxa de crescimento e a Comissão Europeia reconheceu nas suas recentes previsões do outono 2011-2013 que «a recuperação da economia da UE parou» e que não haverá melhorias previsíveis nos elevados níveis de desemprego <sup>(6)</sup>.

3.3 A crise bancária mundial de 2007-2009 levou à atual crise da dívida soberana, visto os governos terem injetado elevados recursos em operações de salvamento dos bancos e garantias estatais, a fim de manterem o sistema monetário a funcionar. Por conseguinte, os níveis médios da dívida aumentaram de 60 para 80 % do PIB, reduzindo consideravelmente o espaço de manobra para a boa aplicação dos estabilizadores automáticos e de outras medidas anticíclicas. Tal significa que o mercado de trabalho e as políticas sociais terão de suportar os encargos do ajustamento. O único fio condutor das diversas iniciativas políticas europeias é que os salários se tornarão num instrumento fundamental do ajustamento, através de cortes e da deflação salarial.

3.4 O CESE considera que as consequências desta evolução são potencialmente perigosas para a saúde económica da Eu-

ropa e para o seu tecido social. Como o Comité de Proteção Social destacou no seu relatório sobre o impacto social da crise económica, as medidas de austeridade aplicadas ou previstas terão um impacto na inclusão social porque suprimem as prestações e os serviços previstos para os grupos vulneráveis, como, por exemplo, as pessoas com deficiência. Tal terá repercussões negativas no acesso e na qualidade dos serviços públicos para as pessoas e as empresas <sup>(7)</sup>. Taxas de juro elevadas tornam praticamente impossível aos Estados-Membros reduzir os seus défices orçamentais e a sua dívida soberana. A Grécia, por exemplo, regista excedentes primários no orçamento estatal, desde a primavera de 2011, mas o défice continua a crescer devido ao peso insustentável das taxas de juro.

3.5 As medidas de austeridade, que põem em perigo os investimentos sociais necessários, vêm-se juntar àquilo que constitui uma espiral descendente. Na falta de novas fontes de crescimento, os cortes nas despesas concomitantes implicam uma evolução negativa das receitas orçamentais, nomeadamente a diminuição das receitas fiscais e o aumento das prestações sociais em forma de subsídios de desemprego. Os défices orçamentais correm o risco de se acentuarem, originando eventuais efeitos desastrosos nos mercados financeiros, que acompanham atentamente as tendências em todos os Estados-Membros.

3.5.1 Além disso, as medidas de austeridade que entravam a procura final num Estado-Membro podem ter repercussões significativas noutros países, criando uma espiral descendente. Este fenómeno pode-se produzir quer na cadeia do valor acrescentado dentro do mercado único quer no âmbito do comércio. Enveredar por programas de austeridade simultâneos em vários países ensombrará ainda mais as perspetivas de crescimento e poderá desencadear um círculo vicioso de incerteza para o investimento, nomeadamente na educação, na formação, na investigação e na inovação, assim como para o emprego e o consumo.

3.6 Na elaboração e aplicação de medidas de governação da UE, o Comité reputa necessário verificar exatamente se, e em que medida, existe uma relação entre os desenvolvimentos económicos negativos dos Estados-Membros e das regiões e os desequilíbrios dos mercados, os processos de concentração económica e os abusos de mercado cometidos por grandes grupos comerciais. Na opinião do CESE, para fazer face a este tipo de relação, haverá, por exemplo, que adotar contramedidas fiscais eficazes e coordenadas e integrá-las nas medidas de consolidação. Deste modo, reforçar-se-á a competitividade das PME e, ao mesmo tempo, a produção industrial destinada à exportação. Isto deve ser acompanhado pelas necessárias medidas estruturais para garantir o crescimento e a criação de emprego.

3.7 O CESE lamenta que todos as políticas nesta matéria sejam baseadas em assimetrias e introduzam uma distorção estrutural. Numa carta do Comissário Olli Rehn expõe-se o ponto de vista da Comissão sobre os desequilíbrios da área do euro, sublinhando que os abissais défices externos poderão

<sup>(4)</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-31102011-BP/DE/3-31102011-BP-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31102011-BP/DE/3-31102011-BP-DE.PDF).

<sup>(5)</sup> Relatório Conjunto sobre o Emprego 2011 COM(2011) 815 final, p. 2 e 4.

<sup>(6)</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1331&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

<sup>(7)</sup> Avaliação conjunta (2010) do impacto social da crise económica e das respostas políticas em 2010, realizada pelo Comité de Proteção Social e a Comissão Europeia, p. 9-10.

causar problemas, ao passo que os persistentes excedentes na balança de transações correntes não são considerados como uma ameaça para a coesão da moeda única<sup>(8)</sup>. Ao redefinir as posições concorrenciais parte-se do princípio de que o problema reside nos países que acumulam a dívida para financiar o seu défice externo, ao mesmo tempo que se encoraja os países com excedentes a prosseguir nesta via.

3.8 Para a elaboração do painel de avaliação relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, a Comissão define indicadores de forma tal que uma evolução dinâmica dos salários em diversos setores económicos é imediatamente assinalada e colocada sob observação, ao passo que os Estados-Membros que adotem uma estratégia de congelamento dos salários não são pura e simplesmente controlados. Estão previstas «classificações», para comparar a evolução dos custos salariais unitários com a dos principais concorrentes. Este tipo de comparação pode servir para identificar uma evolução divergente da competitividade, não pode, porém, levar automaticamente a uma avaliação negativa do aumento dos salários e a uma avaliação positiva dos baixos salários e da moderação salarial. Em vez disso, os aumentos salariais devem orientar-se pela evolução da produtividade e da inflação.

3.9 O CESE manifesta, em especial, a sua inquietação pelo facto de os governos se terem comprometido a adotar medidas e práticas fora do seu alcance e das suas possibilidades de influência. O Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre «A prevenção e a correção dos desequilíbrios macroeconómicos» contém um mecanismo de alerta em cujo cerne se encontra o painel de avaliação composto por um conjunto de indicadores (artigo 3.º). Estes indicadores descrevem limiares inferiores e superiores de desequilíbrios macroeconómicos internos e externos que são tidos em consideração para lançar o procedimento por desequilíbrios excessivos (PDE). Entre estes indicadores figuram, além disso, os custos salariais unitários, não obstante estes resultarem essencialmente da negociação coletiva autónoma entre os parceiros sociais e não serem da competência da política económica dos Estados.

3.10 O CESE defende, por conseguinte, que os parceiros sociais sejam associados à implementação do regulamento na área do euro e no nível nacional. Sublinha que qualquer que seja a forma adotada para institucionalizar a participação dos parceiros sociais nessa implementação, a sua autonomia não deve ser questionada e as Convenções n.ºs 87 e 98 da OIT devem ser plenamente respeitadas. Além disso, a observância dos objetivos gerais da União Europeia, em particular, o progresso social e uma harmonização «em alta» da política social da UE deviam fazer parte integrante desse processo, tal como os direitos sociais fundamentais previstos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigo 51.º, n.º1).

3.11 Num período de dificuldades e de mudanças económicas e sociais, é fundamental envolver as organizações sociais nos processos e na aplicação de medidas de governação e de con-

solidação. São preciosos os seus contributos no âmbito da formação, da prevenção, do emprego e da paz social, assente no respeito da dignidade humana e na solidariedade social.

#### 4. Impacto social das medidas nos Estados-Membros

4.1 O CESE está muito preocupado com o impacto social desta crise bem patente na maioria dos Estados-Membros, recomendando, por isso, que se imprima às reformas estruturais uma orientação favorável ao crescimento e ao emprego. Garantir e promover os direitos sociais e laborais fundamentais reflete-se positivamente na produtividade da economia no seu todo. Por princípio, haverá que zelar por assegurar a capacidade de ação dos governos, graças a receitas fiscais suficientes e a uma luta sem tréguas conta a fraude fiscal.

4.1.1 O CESE constata com apreensão as crescentes divergências nacionais e regionais que ameaçam perigosamente o processo de unificação europeia. Com efeito, é a primeira vez que se assiste a uma deterioração evidente da coesão económica e social da União. No passado, apenas houve um agravamento temporário das divergências sociais e económicas com o alargamento a novos Estados-Membros.

4.2 O Comité de Proteção Social afirma no seu relatório sobre o impacto social da crise que a crise financeira e económica levou a uma deterioração considerável da situação social de vastos grupos da população, especialmente jovens, pessoas com contrato a prazo e migrantes. Em todos os Estados-Membros, os desempregados são um dos grupos mais expostos ao risco de pobreza<sup>(9)</sup>. Os recentes protestos e agitação social na Grécia, em Espanha e em muitos outros Estados-Membros são o reflexo dessa situação.

4.3 O último inquérito Eurostat, de 2011, revela que os cidadãos da UE se sentem apreensivos por verem a pobreza a aumentar:

Uma larga maioria, que tende a crescer, de europeus pensa que há cada vez mais pobreza. Quando se lhes pergunta se a pobreza aumentou ou diminuiu nos três últimos anos, 87 % respondem afirmativamente. A opinião segundo a qual a pobreza aumentou nos três últimos anos é muito mais frequente agora do que no outono de 2010. Apenas 22 % dos europeus consideram suficientes os esforços envidados na luta contra a pobreza<sup>(10)</sup>.

4.4 O CESE está muito apreensivo com o facto de as repercussões sociais das medidas para ultrapassar a crise causarem uma divisão mais profunda na Europa e acabe por perder progressivamente o apoio dos cidadãos, quando precisa de reconquistar a sua confiança.

<sup>(8)</sup> Carta de 4 de novembro de 2011 endereçada a Jan Vincent Rostowski sobre o tratamento dos défices e dos excedentes da balança de transações correntes no âmbito do procedimento relativo aos desequilíbrios excessivos (PDE).

<sup>(9)</sup> Ver relatório conjunto (em inglês) do Comité de Proteção Social e da Comissão Europeia, de 26 de novembro de 2010 (16905/10, SOC 793, ECOFIN 786), p. 2.

<sup>(10)</sup> Eurobarómetro especial n.º 377.

4.5 É de opinião que será necessário fazer todo o possível para evitar que as medidas de austeridade aumentem o risco de pobreza e proceder a uma avaliação eficaz do impacto social, examinando de que modo os objetivos – resgatar pelo menos 20 milhões de pessoas da pobreza e da exclusão social nos próximos dez anos – poderão ser alcançados no novo contexto e quais as medidas necessárias para esse efeito. O reverso do recrudescimento da pobreza é o aumento incessante dos ativos e dos lucros, um fenómeno favorecido em alguns Estados-Membros por estratégias fiscais e orçamentais inadequadas. A arquitetura da governação económica europeia e a concretização do Semestre Europeu não deverão redundar no incumprimento do objetivo de redução da pobreza consagrado na estratégia global Europa 2020.

## 5. Necessidade de avaliações aprofundadas do impacto social

5.1 O CESE destacou em 2011 que a cláusula social horizontal (CSH, artigo 9.º do TFUE) é uma inovação fundamental para a União na aplicação da sua política (11).

5.2 Neste contexto, o CESE referiu que a cláusula social horizontal devia ser aplicada nos domínios gerais e na estrutura global da nova governação socioeconómica ao nível da UE no âmbito da Estratégia Europa 2020, acordada pelo Conselho Europeu em 2010 (12), incluindo o Semestre Europeu, o pacote de seis atos legislativos (*six-pack*), o Pacto Euro Mais e os mecanismos de salvamento.

5.3 O CESE reitera que as medidas para combater a crise não deverão em caso algum violar os direitos inscritos na Carta dos Direitos Fundamentais. Por outro lado, há que identificar as medidas a tomar durante um ano para garantir o respeito dos direitos fundamentais (13).

5.4 O Comité de Proteção Social e a Comissão Europeia criticaram, por isso, conjuntamente, o facto de, até à data, poucos Estados-Membros terem realizado avaliações do impacto social sobre as medidas de consolidação orçamental (14).

5.5 O CESE insiste em que é de toda a urgência realizar avaliações do impacto social da nova legislação na governação económica. A UE comprometeu-se a promover a inclusão social, uma aspiração que não se traduz apenas em objetivos quantitativos, mas também na sua consagração qualitativa no Tratado, em pé de igualdade com os direitos sociais fundamentais. Está diretamente em causa a qualidade de vida dos cidadãos, um facto que convém ter em conta e evidenciar tanto numa ótica quantitativa como qualitativa, no âmbito das avaliações de impacto. Apenas algumas propostas legislativas foram

objeto de avaliações de impacto, mas nestas as consequências sociais tiveram um papel incipiente e os resultados foram quase sempre ignorados (15).

## 6. A Europa necessita de um pacto de investimento social

6.1 Dadas a natureza e a amplitude, nunca antes vistas, dos atentados diretos e indiretos aos direitos, estruturas e conquistas sociais, é necessário um quadro global, com base numa avaliação detalhada e independente do impacto social, que associe mais estreitamente os seguintes elementos:

### 6.1.1 Participação abrangente e em tempo útil dos parceiros sociais em todas as medidas

6.1.1.1 Tanto as medidas existentes como as planeadas para o futuro só deverão ser aplicadas após consulta exaustiva dos parceiros sociais. Tal resulta do disposto no artigo 152.º do TFUE. Esta exigência aplica-se, sobretudo, às medidas de austeridade que são apresentadas como intervenções puramente económicas ou orçamentais e se traduzem afinal em retrocessos no plano social. Como exemplo da necessidade da participação dos parceiros sociais, recomenda-se a criação de uma *task force* da UE para a Grécia. Além disso, também as associações sociais e as organizações não governamentais devem participar de forma abrangente e em tempo útil em todas as medidas.

### 6.1.2 «Pacto de investimento social»

6.1.2.1 De modo geral, o CESE é de opinião que não se consegue sair de uma crise desta amplitude com medidas de austeridade, como as adotadas pela Grécia e outros Estados-Membros, mas sim e unicamente com uma política de crescimento. Por conseguinte, o CESE propõe um pacto de investimento social para promover, no âmbito da governação económica, investimentos sustentados nas qualificações, nas infraestruturas e na produção e que se promovam investimentos na economia social, nas empresas sociais (16) e na prestação de serviços sociais.

6.1.2.2 Para tal, considera necessário a adoção de um pacto de investimento social. O CESE apoia, por isso, a reivindicação de Frank Vandenbroucke, de Anton Hemerijk e de Bruno Palier nesse sentido. A seu ver, o desafio principal consiste em zelar por que o investimento social a longo prazo e a consolidação orçamental a curto prazo se reforcem mutuamente quer a nível da UE quer dos Estados-Membros. Considera que os objetivos da Estratégia Europa 2020 poderão criar o quadro necessário para tal, na condição de esse pacto ser integrado na política orçamental a favor do crescimento e na regulamentação financeira. Isto significa que as novas medidas de supervisão macroeconómica e orçamental devem ser acompanhadas de um pacto de investimento social (17).

(15) Segundo a avaliação da Rede Europeia Anti-Pobreza (REAP) de 2011.

(16) As empresas sociais são um elemento fundamental do modelo social europeu. O CESE apoia o lançamento pela Comissão de um quadro político e de um plano de ação para promover as empresas sociais na Europa e destaca a importância da sua aplicação integral, tanto a nível da UE como a nível nacional. Ver parecer do CESE sobre o tema «Empreendedorismo social e empresas sociais», JO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

(17) Vandenbroucke, Frank, et al. *The EU needs a social investment pact* [A UE precisa de um pacto de investimento social], OSE n.º 5, 2011, p. 5.

(11) Parecer do CESE intitulado «Reforçar a coesão e a coordenação da UE no domínio social», JO C 24 de 28.1.2012, p. 29.

(12) *Idem*.

(13) Parecer do CESE sobre a «Estratégia para a Carta dos Direitos Fundamentais», JO C 376 de 22.12.2011, p. 74.

(14) Ver nota de pé-de-página n.º 9.

O CESE sente-se apreensivo com as repercussões sociais dos cortes nas pequenas pensões de reforma decorrentes das medidas de austeridade adotadas em consequência da crise. Insta novamente a Comissão a encetar diligências para a definição, a nível da UE, de regimes de pensões adequados <sup>(18)</sup>.

### 6.1.3 Exploração de novas fontes de rendimento para os orçamentos públicos

6.1.3.1 Não se pode recorrer sistematicamente às finanças públicas para acudir a todas as situações, desde operações de salvamento dos bancos e aumento das despesas sociais até ao apoio às empresas, passando pelos investimentos inovadores. É indispensável que o Estado encontre novas fontes de receitas. Isto deve coincidir com o aumento da eficiência e da adequação da despesa pública. O CESE está convicto da necessidade de reforçar a matéria coletável dos Estados-Membros através, designadamente, da introdução de um imposto sobre as transações financeiras, da abolição dos paraísos fiscais, do combate às práticas de concorrência fiscal e da adoção de medidas de combate à evasão fiscal. Ao mesmo tempo, todos os Estados-Membros devem centrar as suas ações na qualidade do investimento quando se comprometem a realizar investimentos sociais e a consolidar os orçamentos através de reformas e crescimento. Acresce que seria conveniente repensar globalmente os regimes fiscais, focando questões relativas ao ajustamento dos montantes em função das várias formas de rendimento e de ativos <sup>(19)</sup>.

### 6.1.4 Um «plano de salvamento social» através de «governança social» equivalente (social governance)

6.1.4.1 Sem um «plano de salvamento social» (Jean-Claude Juncker), a arquitetura da governança económica fica incompleta e a Europa dará um passo atrás, convertendo-se numa simples união económica e orçamental, longe dos objetivos de uma economia social de mercado. O CESE alerta, com ênfase, para esse perigo.

6.1.4.2 O CESE preconiza uma ação responsável do Estado nos domínios económico e social (governança económica e social). Importa relacionar ainda mais estreitamente a consoli-

dação a curto prazo com os objetivos da Estratégia Europa 2020, de modo a reforçar o crescimento inteligente, a coesão e a inclusão social.

6.1.4.3 A UE deve continuar a garantir que todas as medidas económicas e orçamentais respeitem plenamente as disposições sociais do direito primário, assim como os direitos sociais fundamentais e, em especial, o direito à negociação coletiva e à greve, e que estas medidas não impliquem uma deterioração das conquistas sociais alcançadas.

### 6.1.5 Convocação de uma convenção para definir uma estratégia baseada no progresso social a aplicar no âmbito das alterações previstas do Tratado

6.1.5.1 O CESE reivindica a convocação de uma convenção. As profundas alterações do Tratado atualmente na ordem do dia requerem não só um amplo debate como também legitimação democrática. Tal como na última convenção, devem participar os parlamentos nacionais, o Parlamento Europeu, os parceiros sociais e o CESE. Há que assegurar que, tanto no relatório intercalar como no roteiro, estas alterações do Tratado assumam uma dimensão social equivalente e que o resultado seja integrado no relatório planeado para março sobre a natureza e a amplitude das medidas acordadas.

### 6.1.6 Garantia e promoção da negociação coletiva autónoma dos parceiros sociais

6.1.6.1 O CESE reafirma a sua posição de que as obrigações consagradas na Carta dos Direitos Fundamentais se aplicam a todas as instituições e organismos da UE. São, por isso, absolutamente inadmissíveis quaisquer tentativas de atacar a autonomia da negociação coletiva dos parceiros sociais, cabendo à Comissão Europeia fazer tudo o que estiver ao seu alcance para impedi-lo. Esta não deve de modo algum dirigir recomendações aos Estados-Membros induzindo-os a violar a Carta. Antes pelo contrário, ela terá de multiplicar esforços não só para proteger os direitos fundamentais como também para promovê-los. A crise é um teste para verificar até que ponto a cultura dos direitos fundamentais se encontra enraizada na Europa <sup>(20)</sup>.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

<sup>(18)</sup> Ver parecer do CESE sobre o «Livro Verde – Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros – Agenda social», JO C 84 de 17.3.2011, p. 38.

<sup>(19)</sup> Ver parecer do CESE sobre os «Resultados da Cimeira do Emprego» (ponto 3.4.2), JO C 306 de 16.12.2009, p. 70.

<sup>(20)</sup> Ver nota de pé de página n.º 13.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema A economia social na América Latina**

(2012/C 143/06)

Relator: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Em 18 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

*A economia social na América Latina.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 24 de janeiro de 2012.

Na 478.ª reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 41 votos a favor, 3 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

**1. Conclusões e recomendações**

1.1 O presente parecer tem por objetivo abordar a economia social da América Latina enquanto setor organizado da sociedade civil que, de uma forma geral, ficou excluído das atividades da União Europeia (UE) no domínio da cooperação. Esta abordagem respeita a diversidade latino-americana e reconhece as diferenças entre as duas regiões. Por conseguinte, e sem prejuízo de se utilizarem outras terminologias possíveis, considera-se mais adequado para a finalidade do presente texto a utilização da expressão «economia social e solidária».

1.2 Na sua Resolução 47/90, a Organização das Nações Unidas (ONU) declarou que o primeiro sábado de julho de cada ano seria o Dia Internacional das Cooperativas e, na Resolução 64/136, proclamou 2012 como o Ano Internacional das Cooperativas. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) reconheceu em diversas ocasiões (em especial na Resolução 193) os aspetos positivos do cooperativismo e da economia social e solidária. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial também manifestaram interesse por este setor. A UE, por seu turno, reconheceu em reiteradas ocasiões a importância do cooperativismo e da economia social. Já o Banco Europeu de Investimento (BEI) participa em projetos com empresas latino-americanas da economia social e solidária. O Mercosul e outras instituições latino-americanas fizeram-no, por sua vez, em termos similares. O presente parecer subscreve todas estas iniciativas.

1.3 Visa também lançar as bases dos trabalhos preparatórios do Comité Económico e Social Europeu (CESE) para o Sétimo Encontro da Sociedade Civil Organizada da UE e da América Latina, que terá lugar em 2012, em Santiago do Chile. Propõe-se que sejam convidados representantes da economia social e solidária da América Latina e da UE, tanto para os trabalhos preparatórios como para o próprio encontro, para examinar o conteúdo do presente parecer através de um diálogo construtivo. Propõe-se igualmente que o sétimo encontro se pronuncie sobre os resultados deste diálogo. O CESE constata que a economia social e solidária dá solução na América Latina a situações graves de falta de equidade social e económica e de violação dos direitos fundamentais, e que constitui um instrumento fundamental na luta em prol do trabalho digno e no combate à economia informal, revelando-se essencial nos processos de desenvolvimento local e de coesão social. A economia social e solidária favorece, além disso, a pluralidade e a democracia económica. Por todos estes motivos, o CESE considera prioritá-

rio promover as capacidades e os efeitos que lhe são inerentes, contribuindo, deste modo, para a mudança necessária do modelo de produção.

1.4 Considera-se de grande valia a coexistência e a cooperação entre as diferentes tendências da economia social e solidária na América Latina. Por um lado, por assegurarem que a economia social e solidária com caráter empresarial mais acentuado incida sobre objetivos baseados nos princípios da solidariedade e não centre as suas prioridades no aumento do lucro, participando em maior medida na consecução do bem-estar geral. Por outro lado, por assegurarem que a economia social e solidária com uma vertente mais forte de transformação sociopolítica assuma que as empresas devem ser eficientes e obter lucros, criando redes que lhes permitam manter-se no mercado. Por conseguinte, a economia social e solidária não deve instalar-se na economia da pobreza, mas na mudança de tendências, conciliando desenvolvimento, eficiência económica e justiça social, com vista a erradicar assimetrias de diversa ordem.

1.5 A economia social e solidária na América Latina enfrenta problemas essenciais que entravam o seu desenvolvimento. A falta de visibilidade social e institucional constitui um dos mais graves, sobretudo devido à ausência de processos de medição e quantificação rigorosos, que impede a verificação da sua amplitude e do impacto dos seus importantes efeitos sociais. Urge tomar medidas mais pertinentes para a elaboração de estatísticas homologadas internacionalmente nos países da América Latina, o que implica a colaboração entre organismos internacionais como a Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas (CEPAL), a Aliança Cooperativa Internacional para as Américas (ACI-Américas), a Fundação Ibero-americana de Economia Social (Fundibes), a Organização Internacional das Cooperativas de Produção Industrial, Artesanal e de Serviços (Cicopa) e o Centro Internacional de Investigação e Informação sobre a Economia Pública, Social e Cooperativa (Ciriec). A falta de uma presença institucional das suas organizações representativas constitui igualmente um grave problema, que deve ser solucionado através do reconhecimento pela administração pública e restantes agentes sociais do seu papel de interlocutor nas instituições consultivas no âmbito das políticas sociais e económicas. Os conselhos económicos e sociais e demais organismos de participação social constituem também um bom instrumento para assegurar o envolvimento das organizações da economia social e solidária.

1.6 Salvo raras exceções, a ausência de políticas públicas integradas e participativas em relação à economia social e

solidária constitui um grande obstáculo à sua consolidação e evolução. É imprescindível ir mais além de propostas assentes em meras ajudas económicas diretas sem contrapartidas, promovendo ações destinadas a resolver o problema das suas fontes de financiamento. São essenciais políticas estruturais de interesse geral que incluam decisões em matéria de legislação, bem como o desenvolvimento da educação em termos de inovação e de formação profissional, incluindo a nível universitário. Cumpre reforçar a presença da economia social e solidária no desenvolvimento da proteção social através dos sistemas de saúde geridos com os utentes. Há que consolidar verdadeiras políticas públicas que tenham continuidade independentemente das sucessivas mudanças de governo.

1.7 Os sindicatos e demais intervenientes sociais, incluindo a economia social e solidária, podem desempenhar, se cooperarem, um papel fundamental no desenvolvimento de mecanismos institucionais para combater irregularidades e fraudes provenientes da economia informal e do aparecimento de falsos trabalhadores independentes. Podem contribuir também para garantir o trabalho digno e serviços públicos universais de qualidade, bem como fomentar atividades de reforço de capacidades.

1.8 As reflexões e propostas formuladas no presente parecer deveriam ser tidas em conta pela política de cooperação internacional da UE em relação à América Latina no âmbito da economia social e solidária. São necessários projetos de cooperação que visem instaurar empresas viáveis no âmbito da economia social e solidária, enquanto agentes de coesão social, de desenvolvimento local, de pluralidade, de democracia económica e de formalização em grande escala da economia e do trabalho. A economia social e solidária deve ser encarada como uma prioridade na cooperação da UE, por forma a favorecer a consolidação de redes que sirvam de agentes na execução das políticas de cooperação económica e de codesenvolvimento. Os projetos de cooperação em matéria de economia social e solidária devem promover a coordenação dos agentes e das redes, evitando a fragmentação e duplicações. É fundamental lograr a realização de ações de índole mais internacional e estratégica.

1.9 Por outro lado, é necessário, em momentos de crise mundial como o que se atravessa, fortalecer as relações empresariais e comerciais entre a economia social e solidária da UE e a da América Latina. As experiências de boas práticas de economia social e solidária da América Latina podem servir de exemplo. É de destacar a necessidade de os acordos comerciais a celebrar com países da América Latina promoverem o desenvolvimento das pequenas e médias empresas e das microempresas e, concretamente, da economia social e solidária.

## 2. A economia social na América Latina

### 2.1 Dualidade do conceito

2.1.1 A análise da economia social e solidária da América Latina feita neste parecer parte de duas premissas incontornáveis: por um lado, a constatação das diferenças existentes entre as realidades sociais da UE e da América Latina. Por outro lado, o reconhecimento de que a América Latina não é homogénea. Nesse sentido, o ponto de partida desta análise é o pleno respeito dessa diversidade, também na sua intenção de encontrar pontos comuns que permitam a cooperação em pé de igualdade, tendo em consideração as transformações em curso nas duas regiões <sup>(1)</sup>.

2.1.2 Na América Latina, utilizam-se habitualmente duas expressões: «economia social» e «economia solidária». Esta última utiliza-se de forma mais generalizada, existindo posições conceituais opostas no que respeita ao seu significado (o conceito de «economia popular», por exemplo). A expressão «economia social» consolidou-se na Europa e corresponde a um conceito com contornos inegavelmente empresariais, assente no sistema como uma forma alternativa e diferente de agir e que não identifica os «fins lucrativos» como um problema em si. Sobre este ponto, a questão essencial é a forma de distribuição do excedente obtido, já que as atividades empresariais da economia social devem ser competitivas e produzir lucro. Na União Europeia, a expressão «economia social» e a noção que se tem dela são bastante consensuais <sup>(2)</sup>. Na América Latina, existe uma diversidade de critérios.

2.1.3 Nos últimos anos, fundamentalmente em consequência das mudanças políticas e económicas operadas na América Latina, é comum a utilização da expressão «economia social e solidária» para designar este setor <sup>(3)</sup>. Propõe-se, por conseguinte, utilizar esta expressão em relação à América Latina.

2.1.4 Pode-se começar por salientar que um fator comum da economia social e solidária é o facto de ser composta por entidades de natureza privada, constituídas para dar resposta a necessidades pessoais e sociais, e não para remunerar os investidores de capital. A situação da economia social e solidária na América Latina varia consoante os países, embora alguns dos modelos sejam perfeitamente equiparáveis em todos eles. Partindo destas configurações comuns, é porventura possível uma interpretação do conceito mais consensual. A economia social e solidária na América Latina é basicamente constituída por cooperativas, mútuas, fundações, associações, sociedades de trabalho associado, organizações de solidariedade social, associações de carácter civil e microempresas de diversos tipos. Estas empresas e entidades baseiam-se na solidariedade e na responsabilidade social. A maioria delas opera no mercado, mas cria por vezes mercados especiais (comércio justo), cujos princípios são diferentes dos da concorrência.

2.1.5 As organizações e as empresas da economia social e solidária têm características diferentes das organizações e empresas públicas e privadas de capital, mas também produzem e distribuem bens e serviços. Por conseguinte, as empresas de economia social e solidária não são exclusiva ou prioritariamente entidades beneficentes nem estão desprovidas de fins lucrativos: os resultados são necessários. O essencial reside na forma de aplicar os resultados obtidos com o exercício da atividade, que não se medem unicamente pela rentabilidade financeira e pelos proveitos para os seus membros e o meio circundante, mas também pelo seu valor social acrescentado.

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre a «Diversidade de formas de empresas» (INT/447); Relatório «Toia» (INI/2250/2008); parecer do CESE sobre a «Promoção das cooperativas na Europa» (JO C 234 de 22.9.2005); parecer do CESE sobre «A economia social e o mercado único» (JO C 117 de 26.4.2000). Refira-se, nesta ótica, as recentes Leis espanhola e portuguesa da Economia Social, de 2011, bem como outra legislação de Estados-Membros que regula as empresas da economia social e solidária.

<sup>(3)</sup> É o caso, por exemplo, da OIT no recente documento de trabalho de 2010 elaborado pelo Centro Internacional de Formação (CIF-OIT) e intitulado «Economía social y solidaria: construyendo un entendimiento común» [Economia social e solidária: Construir um conceito comum] (disponível apenas em espanhol).

<sup>(1)</sup> Documento COM(2009) 647 sobre a Estratégia «UE 2020». Parecer do CESE JO C 347 de 18.12.2010, págs. 48–54 sobre «A dimensão socioeconómica das relações UE-América Latina».

## 2.2 Dimensões e aferição

2.2.1 Um dos grandes entraves ao desenvolvimento da economia social e solidária latino-americana é a dificuldade em sistematizar a informação sobre este setor, o que contribui para a sua invisibilidade social. Importa conhecer, e não apenas intuir, o impacto efetivo da economia social e solidária. Esta ausência de aferições torna muito difícil destacar a sua verdadeira relevância social e as vantagens comparativas relativamente a outros tipos de empresas no que respeita ao impacto das suas atividades económicas, sociais e solidárias. O mesmo é reivindicado na Europa para este setor: reconhecimento estatístico, criação de registos públicos fiáveis e contas-satélite para cada setor institucional e ramo de atividade, em prol de uma maior visibilidade <sup>(4)</sup>.

## 2.3 Organizações da economia social e solidária

2.3.1 À semelhança do que acontece em muitos países da UE, também na América Latina é prioritário colmatar a falta de uma representação suficientemente consolidada, integrada e eficaz da economia social e solidária. Apesar dos importantes progressos nos últimos anos, é necessário que as estruturas representativas das diversas famílias da economia social e solidária sejam integradas, de acordo com critérios de composição em pirâmide ascendente, setorial e territorial, mas evitando a fragmentação, a concorrência entre si e o corporativismo. A proximidade destas organizações dos poderes locais e regionais torna mais fácil considerá-los como polos de utilidade social e de inovação, com capacidade de resposta para os problemas socioeconómicos mais importantes.

2.3.2 Quando as organizações da economia social e solidária <sup>(5)</sup> alcançam posições de reconhecimento que lhes conferem uma capacidade efetiva de diálogo e de negociação, consolidam a sua zona de influência para criar sinergias em matéria de desenvolvimento de capacidades, eficiência empresarial, respon-

<sup>(4)</sup> Na América Latina não se dispõe de estatísticas fiáveis. Contudo, dos estudos realizados pela Fundibes em 2009, pode-se falar, de forma aproximada e provisória, da existência de mais de 700 mil organizações da economia social e solidária, com cerca de 14 milhões de sócios. Além disso, a dimensão do setor informal da economia de toda a região dificulta, em grande medida, uma quantificação geral exata, ou mesmo aproximada. Por sua vez, a Aliança Cooperativa Internacional (ACI) considera que a América Latina é a região que regista o «crescimento mais rápido» em novas cooperativas e número de sócios (2009). A Inacoop do Uruguai dá a conhecer alguns dados para 2008: 1 164 cooperativas, 907 698 sócios ativos, com uma produção anual de 1 708 milhões de dólares (3,2% da produção total), 27 449 trabalhadores. Ainda em relação a 2008: Argentina: 12 760 cooperativas e 9 392 713 sócios; mútuas 4 166 e 4 997 067 sócios; trabalhadores 289 460 (fonte: INAES). Chile: 1 152 cooperativas e 1 178 688 sócios; mútuas: 536 (fonte: Fundibes). Colômbia: 8 533 cooperativas e 139 703 sócios; mútuas: 273 e 4 758 sócios (fonte: Confecoop). Guatemala: 841 cooperativas e 1 225 359 sócios (várias fontes). Paraguai: 453 cooperativas e 1 110 000 sócios (fonte: Fundibes). Para o Brasil, ver nota 9. Existem ainda estudos que referem a solidez da economia social e solidária perante a crise. Contudo, todos estes dados e estimativas são mais intuitivos e aproximativos do que verificáveis.

<sup>(5)</sup> Exemplos de entidades representativas: Confecoop (Colômbia), Conacoop (Costa Rica), Confecoop (Guatemala), Conpacoop (Paraguai), Confederação Hondurenha de Cooperativas, OCB (Brasil), Conacoop (República Dominicana), Cudecoop (Uruguai), Conselho Mexicano de Empresas da Economia Solidária e Cosucoop (México). A nível internacional: ACI-Américas, Cicopa, etc.

sabilidade social das empresas, novos modelos de gestão, luta contra as más práticas, em suma, um maior impacto no sistema económico.

## 2.4 Políticas públicas

2.4.1 Uma das tarefas pendentes da economia social e solidária prende-se com a forma de alcançar acordos e alianças com os poderes públicos, partindo de posições de respeito mútuo e independência. As políticas públicas figuram, por conseguinte, entre as preocupações e os objetivos prioritários da economia social e solidária na América Latina. As políticas que assentam prioritariamente em ajudas económicas diretas sem contrapartidas são fontes imprevisíveis e que não é possível controlar, que se podem converter num instrumento de pressão e manipulação. As políticas estritamente paliativas ou assistencialistas favorecem as más práticas.

2.4.2 Falta promover políticas integradas e participativas consentâneas com os objetivos essenciais da economia social e solidária e dos governos interessados na sua capacidade de mobilizar recursos da comunidade e do mercado, a fim de obter benefícios gerais, com soluções inovadoras para problemas complexos. Existem afinidades inegáveis entre a administração pública e as organizações da economia social e solidária no que respeita aos objetivos sociais para dar resposta às necessidades prementes das pessoas <sup>(6)</sup>.

2.4.3 O acesso da economia social e solidária ao financiamento constitui um problema endémico que constitui um entrave essencial ao seu desenvolvimento. As suas principais fontes de financiamento são as contribuições dos seus sócios e fundadores, e não o capital especulativo de terceiros. Ao mesmo tempo, a economia social e solidária generaliza práticas em prol do interesse geral. A ação pública é, de um modo geral, escassa e insuficiente no que se refere à consecução de vias de financiamento regulares através de reformas legais e de medidas macroeconómicas adequadas à economia social e solidária. Faltam políticas de Estado que incluam a economia social e solidária no planeamento geral da economia, políticas de financiamento da indústria para a entrada de capital novo, otimizando os fundos de capital de risco, um financiamento da participação económica dos trabalhadores e sócios e um apoio à constituição de grupos empresariais, assim como à promoção da participação da economia social e solidária nos contratos públicos. É urgente reformular as medidas que refreiam injustificadamente o desenvolvimento de entidades financeiras próprias da economia social e solidária, como a banca ética e o microfinanciamento.

2.4.4 A maioria dos Estados não definiu linhas de ação política claras que permitam a conceção de programas coordenados nos seus diferentes níveis, competências e estruturas administrativas, que ofereçam um quadro institucionalizado à economia social e solidária e lhe reservem um tratamento intersectorial. As formalidades administrativas não são suficientemente ágeis e a harmonização estatal e supranacional das grandes linhas de promoção e de apoio da economia social e solidária

<sup>(6)</sup> Instituições públicas para a economia social e solidária: Infocoop (Costa Rica), Dansocial (Colômbia), Incoop (Paraguai), INAES (Argentina), Senaes (Brasil), Inacoop (Uruguai) ou Insafocoop (Salvador).

não é eficaz. São necessárias políticas públicas capazes de evitar a destruição de pequenas empresas sociais e do tecido produtivo local e solidário, assim como políticas de formação profissional e de gestão de empresas, em particular no âmbito municipal <sup>(7)</sup>, e políticas de adequação dos quadros regulamentares às várias formas da economia social e solidária. Importa fazer uma referência particular à necessidade de aplicar políticas públicas de educação (Recomendação 193 de 2002 da OIT) na perspetiva da economia social e solidária. A administração pública, incluindo o mundo académico, e a economia social e solidária não se têm esforçado suficientemente para trabalharem em conjunto.

## 2.5 Desenvolvimento económico na América Latina e papel da economia social e solidária

### 2.5.1 Desenvolvimento e crescimento económico com equidade

2.5.1.1 A América Latina atravessa atualmente uma fase de evolução macroeconómica favorável em termos de crescimento convencional, mas que varia de país para país. Este crescimento não impede, contudo, que persistam realidades sociais marcadas por uma enorme desigualdade, com uma elevada taxa de desemprego estagnada em determinados setores sociais, precariedade laboral generalizada, bolsas de exclusão social e de pobreza. Todavia, a revalorização de um «Estado proativo» consciente da dualidade social insustentável parece promover um crescimento com maior equidade <sup>(8)</sup> e respeito pelo ambiente.

2.5.1.2 A contribuição de uma economia social e solidária consolidada na América Latina para a gestão do desenvolvimento centra-se na resolução de graves situações de pobreza, desigualdade, exclusão, economia informal, exploração humana, falta de coesão social e deslocalização de empresas, em suma, numa distribuição mais igualitária dos rendimentos e da riqueza que permita uma mudança indispensável do modelo de produção. É nessa linha que se situa a economia social e solidária, que gera oferta de serviços de bem-estar social e que, relativamente a outros setores, oferece vantagens comparativas de eficiência na atribuição e produção de bens e serviços sociais preferenciais. A sua facilidade em dar resposta a amplas camadas da população e em territórios normalmente afastados dos centros do poder e dos centros económicos colocam-na na posição ideal para conseguir um desenvolvimento mais equitativo.

### 2.5.2 Economia informal e direitos sociais

2.5.2.1 A economia informal é um fenómeno com grande expressão na América Latina, também presente nalgumas regiões da UE (economia paralela), e que se caracteriza pela realização de atividades laborais ou económicas com ausência, total

ou parcial, de cobertura social e de observância da legislação em vigor. O desemprego, o subemprego e a falta de qualidade das condições de trabalho são contrários às posições da OIT sobre o trabalho digno <sup>(9)</sup>. Trata-se de um problema grave. Detetou-se uma relação direta entre o emprego informal ou subemprego e os índices de pobreza, sendo endémico entre as mulheres, os jovens, as populações indígenas ou as pessoas de origem africana e as pessoas com deficiência, no que respeita tanto o trabalho informal como a igualdade salarial e de tratamento. Em conjunto com outros intervenientes, a economia social e solidária é, pelo contrário, um instrumento eficaz na luta contra a economia informal, na medida em que permita a empresas e a pessoas trabalhar na legalidade e com cobertura social. Além disso, contraria o aparecimento de práticas tendentes a consolidar uma externalização – não desinteressada – de serviços públicos sem garantia de prestações e sem qualidade, reduzindo deste modo a proteção social dos beneficiários. Os sindicatos e demais agentes sociais, incluindo a economia social e solidária, podem desempenhar, se cooperarem, um papel fundamental no desenvolvimento de mecanismos institucionais para combater irregularidades e fraudes provenientes da economia informal e do aparecimento de falsos trabalhadores independentes. Podem contribuir também para garantir o trabalho digno e serviços públicos universais de qualidade, bem como fomentar atividades de reforço de capacidades.

2.5.2.2 A OIT reconhece o papel da economia social e solidária, na medida em que os valores e os princípios em que as suas empresas se baseiam incluem o respeito pelos princípios e direitos laborais fundamentais <sup>(10)</sup>. Nesse sentido, demonstrou a sua capacidade para ampliar os serviços de proteção social prestados às pessoas e consumidores não abrangidos por sistemas fiscais de segurança social, a fim de facilitar a correção dos desequilíbrios do mercado de trabalho e assegurar a igualdade de tratamento.

2.5.2.3 Há muitos grupos informais em regime de autoemprego no âmbito da economia social e solidária, que não têm possibilidades de formação profissional e de financiamento nem reconhecimento oficial. A existência de vínculos de reciprocidade e de confiança entre pequenos produtores ou artesãos poderia dar vida a processos de formalização através de ações da economia social e solidária, tanto mais que, por exemplo, os produtores não associados praticamente não dispõem de meios de acesso ao mercado formal. Cumpre reforçar a presença da economia social e solidária no desenvolvimento da proteção social através dos sistemas de saúde geridos com os utentes. É primordial erradicar a economia informal que possa existir no seio da própria economia social e solidária.

<sup>(7)</sup> Em conformidade com o referido para as PME no parecer do CESE, de 15 de fevereiro de 2006, sobre «As relações UE-México» (REX/180).

<sup>(8)</sup> De acordo com os dados da CEPAL, mais de metade da população (350 milhões de pessoas) vive abaixo do limiar de pobreza e 22 milhões de crianças são obrigadas a trabalhar para sobreviver. É de destacar as medidas exemplares adotadas na última década pelo Governo brasileiro que lograram que milhões de pessoas saíssem de situações de pobreza extrema. A economia social e solidária deste país contribuiu para estes resultados através da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) e da estratégia do seu responsável, o professor Paul Singer. Tal como afirmou recentemente, a economia social solidária precisa de mais dinheiro, de mais mercado e de mais conhecimento.

<sup>(9)</sup> De acordo com o Mapa da Economia Solidária do Brasil, existem naquele país 22 mil empresas, um terço das quais serão informais ([www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br)). Ver também o parecer do CESE sobre «As relações UE-América Central» (REX/232), o parecer do CESE sobre «Promover um trabalho digno para todos» (SOC/250) e o documento de trabalho, de 12 de outubro de 2009, sobre «Estratégias para a manutenção e a criação de emprego, em particular para as mulheres e os jovens» da Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana.

<sup>(10)</sup> Documento de Trabalho de 2011 sobre a «Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el Trabajo Decente» [Economía Social e Solidária: O nosso caminho rumo ao trabalho digno], disponível apenas em espanhol, inglês e francês em <http://socialeconomy.itcilo.org/en/2011-readers>. Também como referência para o ponto 3.2 do presente parecer.

### 2.5.3 Desenvolvimento local e coesão social

2.5.3.1 A importância, enquanto meta, de estabelecer parâmetros mínimos de coesão social é considerada essencial para qualquer proposta de desenvolvimento<sup>(11)</sup>. Os governos locais estão a aperceber-se da importância de apoiar as empresas da economia social e solidária, com o objetivo de revitalizar as comunidades rurais e urbanas. Estas empresas criam empregos locais e os seus excedentes circulam a nível local, promovendo uma acumulação destinada ao reinvestimento na mesma região. Desta forma, asseguram-se processos de coesão social primários com o controlo local dos investimentos, produtos e serviços, e a circulação dos excedentes mobilizados dentro da economia local e regional, gerando estabilidade económica.

2.5.3.2 A economia social e solidária revela a sua capacidade de criar e alargar uma cultura e um tecido empresariais e de associar a atividade económica às necessidades produtivas locais. A economia social e solidária aciona processos de desenvolvimento endógeno em zonas rurais, de reativação de zonas industriais em declínio e de revitalização de espaços urbanos deteriorados. Atenua, desta forma, sérios desequilíbrios territoriais sem manter um padrão único de desenvolvimento local, permitindo antes a coexistência de modelos diferentes, em função das necessidades sociais e económicas dos territórios.

2.5.3.3 A economia social e solidária favorece a autonomia territorial, ao atribuir uma relevância especial à sociedade civil na determinação do modelo de desenvolvimento da região e no controlo da evolução dos processos de crescimento e de mudança estrutural. O cooperativismo agrícola é uma peça essencial nestes processos. As políticas de coesão social devem concentrar-se no nível local (rural e urbano), a fim de garantir serviços sociais básicos, infraestruturas e educação. A economia social e solidária é imprescindível para cumprir esta tarefa.

### 2.5.4 Pluralidade e democracia económica

2.5.4.1 A economia social e solidária não é um setor marginal, mas um elemento institucional do sistema económico, coexistindo com o setor público e com o setor privado de capital. Dessa forma, estabelece uma pluralidade económica que serve de contrapeso a esses dois setores. A economia social e solidária contribui para o desenvolvimento sustentável, promove o tecido associativo e visa a igualdade de oportunidades através dos seus sistemas de organização educativa. É essencial para a consecução da estabilidade social, da sustentabilidade do crescimento económico, da redistribuição dos rendimentos e da criação de alternativas económicas.

2.5.4.2 Baseado no princípio democrático e na participação dos cidadãos na tomada de decisões sobre os seus processos

<sup>(11)</sup> Entre muitos outros documentos: CESE: Sexto Encontro da Sociedade Civil Organizada UE-América Latina de 2010. Documentos de trabalho da CEPAL para a Cimeira Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo de Santiago do Chile de 2007. Parecer do CESE sobre «As relações União Europeia-Brasil» (REX/257). Parecer do CESE sobre «As relações UE-América Central» (REX/232). CESE: Acordo de Associação UE-América Latina Central. Cimeira de Guadalajara UE-América Latina. CESE: Quarto Encontro da Sociedade Civil Organizada UE-América Latina e Caraíbas de 2006. Parecer do CESE sobre «Relações entre a União Europeia e a Comunidade Andina de Nações» (REX/210). Parecer do CESE sobre «As relações UE-México» (REX/180). Parecer do CESE sobre «As repercussões do ACLA nas relações entre a UE e os países da América Latina/Caraíbas» (REX/135). Parecer do CESE REX/13 (JO C 169 de 16.6.1999). Merece especial relevância o documento do CESE sobre «A coesão social na América Latina e Caraíbas» (REX/152).

económicos, o funcionamento da economia social e solidária constitui uma escola permanente de democracia e cidadania. Cria tecido social, e o seu potencial para participar com êxito na resolução de conflitos e em prol da paz e da justiça social convertem-na numa peça insubstituível do sistema económico e social na América Latina. É imprescindível promover estas capacidades.

### 3. Cooperação internacional em matéria de economia social e solidária

#### 3.1 Necessidade de cooperação

3.1.1 A economia social e solidária partilha princípios e práticas comuns à UE e à América Latina. Estes pontos de convergência podem favorecer a cooperação entre as duas regiões, tanto em prol do desenvolvimento sustentável como dos intercâmbios comerciais e empresariais.

3.1.2 Reiterando o que já foi dito noutras ocasiões pelo CESE, destaca-se a necessidade de os acordos comerciais que se venham a celebrar com países da América Latina promovam o desenvolvimento das pequenas e médias empresas e das microempresas e, concretamente, da economia social e solidária<sup>(12)</sup>.

#### 3.2 Redes

3.2.1 As redes constituídas por entidades representativas da economia social e solidária, empresas sociais e centros de formação, quantificação e inovação e de formação universitária podem criar plataformas que se dediquem a colmatar as grandes lacunas assinaladas. A UE pode ser especialmente útil na consecução destes objetivos, mas as medidas não se devem destinar exclusivamente aos países ou regiões com rendimentos mais baixos e visar também os países e regiões emergentes com rendimentos médios que necessitam de consolidar a sua coesão social e o seu crescimento com equidade. A existência de uma economia social e solidária apoiada em redes fiáveis contribuiria para identificar as necessidades mais prementes e os projetos mais eficientes, tornando a cooperação internacional da UE mais seletiva. A ação da UE, articulando redes entre a América Latina e outras regiões em desenvolvimento (como a África e a Ásia), com base na economia social e solidária, pode revelar-se da máxima importância<sup>(13)</sup>.

#### 3.3 Cooperação para o desenvolvimento e codesenvolvimento na economia social e solidária

3.3.1 A UE pode desenvolver a cooperação através da implementação de **Planos Empresariais da Economia Social e Solidária para o Desenvolvimento Sustentável**<sup>(14)</sup> nos quais participem os governos da América Latina envolvidos e colaborem organizações da economia social e solidária dos dois

<sup>(12)</sup> Parecer do CESE sobre «A dimensão socioeconómica das relações UE-América Latina» (REX/277). Ver também as posições adotadas pelo CESE sobre os diversos acordos comerciais com países da região.

<sup>(13)</sup> Neste sentido, há que ponderar o papel que a China tem vindo a desempenhar a nível mundial e a sua importância em vários domínios como ator de alianças estratégicas. Há várias redes importantes na América Latina como a Rede do Sul (Mercosul), a Unisol – Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (Brasil) e o Fundo FIDES (México).

<sup>(14)</sup> A relação entre a economia social e solidária e a sustentabilidade ambiental é um dos seus sinais de identidade. Nesse sentido, ver o Capítulo 9 do documento citado na nota 10 deste parecer, em relação aos denominados «empregos verdes». Ver também os JO C 48, 15.2.2011, p. 14–20 e JO C 48, 15.2.2011, p. 65–167.

continentes, estabelecendo programas de acompanhamento e assistência técnica aos empresários no quadro de políticas ativas de emprego. Desse modo, a presença da UE na América Latina será vista como algo que vai para além do interesse comercial.

#### 4. **2012 como ponto de viragem: Ano Internacional das Cooperativas (ONU); Sétimo Encontro da Sociedade Civil Organizada União Europeia-América Latina**

4.1 Numa Resolução da sua Assembleia-Geral (64/136), a ONU proclamou **2012 como o Ano Internacional das Cooperativas**. Entre as importantes declarações contidas nessa resolução salientando a contribuição do cooperativismo para o

desenvolvimento económico e social em todo o mundo, a ONU incentiva de forma especial a sua promoção ativa durante o ano de 2012. No presente parecer o CESE apoia a citada resolução em todos os seus pontos e concorda com as propostas avançadas.

4.2 É também em 2012 que se realiza o **Sétimo Encontro da Sociedade Civil Organizada União Europeia-América Latina**. No quadro desse encontro e das suas sessões preparatórias, realizar-se-ão reuniões de trabalho sobre o conteúdo do presente parecer com representantes da economia social e solidária da América Latina e da UE, com o objetivo de se chegar a um consenso quanto às recomendações que figurarão no documento final.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Agricultura e artesanato – Uma combinação vencedora para as zonas rurais (parecer de iniciativa)**

(2012/C 143/07)

Relator: **Adalbert KIENLE**

Na reunião plenária de 22 de setembro 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:

*Agricultura e artesanato – Uma combinação vencedora para as zonas rurais.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 20 de janeiro de 2012.

Na 478.ª reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 23 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 184 votos a favor, com 8 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 Com o presente parecer de iniciativa, o CESE visa dar à Comissão Europeia, ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma série de subsídios para a formulação de políticas, em particular no que toca ao desenvolvimento do 2.º pilar da PAC e dos fundos estruturais para o período de 2014 a 2020. O parecer de iniciativa pretende contribuir para a implementação da Estratégia Europa 2020 e apresentar propostas específicas quanto ao financiamento futuro do FEADER e dos fundos estruturais da UE, assim como de outras políticas da UE. Para as organizações da sociedade civil dos setores agrícola e artesanal, este empenho claro na dimensão regional e nas cadeias de valor regionais representa um apoio importante às suas atividades. Ao mesmo tempo, o CESE espera que o seu parecer seja um contributo importante para os debates a nível nacional.

1.2 Relativamente às propostas legislativas da Comissão Europeia de 5 e 12 de outubro de 2011 sobre o FEADER e os fundos estruturais para o período de programação 2014-2020, o CESE apresenta as seguintes recomendações:

1.2.1 Há que alargar e qualificar de forma correspondente as possibilidades de apoio ao investimento propostas para as PME no âmbito do FEADER, com vista à cooperação regional entre as empresas do meio rural e, em particular, os setores do artesanato e da agricultura. Para tal, devem ser estabelecidas e apoiadas redes regionais de comunicação e redes de aconselhamento para os empresários locais.

1.2.2 As iniciativas locais lideradas pela UE financiadas no âmbito do FEADER e dos fundos estruturais são uma oportunidade importante para apoiar as atividades artesanais, agrícolas, turísticas e comerciais de uma região. No entanto, estas iniciativas de apoio devem colocar em primeiro plano os interesses dos parceiros económicos e sociais.

1.2.3 Há que promover de forma sustentável o intercâmbio de conhecimentos, informação e inovação entre as PME, de

modo a fomentar e garantir o emprego nas zonas rurais e a apoiar práticas económicas eficientes em termos de recursos e do clima. Os conhecimentos e as experiências tradicionais não devem cair no esquecimento e devem ser preservados e utilizados como um acervo valioso de experiências.

1.2.4 As cadeias de valor regionais são uma ótima oportunidade para o futuro do artesanato, da agricultura, do turismo, do comércio e de todas as zonas rurais. Deve ser-lhes prestada uma atenção particular, sobretudo no que respeita a grandes marcas regionais, assim como à transformação e comercialização conjuntas.

1.2.5 As empresas de artesanato e agrícolas requerem infra-estruturas adequadas de apoio às atividades económicas. Os fundos estruturais, em especial, devem criar condições propícias para este fim, nomeadamente através de orçamentos regionais flexíveis.

## 2. Introdução

2.1 A agricultura e o artesanato, setores em que predominam as PME, determinam a economia das zonas rurais e contribuem em grande medida para assegurar as estruturas de serviços e a vida social das aldeias e vilas da UE.

2.2 Perante o aumento iminente das ajudas europeias às zonas rurais para o período de 2014-2020, este parecer de iniciativa visa contribuir para a exploração de novas potencialidades de criação de valor da agricultura e do artesanato nas zonas rurais. As propostas legislativas da Comissão Europeia sobre a PAC e a política de coesão após 2013 proporcionam a ocasião ideal para o efeito. *Inter alia*, o parecer alarga os fundos do FEADER a todas as empresas, incluindo às pequenas empresas, nas zonas rurais, o que representa uma grande mudança. Este parecer de iniciativa tem por objetivo promover o debate europeu sobre o crescimento inteligente, inclusivo e sustentável no âmbito da transmissão de conhecimentos e capacidades. Além disso, visa a melhoria das condições que permitem

um impacto sustentável das medidas inclusivas transectoriais na qualidade de vida e no potencial económico nas zonas rurais e a garantia de estruturas de abastecimento num contexto de declínio demográfico. Ao mesmo tempo, o parecer quer estimular o debate público sobre a gestão dos efeitos das alterações climáticas e os debates nacionais sobre a manutenção da competitividade e da vitalidade das zonas rurais.

### 3. Situação

3.1 As pequenas e médias empresas artesanais e agrícolas estabelecidas e enraizadas nas zonas rurais têm um grande potencial, tanto pelas suas atividades económicas como pelo seu empenho social, para reforçar as estruturas económicas e sociais existentes e enfrentar os desafios futuros. Têm um impacto direto na qualidade de vida e os seus produtos e serviços ajudam a moldar as identidades regionais. Mantêm tradições importantes e são, ao mesmo tempo, fonte de inovação. O artesanato e a agricultura são sinónimos de modernidade e sustentabilidade, produtos de qualidade, segurança energética, proteção sustentável do ambiente e da natureza e preservação do património cultural. Os trabalhadores dos setores do artesanato e da agricultura são altamente qualificados, autónomos e em grande medida capazes de aprender e de se adaptar. Estas características estão na base de numerosos modelos de sucesso económico e social nas aldeias e vilas das zonas rurais.

3.2 Quase todas as zonas rurais da UE encerram igualmente um enorme potencial para a criação conjunta de valor de artesanato e de agricultura. Este potencial reside na cooperação nos domínios da produção, da transformação e da comercialização a nível regional e inter-regional, mas também numa concorrência leal entre operadores e na igualdade de participação de homens e mulheres.

3.3 As zonas rurais da UE são muito diferentes no que toca à estrutura. A par de regiões muito prósperas, com uma taxa de desemprego baixa e um crescimento robusto, há outras regiões com problemas económicos, de êxodo rural e envelhecimento da população. Além disso, as oportunidades de educação e formação contínua nem sempre estão disponíveis a uma distância geográfica razoável. Existe o risco de que o fosso entre o desenvolvimento socioeconómico e os padrões em matéria de infraestruturas se torne ainda maior.

3.4 Os idosos, em particular, dependem de percursos curtos e de serviços locais de fácil acesso; os jovens, além disso, precisam de infraestruturas de base que funcionem bem, nomeadamente acesso à Internet, creches e escolas primárias. As mudanças demográficas tornam necessário adaptar as infraestruturas rurais, assim como os seus sistemas de aprovisionamento e de eliminação dos resíduos. Atualmente, as competências das empresas locais, especialmente das PME, só raramente são bem aproveitadas para fazer face a esses desafios. As empresas de artesanato e agrícolas socialmente responsáveis e ativas a nível local dão um contributo importante para a integração social das pessoas com deficiência.

3.5 Para serem economicamente bem-sucedidos, individualmente ou em conjunto, as empresas de artesanato e de agricultura e outros parceiros económicos regionais estão dependentes de ligações locais rápidas à Internet. Mas o acesso de banda larga é muitas vezes insatisfatório, especialmente em zonas rurais periféricas.

3.6 O debate social é cada vez mais dominado pela dimensão regional, que é a expressão de uma sociedade responsável e de valores e essencial para a atividade económica e para uma coexistência sustentáveis. No entanto, as regiões não dispõem muitas vezes dos catalisadores necessários, ou os incentivos para valorizar o potencial de criação de valor regional são muito fracos. O intercâmbio entre os empresários de uma região muitas vezes não existe ou está insuficientemente desenvolvido.

3.7 O artesanato e a agricultura enfrentam em conjunto desafios cada vez maiores para proteger os recursos e combater as alterações climáticas de forma mais eficaz. Tanto para um como para o outro, a utilização racional dos recursos e a eficácia das medidas em prol do clima são conceitos-chave para estratégias empresariais orientadas para o futuro. Através da cooperação entre ambos os setores, as regiões rurais podem contribuir significativamente para gerir os desafios que se colocam à sociedade no seu todo.

### 4. Objetivos

4.1 O CESE é de opinião que é essencial que as instituições europeias e os governos e administrações nacionais reconheçam melhor as potencialidades do artesanato e da agricultura e as integrem nas suas políticas, de modo a garantir as perspetivas de futuro das zonas rurais.

4.2 O CESE apoia fortemente a exploração de novos potenciais de criação conjunta de valor do artesanato e da agricultura.

- Há que criar ou reforçar cadeias de valor regionais para a agricultura e o artesanato, bem como para outros setores, como o comércio, o turismo, a saúde e a exploração florestal. Devem ser aplicadas regras justas em matéria de concorrência e ser criadas estruturas para explorar o potencial económico das regiões com a ajuda das PME locais.
- Importa apoiar a manutenção, a diversificação, a criação e o desenvolvimento de PME nas zonas rurais e a cooperação económica intersetorial.
- É necessário melhorar o apoio às pequenas empresas nas zonas rurais através do desenvolvimento de programas facilmente acessíveis de promoção da economia, da inovação

e das competências. Todas as regiões da Europa devem oferecer acesso adequado à educação e à formação profissional, bem como ao intercâmbio de conhecimentos práticos sobre as tecnologias de ponta que irão moldar o futuro.

- As crianças em idade escolar devem familiarizar-se com os processos de fabrico tradicionais e modernos junto dos artesãos e dos agricultores e devem ser sensibilizadas para os valores inerentes ao exercício de uma atividade profissional autónoma e independente.
- A produção, a transformação e a comercialização de alimentos regionais e de outras matérias-primas regionais devem ser orientadas para exigências e características regionais específicas e, por conseguinte, há que promover sistemas de controlo de qualidade e estratégias de marca e de *marketing*.
- Há que apoiar práticas económicas eficientes em termos de recursos e do clima.
- Os serviços públicos, as infraestruturas e a vida social nas zonas rurais devem ser preservados e melhorados.
- É necessário promover as ligações a redes de banda larga modernas com condição indispensável para o aproveitamento do potencial de criação de valor pelas PME nas zonas rurais.
- Os sistemas de abastecimento de energia descentralizados e as medidas em matéria de eficiência energética devem ser vistos como uma grande oportunidade para gerar novos potenciais de criação de valor.
- Tendo em conta os sérios desafios decorrentes da evolução demográfica, é essencial reter mão-de-obra qualificada nas regiões rurais e cativá-la para as atividades viáveis nas empresas de artesanato e de agricultura.
- É absolutamente necessário incitar as instituições, as organizações e as empresas das zonas rurais, em particular dos setores da agricultura e do artesanato, a intensificar o diálogo com a sociedade civil e a reforçar a cooperação económica, assim como a tirar ilações das boas práticas existentes.

4.3 O CESE gostaria de destacar três objetivos que são particularmente importantes tendo em conta a forma mais eficaz de ativar este potencial para a economia regional em espírito de parceria:

#### 4.3.1 Dimensão regional e criação de valor

O grande potencial da agricultura e do artesanato está no seu enraizamento local e regional. Num mundo globalizado, a dimensão local e regional torna-se particularmente importante. Em muitos casos, o comércio local é a chave para resolver muitos dos problemas atuais. O desenvolvimento das cadeias de valor regionais desempenha, por conseguinte, um papel cada vez mais importante. No setor alimentar, em particular, existem tradicionalmente cooperação e laços estreitos entre a agricultura e o artesanato em muitas regiões, que criam um valor acrescentado significativo para o consumidor nessas zonas. Nesta matéria há muitos exemplos positivos que devem ser desenvolvidos e alargados a outras regiões. Tal deveria também servir de modelo para outros setores de produtos e serviços, como o da transformação da madeira e do turismo rural. Ao mesmo tempo, esta cooperação pode ajudar a garantir estruturas de abastecimento de proximidade e reduzir os transportes, contribuindo assim para a proteção do clima.

Uma abordagem baseada em cadeias de valor com uma maior cooperação entre os principais atores rurais torna igualmente possível orientar a produção e a comercialização de géneros alimentícios para exigências e qualidades regionais específicas e criar uma identidade local distinta. O desenvolvimento de grandes marcas regionais para a comercialização conjunta reflete a crescente exigência dos consumidores quanto à qualidade e à origem dos produtos. Tal como acontece com os produtos alimentares, também deveriam ser introduzidos rótulos de qualidade e origem no artesanato.

#### 4.3.2 Energia e matérias-primas

A introdução de sistemas de abastecimento energético descentralizados e de medidas de poupança de energia no meio rural tornar-se-á muito mais importante na Europa no futuro e é uma área ideal para a cooperação entre o artesanato e a agricultura. Para que as energias e as matérias-primas renováveis possam realizar plenamente os seus benefícios ambientais, terão de ser transformadas nas regiões onde são produzidas. Isto requer especialistas locais.

A cooperação regional no domínio do cultivo, da transformação e da comercialização de matérias-primas e materiais renováveis também oferece boas perspetivas no futuro.

#### 4.3.3 Garantir a mão-de-obra qualificada

A evolução demográfica e a migração perceptível das regiões rurais periféricas para os centros urbanos estão a tornar cada vez mais difícil para as empresas agrícolas e artesanais encontrar mão-de-obra qualificada<sup>(1)</sup>. Como já referido num outro parecer do CESE, deve ser dada especial atenção ao emprego das mulheres<sup>(2)</sup>. Para assegurar a longo prazo a viabilidade dos

<sup>(1)</sup> NAT/374, CESE 1704/2007, JO C 120 de 16.5.2008, p. 47 - Parecer sobre as «Perspetivas de futuro da agricultura nas zonas com desvantagens particulares de carácter natural».

<sup>(2)</sup> CESE 1175/2011, JO C 378 de 29.10.2011, p. 43.

sítios de atividade económica, há que melhorar os fatores de localização indiretos ligados à qualidade de vida como a habitação, a educação, o lazer, a cultura, e sobretudo a oferta para as famílias jovens. Os esforços dos parceiros económicos para a sensibilização precoce de crianças e jovens sobre as profissões com futuro no artesanato e na agricultura devem ser apoiados por medidas políticas através dos centros de emprego e das escolas. Os trabalhadores formados nestas profissões têm grandes aptidões para o trabalho, o que é uma qualidade muito apreciada quando têm de se adaptar a novos desafios do mercado de trabalho <sup>(3)</sup>.

## 5. Medidas

5.1 O CESE entende que para a concretização dos objetivos acima citados é indispensável desenvolver de forma coerente a Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, integrado e sustentável, dar a atenção devida às zonas rurais através das seis prioridades de financiamento do FEADER e dos fundos estruturais e contribuir de modo sustentável, graças a iniciativas políticas integradas, para a qualidade de vida e para a viabilidade económica do meio rural. Uma abordagem transetorial e que abrangesse vários fundos ajudaria a desenvolver cadeias de valor conjuntas, a limitar o êxodo rural e a estabilizar as estruturas de serviços das zonas rurais e, desse modo, de todos os setores económicos e de todos os grupos populacionais nelas estabelecidos.

5.2 O CESE recomenda que sejam tidos em conta sobretudo os seguintes elementos concretos para a definição da futura política estrutural da UE para as zonas rurais:

- Apoio financeiro à diversificação, à criação, à transferência e ao desenvolvimento de PME nas zonas rurais;
- Promoção e lançamento de cooperações e plataformas intersetoriais (por exemplo, através da criação de «mesas-redondas» que se reúnam regularmente);
- Fomento de circuitos económicos regionais (tradicionalis), com percursos de transporte curtos;
- Promoção de grandes marcas para a transformação e a comercialização conjuntas dos produtos e serviços regionais;
- Encorajamento da qualidade e dos sistemas de garantia da qualidade como condição essencial para a comercialização bem-sucedida dos produtos;
- Apoio a métodos económicos eficientes em termos de recursos e compatíveis com a proteção do clima;
- Apoio a transferências orientadas de conhecimentos e de competências para as empresas do setor do artesanato, da agricultura e outros parceiros económicos no espaço rural;
- Promoção de parcerias inovadoras entre a investigação e a prática no terreno, com especial destaque para as inovações orientadas para a aplicação concreta e os processos nas PME;
- Preservação e desenvolvimento das infraestruturas necessárias para a atividade económica nas zonas rurais (sobretudo a banda larga);
- Apoio às medidas dos parceiros económicos e sociais para prover às futuras necessidades de mão-de-obra;
- Informação do público através de visitas às empresas para as escolas e a população em geral;
- Alargamento da abordagem atual do LEADER, para garantir uma participação muito maior dos empresários e promover o potencial económico nas zonas rurais;
- Incentivo das redes de aconselhamento compostas por empresários de PME, sobretudo no que respeita ao acompanhamento das cooperações;
- Criação e desenvolvimento de plataformas para a recolha e a difusão de boas práticas de desenvolvimento regional e de cooperação entre parceiros económicos e sociais do espaço rural;
- Promoção das regiões rurais através de orçamentos regionais flexíveis.

Bruxelas, 23 de fevereiro de 2012

O Presidente  
Do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

<sup>(3)</sup> Idem.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Posição do CESE sobre a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) (aditamento a parecer)**

(2012/C 143/08)

Relator-geral: **Hans-Joachim WILMS**

Em 17 de janeiro de 2012, 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 a

*Posição do CESE sobre a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) (aditamento a parecer).*

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 478.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), designou relator-geral **Hans-Joachim Wilms** e adotou, por 211 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Introdução

1.1 As Nações Unidas estão a organizar uma Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável, que se realizará de 20 a 22 de junho de 2012 no Rio de Janeiro (Brasil). No âmbito da segunda reunião do Comité Preparatório da conferência, convidaram-se todos os países membros, as organizações pertinentes que integram o sistema das Nações Unidas e as partes interessadas a transmitirem os seus pontos de vista e contributos ao Secretariado até 1 de novembro de 2011 para serem incluídos numa compilação que serviria de base para a elaboração de uma primeira versão do documento final, apresentado em janeiro de 2012.

1.2 Com o seu parecer <sup>(1)</sup> sobre o tema «Rio+20: Rumo a uma economia ecológica e a uma melhor governação», adotado em setembro de 2011, o CESE contribuiu para a posição comum da UE e dos Estados-Membros incluída na referida compilação.

1.3 Como previsto no plano de ação incluído nesse parecer, o CESE prosseguiu o seu diálogo com a sociedade civil dentro e fora da Europa. A nível internacional, o diálogo tem vindo a realizar-se no âmbito das mesas-redondas da sociedade civil UE-Brasil e UE-China, bem como das reuniões do CESE com a Câmara Civil Russa e a AICESIS. Estão igualmente planeadas outras atividades no âmbito da cooperação ACP.

1.4 A nível europeu, o CESE organizou um vasto processo de diálogo sobre os temas da Conferência Rio+20, incluindo, nomeadamente, as reações iniciais à primeira versão do documento final, publicado em 10 de janeiro. Este processo de diálogo visava servir de preparação para a importante conferência da sociedade civil intitulada «Agir sustentável, ser responsável! A sociedade civil europeia na via da Conferência Rio+20», organizada pelo CESE em 7 e 8 de fevereiro de 2012, e chegar a acordo quanto a uma mensagem comum no âmbito desta conferência.

1.5 O presente parecer reitera as recomendações e as conclusões apresentadas no anterior parecer do CESE sobre o tema «Rio+20: Rumo a uma economia ecológica e a uma melhor governação» <sup>(2)</sup>, e subscreve plenamente a mensagem da referida conferência do CESE intitulada «Agir sustentável, ser responsável! A sociedade civil europeia na via da Conferência Rio+20».

## 2. Conclusões e recomendações

2.1 O CESE está convicto de que as vertentes económica, social e ambiental da atual crise estão estreitamente interligadas e de que não se pode continuar a tentar manter o *status quo*.

2.2 O CESE recorda a seguinte mensagem da conferência «Agir sustentável, ser responsável! – A sociedade civil europeia na via da Conferência Rio+20», organizada pelo CESE em 7 e 8 de fevereiro de 2012, em Bruxelas:

2.3 Na Conferência das Nações Unidas Rio+20, os líderes mundiais deverão comprometer-se com um plano de ação concreto que possibilite o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza, respeitando os limites do planeta. A promoção de uma economia verde tem de fazer parte de uma estratégia de desenvolvimento global que equilibre os aspetos sociais, ecológicos e económicos, garantindo, ao mesmo tempo, uma equidade intergeracional e na distribuição de recursos.

2.4 A erradicação da pobreza e o acesso seguro a alimentos suficientes, bem como o aprovisionamento em água potável e energia sustentável para todos têm de ser uma das principais prioridades da agenda da Conferência Rio+20. A promoção de

<sup>(1)</sup> JO C 376 de 22.12.2011, p. 102.

<sup>(2)</sup> JO C 376 de 22.12.2011, p. 102.

uma agricultura local são do ponto de vista ambiental nos países em desenvolvimento é essencial para combater a pobreza e melhorar a segurança alimentar, para além de ser um motor que permite o desenvolvimento de zonas rurais prósperas. Importa garantir às mulheres a igualdade de direitos políticos, económicos e sociais.

2.5 Os líderes políticos têm de cumprir o compromisso de atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e de adotar medidas suplementares para garantir os financiamentos necessários. Em particular, cabe aos países desenvolvidos honrar o compromisso de destinar pelo menos 0,7% do seu rendimento nacional bruto à ajuda ao desenvolvimento.

2.6 Os negociadores europeus devem dar um destaque muito mais significativo à dimensão social do desenvolvimento sustentável do que na primeira versão do documento. As crescentes desigualdades sociais e económicas entre países e dentro de cada país requerem ações urgentes, uma vez que entram os esforços em prol do desenvolvimento sustentável e da justiça na distribuição de recursos. Além disso, uma transição justa deverá garantir trabalho digno e empregos de elevada qualidade para os trabalhadores. É necessário ratificar e aplicar as normas laborais fundamentais da OIT, bem como apoiar sem reservas a iniciativa relativa a uma proteção social mínima.

2.7 No Rio de Janeiro, os líderes políticos deverão comprometer-se a cumprir um roteiro para uma economia verde, com metas e mecanismos de monitorização claros, garantindo que a transição para sociedades sustentáveis é efetuada de uma forma economicamente eficiente, socialmente justa e são do ponto de vista ambiental. O processo de transição deve basear-se num diálogo constante com a sociedade civil que inclua o diálogo social.

2.8 Os países europeus e outros países desenvolvidos deverão assumir no Rio o compromisso de reduzir substancialmente o consumo dos recursos naturais limitados do planeta. Cabe aos líderes europeus aplicar as metas acordadas ao nível da UE e prepararem-se para iniciativas mais ambiciosas. Os países emergentes deverão utilizar os recursos naturais de forma mais eficiente.

2.9 Urge eliminar gradualmente padrões de consumo e de produção insustentáveis, recorrendo, para isso, a um vasto leque de instrumentos políticos, incluindo medidas regulamentares, instrumentos de política fiscal, contratos públicos verdes e sociais, eliminação progressiva de subsídios prejudiciais ao ambiente, investigação no domínio daecoinovação, internalização dos custos ambientais e outros incentivos orientados para o mercado, a par de medidas que promovam estilos de vida sustentáveis e a participação ativa dos consumidores no processo de transição. Preconiza-se a adoção, no Rio, de um programa de trabalho decenal sobre o consumo e a produção sustentáveis.

2.10 A primeira versão do documento reconhece as limitações do PIB enquanto indicador de bem-estar, impondo-se agora envolver a sociedade civil na elaboração urgente de indicadores complementares.

2.11 É louvável a iniciativa de criar, até 2015, um conjunto de objetivos de desenvolvimento sustentável que reflitam uma abordagem equilibrada das três vertentes do desenvolvimento sustentável. Importa lançar, no Rio, um processo inclusivo que associe os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio a objetivos de desenvolvimento sustentável abrangentes e que delineie uma estratégia, bem como indicadores de desenvolvimento sustentável com mecanismos de responsabilização bem definidos.

2.12 Há que concluir, no Rio, um novo acordo global, a fim de assegurar os investimentos necessários à ecologização da economia.

2.13 O papel-chave e a responsabilidade do setor privado na consecução da transição para um desenvolvimento sustentável são reconhecidos. A ecologização da economia proporciona oportunidades às empresas. Cabe às empresas e à indústria aproveitá-las. Os líderes políticos devem criar quadros políticos claros, estáveis e previsíveis no domínio da economia ecológica, que deem às empresas a segurança, o quadro regulamentar e os incentivos propícios aos investimentos necessários.

2.14 Devem ser criados um novo conselho para o desenvolvimento sustentável, em substituição da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, e uma nova agência para o ambiente da ONU, baseada no PNUA. Ambos os órgãos devem garantir a participação efetiva da sociedade civil, representada pelos «grandes grupos».

2.15 A proposta de criar a figura de Provedor das Gerações Futuras é de louvar.

2.16 Os líderes políticos deverão chegar a acordo, na Conferência Rio+20, quanto às medidas adicionais a adotar para melhorar a participação real da sociedade civil e reforçar os níveis de poder mundial, nacional e local na transição para uma sociedade sustentável. Cumpre estabelecer quadros jurídicos e institucionais que garantam o acesso público à informação, ao diálogo, à participação democrática e à monitorização. Há que promover fóruns multilaterais de partes interessadas, como os conselhos económicos e sociais e os conselhos nacionais de sustentabilidade, que constituem modelos de estímulo do debate com a sociedade civil. São necessárias mais campanhas de sensibilização e programas de educação no domínio do desenvolvimento sustentável.

2.17 A sociedade civil em todo o mundo deve continuar a exercer pressão para que o resultado da conferência possa dar resposta aos desafios atuais. A sociedade civil tem de assumir a responsabilidade a nível mundial!

2.18 A primeira versão do documento publicado pela Mesa da Conferência das Nações Unidas Rio+20 constitui um bom ponto de partida para as negociações subsequentes. Todavia, fica ainda aquém dos desafios supramencionados.

2.19 Cabe aos chefes de governo europeus assumir as suas responsabilidades e participar ativamente na Conferência Rio+20. Os negociadores da UE devem trabalhar tendo em vista um documento mais ambicioso no que toca aos prazos, ao calendário, ao financiamento, às obrigações jurídicas e às medidas de acompanhamento. Há que rever e redinamizar a estratégia global da UE para o desenvolvimento sustentável no seguimento da Conferência Rio+20.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Staffan NILSSON

---

## III

(Atos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

### 478.<sup>a</sup> SESSÃO PLENÁRIA DE 22 E 23 DE FEVEREIRO DE 2012

#### **Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (2014-2020)**

COM(2011) 608 final – 2011/269 (COD)

(2012/C 143/09)

Relator: **Martin SIECKER**

Correlator: **Jean-Pierre HABER**

O Conselho e o Parlamento Europeu, decidiram, respetivamente, em 24 e 25 de outubro de 2011, nos termos dos artigos 175.º, n.º 3, e 304.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 relativo ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (2014 – 2020)*

COM(2011) 608 final – 2011/0269(COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI), que emitiu parecer em 9 de fevereiro de 2012.

Na 478.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 23 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 158 votos a favor, 10 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

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

1.1 O CESE saúda o facto de a Comissão ter apresentado uma proposta para dar continuidade ao regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização. Ao mesmo tempo, não está convencido de que todas as propostas da Comissão resolverão os problemas associados ao fundo. O número de candidaturas ao FEG tem sido – e continua a ser – muito reduzido, e o CESE não acredita que alargar o fundo à agricultura seja a forma correta de suprir esta lacuna. Em vez disso, o Comité sugere algumas medidas adicionais para melhorar a utilização do FEG, por exemplo, baixando os limiares e agilizando os procedimentos, dado que o instrumento em si tem funcionado relativamente bem nos casos em que foi aplicado.

1.2 Uma das causas dessa subutilização é o processo lento e burocrático do FEG, devido ao seu carácter específico. A Comissão não pode decidir sem envolver o Parlamento Europeu e o Conselho, e ao envolver a autoridade orçamental tornam-se necessários alguns procedimentos muito morosos, que resulta-

ram, de qualquer forma, na aprovação de todas as candidaturas. Esse processo administrativo de aprovação é muito dispendioso e talvez se pudesse utilizar melhor os montantes envolvidos.

1.3 O CESE sugere que se reduza o limiar de candidatura para 200 despedimentos, em vez dos 500 propostos, e recomenda também que se aumente o cofinanciamento da UE para 75%, para reforçar ainda mais a utilização do FEG. Além disso, o CESE saúda o facto de a noção de «trabalhadores» ser alargada às pessoas com contratos de trabalho a termo e aos trabalhadores temporários. Concorde com a extensão do FEG também aos trabalhadores independentes, dado serem atores importantes e substanciais no mercado de trabalho, sendo dos primeiros a sofrer as consequências tanto da globalização como da crise económica. O FEG nunca se destinou a auxiliar empregadores, pelo que o CESE discorda da extensão deste fundo aos proprietários/gestores de PME. A DG Empresas tem uma secção especificamente dedicada às políticas para as PME, com bastantes programas de apoio. O FEG não deve interferir com estes programas.

1.4 O CESE sugere mais duas possibilidades para melhorar o desempenho do FEG. A primeira é informar as PME sobre as possibilidades oferecidas pelo FEG através de uma campanha de informação maciça; a segunda é envolver os parceiros sociais desde o início do processo, aquando das candidaturas ao fundo. O CESE gostaria ainda de expressar a sua surpresa face à decisão do Conselho, de dezembro de 2011, de suprimir a possibilidade de utilizar o FEG para combater consequências sociais inesperadas da crise económica nos dois últimos anos da duração atual do fundo (2012 e 2013), em especial quando o panorama das candidaturas mostra claramente que o fundo funcionou bem nesse aspeto. Assim, o Comité insta o Conselho a reconsiderar essa decisão e gostaria de deixar perfeitamente claro que pretende incluir esta dimensão na continuação do fundo entre 2014 e 2020.

1.5 O CESE discorda da proposta de extensão do FEG à agricultura mas reconhece que é preciso fazer alguma coisa por esse setor quando os futuros acordos de comércio, como o Tratado do Mercosul, entrarem em vigor. O Mercosul será rentável para toda a UE, mas dentro da União as vantagens reverterão a favor da indústria e dos serviços, enquanto a agricultura terá de pagar a fatura. A Comissão afirmou que é de esperar que futuros acordos comerciais tenham o mesmo impacto. Será justo compensar a agricultura por esse tipo de desvantagens, mas isso deverá ser feito através de uma solução à medida para o setor. O Comité insta a que o FEG, que foi criado com o intuito de apoiar a reinserção dos trabalhadores despedidos no mercado de trabalho, continue a ser reservado para esse fim.

1.6 O CESE insiste em que o fundo seja mantido em funcionamento em período de crise e que possa nomeadamente ser utilizado nas situações de deslocalização/relocalização de atividades industriais no interior da União Europeia.

## 2. Síntese da proposta da Comissão

2.1 Em março de 2006, a Comissão apresentou uma proposta relativa a um Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG). Este fundo tinha por objetivo dar apoio específico e pontual para facilitar a reinserção profissional dos trabalhadores que tivessem perdido o emprego em determinadas regiões ou setores devido a graves perturbações económicas, como deslocalização dos postos de trabalho para países terceiros, um aumento maciço das importações ou um declínio progressivo da quota de mercado da UE num dado setor. O principal critério para a intervenção do FEG era a ocorrência de mais de 1 000 despedimentos numa empresa ou num grupo de empresas do mesmo setor, numa ou duas regiões contíguas.

2.2 O FEG foi instituído para o período de programação 2007-2013. Entre as medidas previstas contam-se a reconversão profissional, os auxílios à deslocalização, o apoio à criação de empresas e os rendimentos complementares. O FEG intervém a pedido de um Estado-Membro. O montante da contribuição financeira da UE não deveria ultrapassar 50% da estimativa total do custo do pacote completo das medidas previstas pelo Estado-Membro. Em 2009, os critérios para o apoio foram ajustados devido à pressão da crise económica. O número de despedimentos requeridos diminuiu de 1 000 para 500 e a participação da UE em projetos do FEG aumentou de 50% para 65%.

2.3 Em outubro de 2011, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho para continuar com o FEG no período de programação 2014-2020, a fim de contribuir para os objetivos da Estratégia Europa 2020, e para alargar o apoio à agricultura. Para garantir a disponibilidade dos apoios do FEG aos trabalhadores, independentemente da natureza do seu contrato ou vínculo de trabalho, a aceção de «trabalhadores» é alargada a fim de incluir não apenas as pessoas com contratos de trabalho de duração indeterminada, mas também as que têm contratos de trabalho a termo, os trabalhadores temporários e os proprietários/gestores de micro, pequenas e médias empresas, e os trabalhadores independentes, incluindo agricultores. A participação da UE em projetos do FEG varia entre 50% e 65%.

2.4 A Comissão propôs que o FEG permaneça fora do âmbito do quadro financeiro plurianual (QFP) em virtude do caráter imprevisível e urgente das circunstâncias que desencadeiam a sua intervenção. As despesas a nível da União devem ser orientadas para os resultados. Para despesas relacionadas com o FEG, o QFP define a meta segundo a qual pelo menos 50% dos trabalhadores assistidos pelo fundo têm de encontrar um novo emprego estável no prazo de 12 meses. A fim de permitir à Comissão controlar se os Estados-Membros estão a ter êxito na concretização desta meta, estes têm de apresentar um relatório intercalar após 15 meses.

## 3. Observações na generalidade

3.1 O FEG foi instituído como uma espécie de «primeiros socorros», um instrumento que permitia à UE dar uma resposta rápida e flexível para apoiar os trabalhadores que tenham perdido o emprego em consequência da globalização. O capital disponível para o FEG era de 3,5 mil milhões de euros para o período total de sete anos, de 2007 a 2013. Nos primeiros cinco anos, de 2007 a 2011, foram utilizados pouco mais de 364 milhões de euros, dos 2,5 mil milhões disponíveis para esse período. As principais razões da modesta utilização do FEG foram o procedimento administrativo lento e burocrático, o limiar elevado de 1 000 trabalhadores e o reduzido nível de cofinanciamento, de 50%. A sua utilização aumentou em 2009, depois de o limiar de candidatura descer de 1 000 para 500 empregados, de o limiar de cofinanciamento aumentar de 50% para 65% - sob determinadas condições - e de serem permitidas candidaturas não apenas para combater as consequências da globalização mas também as da crise económica.

3.2 Após os referidos ajustes, a utilização do FEG aumentou de oito candidaturas em 2007 e cinco em 2008 para 29 em 2009 e 2010. Em 2011 foram aprovadas oito candidaturas e outras 18 estão ainda em apreciação. O FEG tem sido mais utilizado para combater as consequências da crise do que para atenuar o impacto da globalização: houve 53 candidaturas associadas à crise em três anos (desde a extensão do FEG, em 2009, para cobrir as consequências da crise até novembro de 2011) contra 26 candidaturas associadas à globalização em cinco anos. As 53 candidaturas da crise visaram 48 607 trabalhadores e as 26 candidaturas da globalização visaram 28 135, pelo que 76 742 trabalhadores receberam auxílio para manterem a sua empregabilidade.

3.3 A avaliação intercalar do FEG analisou quantos dos trabalhadores envolvidos encontraram outro posto de trabalho no espaço de um ano, com base em 15 relatórios finais disponíveis na altura e referentes ao período de 2007 a 2009. A taxa média de reinserção profissional foi de 41,8%. As taxas de reinserção profissional ultrapassaram a marca dos 50% em 6 dos 15 primeiros casos cofinanciados pelo FEG, ficando abaixo da meta em 9 dos 15. A variação nos resultados da reinserção profissional é grande: dos 78,2% registados num caso na Alemanha para taxas significativamente mais baixas, de 4 a 6%, em casos verificados em Portugal, Espanha e Itália. Para alcançar níveis de eficácia comparáveis, há que considerar a possibilidade de vincular parte do apoio concedido aos respetivos resultados. A médio prazo (mais de 12 meses após a conclusão do apoio do FEG), as taxas de reinserção profissional melhoraram na maior parte dos casos (para os quais havia informações disponíveis), apesar do impacto da crise económica mundial sobre as economias locais. Ao longo do tempo, a taxa de emprego dos beneficiários do FEG aumentou em 8 casos e diminuiu em 3. Em média, a taxa de reinserção profissional nestes casos aumentou 7 pontos percentuais. Parece justificar-se a conclusão geral de que, aparte a utilização modesta do fundo, os resultados são bons.

3.4 Falta falar na terceira causa da utilização modesta do FEG, o facto de o fundo não ter um orçamento próprio. Assim, a autoridade orçamental, neste caso o Parlamento Europeu e o Conselho, tem de decidir, para cada candidatura, se esta merece apoio. Apesar de este modelo, um instrumento fora das estruturas existentes da UE, permitir dar uma resposta rápida e flexível, o procedimento administrativo que tem de ser seguido por razões de rigor é muito longo e burocrático. Importa ter em mente os custos elevados do processo de aprovação, nomeadamente com a tradução para 22 línguas, as salas de reunião, os documentos para as reuniões, o tempo dos participantes e a interpretação, nas diversas fases do processo. Todas as candidaturas têm sido aprovadas, pelo que importa saber se o montante despendido nesse processo não deveria reverter a favor dos trabalhadores afetados. A vantagem do procedimento atual para o FEG é o facto de ser muito transparente e de dar visibilidade ao empenho da UE em combater a exclusão social. Embora a transparência e a visibilidade tenham a maior importância, há que fazer alguma coisa para acelerar o procedimento e reduzir os custos.

3.5 Na proposta e nos documentos de acompanhamento <sup>(1)</sup> são mencionados outros possíveis modelos: a integração do FEG no FSE ou a continuação do FEG como órgão independente mas com um orçamento próprio. Ambos os modelos têm vantagens e desvantagens. A principal desvantagem de o FEG ser integrado no FSE seria a necessidade de uma afetação clara de recursos orçamentais da UE, apesar de ser impossível planear o processo de despedimentos em massa. Claras vantagens seriam a coerência e a complementaridade com o FSE, o possível encurtamento do processo decisório e a simplificação e racionalização das candidaturas ao FEG. A terceira opção, de continuação do FEG como órgão independente da UE mas com um orçamento próprio, além de numerosas desvantagens, tem apenas uma vantagem: maior visibilidade da solidariedade europeia.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 Em primeiro lugar, o CESE gostaria de expressar a sua surpresa face à decisão do Conselho, de dezembro de 2011, de suprimir a possibilidade de utilizar o FEG para combater consequências sociais inesperadas da crise económica que requeiram primeiros socorros, nos dois últimos anos da duração atual do fundo (2012 e 2013). O panorama das candidaturas ao FEG até 17 de novembro de 2011 mostra claramente que o fundo funcionou relativamente bem nesse aspeto e menos bem na prossecução do seu objetivo inicial de combater as consequências da globalização. Tanto em 2009 como em 2010 foram aprovadas 23 candidaturas para combater o impacto da crise, contra seis candidaturas para combater os efeitos da globalização. Assim, o CESE insta o Conselho a considerar que, enquanto a crise não for ultrapassada, o FEG também possa ser utilizado para combater as consequências da crise. O CESE gostaria de deixar perfeitamente claro que pretende incluir na continuação do fundo a sua extensão ao combate às consequências da crise económica e a redução dos entraves às candidaturas.

4.2 Embora o número de candidaturas tenha aumentado após 2008, o recurso ao FEG ainda é muito reduzido. Logo, parece lógico baixar os limiares de candidatura além do que é proposto. Nas conclusões preliminares da avaliação intercalar do FEG afirma-se, relativamente à redução do limiar do número de despedimentos de 1 000 para 500: «Porém, em alguns contextos, este número reduzido continuaria a ser considerado demasiado elevado, pois mesmo a perda de 200 ou 300 postos de trabalho pode ter um impacto significativo nos contextos locais e regionais». O limiar atual (de 500 trabalhadores) poderá ser ainda demasiado elevado, se tivermos em conta os processos de deslocalização e externalização atualmente em curso. Por esta razão, o CESE sugere que este limiar seja reduzido para 200 trabalhadores.

4.3 O CESE gostaria de sugerir mais duas possibilidades para melhorar o desempenho do FEG. Em geral, as PME são demasiado pequenas e não têm recursos suficientes para estarem totalmente a par das possibilidades que a UE cria em determinadas circunstâncias. Provavelmente, muitas das PME que enfrentam os problemas para os quais o FEG tem uma solução nem sequer sabem da existência deste fundo, pelo que não o aproveitam. O CESE considera que muito se ganharia se os proprietários/gestores de PME fossem informados sobre as possibilidades oferecidas pelo FEG através de uma campanha de informação maciça. Outra ideia que poderia ter um impacto positivo no desempenho do FEG seria envolver os parceiros sociais desde o início do processo, aquando das candidaturas ao fundo.

4.4 A avaliação até ao momento tem dado algumas provas de que as fortes reservas dos Estados-Membros durante a primeira fase de funcionamento do FEG se deviam em parte à elevada contribuição própria que tinham de pagar. Por esta razão, as proporções foram alteradas em 2009, o que parece ter tido efeitos positivos. Como a crise atual ainda requer instrumentos laborais robustos e ativos, o CESE recomenda que se aumente o cofinanciamento da UE para 75%, para melhorar ainda mais a utilização do FEG.

<sup>(1)</sup> SEC(2011) 1130, 1131 e 1133 final.

4.5 A Comissão propõe que se continue com o mesmo modelo do atual FEG, como instrumento para a crise fora do âmbito do quadro financeiro. A desvantagem deste modelo são os procedimentos lentos e burocráticos que envolve. Parte da burocracia deve-se aos entraves em Bruxelas, outra parte deve-se aos entraves nos Estados-Membros. O CESE insta a Comissão a encontrar uma solução para esses entraves, para que o procedimento se torne mais flexível e rápido, e deixe de ser visto pelos potenciais candidatos como um obstáculo. Por exemplo, as candidaturas são apresentadas pelas regiões, mas têm de passar pelo nível nacional, o que atrasa consideravelmente o processo, pelo que se poderá ganhar muito em eficiência se este tipo de procedimentos for reexaminado.

4.6 O CESE saúda o facto de, no novo regulamento, a aceção de «trabalhadores» não se limitar a pessoas com contratos de trabalho de duração indeterminada mas ter sido alargada a pessoas com contratos de trabalho a termo e trabalhadores temporários. O CESE tem reservas quanto à inclusão dos trabalhadores independentes. O FEG foi instituído como um instrumento flexível para apoiar os trabalhadores que perderam o emprego devido às consequências da globalização. O estatuto de trabalhador independente varia muito de um Estado-Membro para outro. Vai desde os especialistas altamente qualificados, com uma forte posição no mercado de trabalho, aos trabalhadores autónomos economicamente dependentes que, na verdade, estão na mesma posição que os assalariados, até às miniempresas constituídas por uma só pessoa. Um grande número destes trabalhadores independentes constitui uma parte importante do mercado de trabalho. Os trabalhadores independentes serão dos primeiros a sofrer as consequências tanto da globalização como da crise económica. Por esta razão, o CESE propõe incluir no FEG estes participantes do mercado de trabalho, para prevenir o desemprego e estimular uma utilização mais adequada do fundo.

4.7 No que respeita aos proprietários/gestores de PME, o CESE mantém as suas hesitações. Enquanto proprietários/gestores de uma PME que empregue pessoas, são empregadores e não são elegíveis, uma vez que o FEG se destina a trabalhadores que perderam o emprego. O auxílio às empresas envolvidas poderia facilmente criar uma distorção da concorrência com outras PME. As candidaturas deste grupo ao FEG interfeririam com a política da DG Empresas para as PME, que tem uma vasta oferta de programas de educação, formação e inovação, pelo que o CESE considera que os proprietários/gestores de PME, como tal, não são elegíveis. Porém, os trabalhadores dessas PME são

abrangidos quando perdem o emprego devido a consequências inesperadas da globalização e preenchem os restantes requisitos do FEG.

4.8 O CESE discorda da extensão do FEG aos agricultores. A Comissão justifica a sua proposta de utilizar até mais de 80% dos recursos do FEG em explorações agrícolas, fazendo referência às negociações sobre futuros acordos comerciais. A UE já calculou que tratados como o do Mercosul, entre a UE e vários países da América do Sul, serão rentáveis para a União no seu todo, mas dentro da UE as vantagens reverterão principalmente para a indústria e os serviços, enquanto as desvantagens atingirão a agricultura. É provável que muitos desses futuros acordos tenham o mesmo resultado.

4.9 A proposta refere que o FEG deverá prestar «um apoio extraordinário aos trabalhadores despedidos em resultado de importantes mudanças estruturais motivadas pela globalização crescente dos padrões de produção e comércio». No parágrafo seguinte, a Comissão acrescenta que «através do FEG, a União deverá ser capaz de prestar assistência em caso de despedimentos em larga escala decorrentes de graves perturbações da economia local, regional ou nacional devido a uma crise inesperada. O âmbito do FEG será ainda mais alargado a fim de prestar um apoio transitório a agricultores, facilitando assim a sua adaptação a uma nova situação do mercado resultante da celebração, por parte da União, de acordos de comércio que afetam os produtos agrícolas».

4.10 Há algumas razões importantes pelas quais o FEG não é um instrumento adequado para se alargar à agricultura. Os problemas que a agricultura irá enfrentar em consequência destes acordos de comércio serão estruturais, pois é provável que os futuros tratados tenham o mesmo resultado, e o FEG será apenas um instrumento temporário. Para além disso, os acordos de comércio como o Tratado do Mercosul estão em negociação há anos e não podem ser considerados como «graves perturbações da economia local, regional ou nacional devido a uma crise inesperada». Os acordos constituirão graves perturbações da economia local, regional ou nacional devido a ações intencionais e cuidadosamente preparadas da União Europeia. É óbvio que a agricultura deve ser compensada por esse ónus. Mas isso deverá ser feito através de uma solução à medida para o setor agrícola. O CESE insta a que o FEG, que foi criado com o intuito de apoiar a reinserção dos trabalhadores despedidos no mercado de trabalho, continue a ser reservado para esse fim.

Bruxelas, 23 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Conselho relativa a um regime fiscal comum aplicável aos pagamentos de juros e royalties efetuados entre sociedades associadas de Estados-Membros diferentes (reformulação)**

COM(2011) 714 final – 2011/0314 (CNS)

(2012/C 143/10)

Relator: **Peter MORGAN**

Em 20 de dezembro de 2011, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 115.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Conselho relativa a um regime fiscal comum aplicável aos pagamentos de juros e royalties efetuados entre sociedades associadas de Estados-Membros diferentes (reformulação)*

COM(2011) 714 final – 2011/0314 (CNS).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 2 de fevereiro de 2012.

Na sua 478.<sup>a</sup> reunião plenária, de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 230 votos a favor, 4 votos contra e 10 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE exprime o seu parecer favorável relativamente ao âmbito de aplicação da proposta de diretiva de alteração. O Comité está satisfeito por a diretiva alterada e a Diretiva Sociedades-Mães e Sociedades Afiliadas estarem agora harmonizadas. O limiar de 10 % de participação para que as empresas sejam consideradas associadas é especialmente bem-vindo. Este requisito tinha sido sublinhado pelo Comité já em julho de 1998 <sup>(1)</sup>.

1.2 O Comité assinala que muitos Estados-Membros registarão uma redução nas receitas fiscais devido a esta proposta. Neste período de crise financeira nos Estados-Membros, cabe reconhecer que a aprovação pelos 27 Estados-Membros levará algum tempo. A diretiva anterior só foi adotada pelo Conselho cinco anos depois da publicação da proposta.

1.3 O CESE apoia esta proposta e insta os Estados-Membros a aprovarem-na o quanto antes de forma que as retenções na fonte sejam racionalizadas e se elimine mais um obstáculo ao bom funcionamento do mercado interno.

## 2. Introdução

2.1 Na União Europeia, tem havido duas vertentes legislativas paralelas relacionadas com a eliminação da dupla tributação entre as sociedades-mães e as sociedades afiliadas transfronteiras. A primeira, com as Diretivas Sociedades-Mães e Sociedades Afiliadas, têm-se concentrado na dupla tributação dos dividendos.

A segunda destina-se a eliminar a dupla tributação dos pagamentos de juros e *royalties*. Estas duas vertentes não foram harmonizadas.

2.2 A primeira Diretiva Sociedades-Mães e Sociedades Afiliadas (90/435/CEE) foi adotada em 1990. O ponto principal residia no facto de a isenção só se aplicar se a sociedade-mãe detivesse no mínimo 25 % das ações da sociedade afiliada. No final de 2003, o Conselho adotou uma diretiva alterada (2003/123/CE) que reduzia gradualmente o nível mínimo de participação necessário para a aplicação da isenção para 10 % até janeiro de 2009. A diretiva alterada também atualizava a lista das sociedades abrangidas pela diretiva.

2.3 Houve uma proposta para estabelecer um calendário paralelo para a Diretiva Pagamento de Juros e *Royalties* e para a Diretiva Sociedades-Mães e Sociedades Afiliadas. Efetivamente, era uma questão prioritária no relatório Ruding de 1992 (?). No entanto, não se chegou a nenhum consenso até a Comissão publicar as suas propostas em 1998 (COM(1998) 67). Estas ainda foram consideradas controversas – alguns Estados-Membros ficavam a ganhar, outros a perder –, e essa situação manteve-se até junho de 2003, altura em que o Conselho adotou a Diretiva 2003/49/CE. Devido à polémica existente, Grécia, Espanha e Portugal beneficiaram de períodos de transição tanto para o pagamento dos juros como dos *royalties*. Uma outra diretiva de 2004 prolongou as disposições transitórias para alguns dos novos Estados-Membros (República Checa, Letónia, Lituânia e Polónia, tendo o protocolo de 2005 incluído a Bulgária e a Roménia).

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre a «Proposta de diretiva do Conselho relativa a um regime fiscal comum aplicável aos pagamentos de juros e de *royalties* efetuados entre sociedades associadas de Estados-Membros diferentes», JO C 284 de 14.9.1998, p. 50.

<sup>(2)</sup> *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*, março de 1992.

2.4 O CESE aprovou a proposta de 1998 relativa ao pagamento de juros e de *royalties* em parecer adotado na reunião plenária de julho de 1998 <sup>(3)</sup>. O parecer continha quatro observações na especialidade: uma era uma proposta de o limiar de 25 % ser reduzido para 10 %, as outras três clarificavam alguns pontos.

2.5 A Comissão Europeia publicou, em junho de 2006, um estudo sobre a aplicação da diretiva e no seu seguimento, em 11 de novembro de 2011, adotou uma nova proposta de reformulação da diretiva, a fim de ampliar o seu âmbito de aplicação. Isto alinhará as disposições relativas ao pagamento de juros e *royalties* às da Diretiva Sociedades-Mães e Sociedades Afiliadas.

2.6 A Comissão realizou uma avaliação do impacto de algumas alternativas antes de decidir propor a opção que alinharia a Diretiva Pagamento de Juros e *Royalties* com as disposições relativas aos pagamentos de juros na Diretiva Sociedades-Mães e Sociedades Afiliadas.

2.7 Segundo a avaliação de impacto:

— no que se refere ao pagamento de juros, as perdas não deveriam exceder 200 a 300 milhões de euros e afetariam os 13 Estados-Membros que ainda aplicam retenções na fonte nos pagamentos de juros ao exterior – Bélgica, Bulgária, República Checa, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia e Reino Unido;

— em relação ao pagamento de *royalties*, as perdas não deveriam exceder 100 a 200 milhões de euros e afetariam os sete países com maior saldo negativo de *royalties* em percentagem do PIB – Bulgária, República Checa, Grécia, Polónia, Portugal, Roménia e Eslováquia. Trata-se da opção preferida pela maioria dos intervenientes que responderam à consulta pública.

2.8 Segundo a avaliação de impacto, as iniciativas contidas na presente proposta de reformulação para eliminar a retenção na fonte num maior número de casos podem permitir uma poupança de 38,4 a 58,8 milhões de euros nos custos de cumprimento da legislação pelas empresas.

### 3. Conteúdo da proposta

3.1 A proposta de 11 de novembro de 2011 é adotada pela Comissão a fim de:

— mudar o âmbito de aplicação da diretiva mediante a extensão da lista de empresas a que aquela se aplica;

— reduzir as exigências em matéria de participações para que as sociedades sejam reconhecidas como associadas de 25 % para 10 % de participação direta;

— alargar a definição de «sociedade associada» para incluir as participações indiretas;

— indicar claramente que os Estados-Membros só têm de aplicar os benefícios da diretiva às sociedades pertinentes de um Estado-Membro quando o pagamento de juros ou *royalties* em causa não estiver isento de imposto sobre as sociedades. Trata-se, sobretudo, de contemplar a situação de sociedades que pagam imposto sobre as sociedades, mas que também beneficiam de um regime fiscal nacional especial que isenta os pagamentos de juros ou *royalties* recebidos do estrangeiro. Quando assim acontece, o Estado da fonte não seria obrigado a isentá-los da tributação por retenção na fonte prevista na diretiva;

— os períodos de transição mantêm-se inalterados.

3.2 Tal como na Diretiva Fusões e na Diretiva Sociedades-Mães e Sociedades Afiliadas, os benefícios da Diretiva Pagamento de Juros e de *Royalties* só são dados a sociedades que pagam imposto sobre as sociedades na UE, tenham residência fiscal num Estado-Membro da UE e que revistam uma forma que conste do anexo à diretiva. Dado que o anexo à diretiva inclui apenas as formas de sociedades que existem nos 15 países que já eram membros da UE antes de 1 de maio de 2004, as formas de sociedades dos novos Estados-Membros foram acrescentadas pela Diretiva 2004/66/CE do Conselho, de 26 de abril de 2004.

3.3 A nova proposta de alteração adotada pela Comissão reformula todas essas diretivas, a fim de atualizar a lista de sociedades do anexo à diretiva. A nova lista proposta compreenderá igualmente:

— a «sociedade europeia» (Regulamento (CE) n.º 2157/2001 do Conselho e a Diretiva 2001/86/CE do Conselho) que pode ser constituída desde 2004, e

— a «sociedade cooperativa europeia» (Regulamento (CE) n.º 1435/2003 do Conselho e a Diretiva 2003/72/CE do Conselho) que pode ser constituída desde 2006.

3.4 A diretiva revista entra em vigor a 1 de janeiro de 2013.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

<sup>(3)</sup> JO C 284 de 14.9.1998, p. 50.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de ação no domínio aduaneiro e no domínio da fiscalidade na União Europeia para o período de 2014-2020 (Fiscus) e revoga as Decisões n.º 1482/2007/CE e n.º 624/2007/CE**

COM(2011) 706 final – 2011/0341 (COD)

(2012/C 143/11)

Relator: **Bryan CASSIDY**

Em 20 e 14 de dezembro de 2011, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 33.º e 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 que estabelece um programa de ação no domínio aduaneiro e no domínio da fiscalidade na União Europeia e revoga as Decisões n.º 1482/2007/CE e n.º 624/2007/CE*

COM(2011) 706 final – 2011/0341 (COD).

Foi encarregada da preparação dos trabalhos correspondentes a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 2 de fevereiro de 2012.

Na 478.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro) o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 231 votos a favor, 3 votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE apoia a proposta FISCUS nas suas linhas gerais. Contudo, gostaria de salientar o seguinte:

- Há que assegurar que as autoridades fiscais e aduaneiras nacionais estão suficientemente equipadas para responder aos desafios da próxima década.
- Os setores aduaneiro e fiscal devem dispor de um sistema informático atualizado e eficiente, incluindo, por exemplo, elementos como o Código Aduaneiro Modernizado (CAM).
- O Comité preconiza a realização de avaliações mais detalhadas do impacto deste programa no orçamento da UE e nos orçamentos nacionais dos Estados-Membros.
- A síntese do orçamento do programa FISCUS mostra um aumento no orçamento total para os domínios aduaneiro e fiscal de 9 % em relação à situação atual. O orçamento previsto para o setor aduaneiro é de 479 622 792 euros e o do setor fiscal de 23 692 892 euros, o que representa um aumento de 13 % para o setor aduaneiro e uma redução de 1 % para o da fiscalidade.

1.2 O Comité tem consciência da divergência de opinião entre os Estados-Membros representados nos grupos de trabalho do Conselho. Entende ser importante que a Comissão consiga demonstrar as poupanças substanciais que os Estados-Membros farão no orçamento do programa FISCUS em comparação com o que está previsto para as atividades atuais. Teme que a Comissão tenha dificuldade em obter a aprovação do Parlamento para o aumento das despesas a cargo do orçamento da UE sem, em contrapartida, informações relativas a economias nos orçamentos nacionais.

1.3 O Comité recorda a observação que fez no seu parecer sobre o «Programa de ação no domínio aduaneiro»<sup>(1)</sup>, em que apelava ao reforço da integração das práticas aduaneiras no respeito pelos Objetivos da Estratégia de Lisboa, realçando, no entanto, que tal reforço se deveria fazer sem a integração das próprias administrações aduaneiras.

1.4 Uma parte essencial do novo programa consiste em melhorar a formação e a eficácia da formação para os funcionários dos Estados-Membros<sup>(2)</sup>.

## 2. Introdução e contexto

2.1 Todos os anos, as políticas aduaneira e tributária contribuem de forma significativa para o aumento das receitas nos orçamentos da UE e dos Estados-Membros. Além disso, essas políticas trazem vantagens consideráveis para os cidadãos e para as empresas da UE, quer proibindo a importação de produtos perigosos ou ilegais, facilitando a fluidez das trocas comerciais e reforçando o mercado interno, quer reduzindo os custos de conformização e as formalidades administrativas para as empresas transfronteiriças.

2.2 A proposta de regulamento (COM(2011) 706 final) marca uma etapa decisiva no processo, iniciado há muitos anos, para racionalizar e coordenar as ações dos Estados-Membros que visam proteger os seus interesses financeiros e os da União: em 2010, os direitos aduaneiros e as respetivas taxas representavam 12,3 % do orçamento da UE. O próximo quadro financeiro plurianual para o período de 2014 a 2020, adotado

<sup>(1)</sup> JO C 324 de 30.12.2006, pág. 78, ponto 1.3.

<sup>(2)</sup> O CESE defendeu este ponto de vista no ponto 1.2 do seu parecer sobre o tema «Melhorar o funcionamento dos sistemas de tributação no mercado interno (Fiscalis 2013)», JO C 93 de 27.4.2007, pág. 1.

pela Comissão em junho de 2011, propõe, entre outras medidas, uma **nova geração de programas Alfândega e Fiscais**. Estes dois programas evoluíram ao longo dos anos, seguindo vias separadas, mas paralelas, cujas últimas versões são **Alfândega 2013** e **Fiscalis 2013**. Estão agora reunidos num **programa único (FISCUS)**, uma verdadeira inovação na estratégia da Comissão.

2.3 FISCUS é não só o resultado de uma «política de simplificação», para usar as próprias palavras da Comissão, mas também o reconhecimento da importância vital da **«cooperação entre as autoridades aduaneiras e fiscais e outras partes interessadas»**. O principal aspeto positivo de um tal programa reside na **importância dada ao fator humano**: a cooperação aduaneira e fiscal está centrada no estabelecimento de *redes entre as pessoas e no desenvolvimento de competências* <sup>(3)</sup>; o reforço das capacidades técnicas e informáticas é, sem dúvida, necessário, mas o fator humano reveste-se de importância primordial: uma característica que o CESE aprecia particularmente.

2.4 O projeto FISCUS da Comissão prevê um programa para sete anos, com início em 1 de janeiro de 2014. A **dotação financeira** destinada a cobrir os custos do programa durante todo o seu período de vigência (2014-2020) é de 777 600 000 euros a preços correntes: representa um aumento substancial, sendo difícil de avaliar a sua adequação aos objetivos. O programa prevê apoio financeiro para **nove tipos diferentes de ações conjuntas comuns**, sob a forma de subvenções, contratos públicos ou reembolso das despesas efetuadas por peritos externos.

2.5 A maior parte das despesas dizem respeito à formação de funcionários e a iniciativas comuns em matéria de tecnologias de informação, podendo a dotação, no entanto, cobrir também **«despesas relativas às atividades de preparação, acompanhamento, controlo, auditoria e avaliação»** <sup>(4)</sup>; o CESE reconhece que a supervisão da aplicação das **ações conjuntas comuns** requer especial cuidado, mas espera que, por uma questão de uniformidade, a execução das **ações nacionais** seja alvo da mesma atenção.

2.6 Os **objetivos específicos** do programa de ação são os mesmos dos anteriores e dos atuais programas; o CESE já teceu comentários a este propósito, não havendo qualquer interesse em repeti-los, não fosse tratar-se de um assunto várias vezes evocado, sem aparentemente ter havido resposta: **um intercâmbio regular de informações entre autoridades aduaneiras e fiscais** para *descobrir fraudes e/ou evasão fiscal* <sup>(5)</sup>.

2.7 A primeira vertente, que tem a ver com as redes humanas, deverá permitir o **intercâmbio de boas práticas e conhecimentos operacionais**. Não se trata de uma questão nova. Já foi referida – exatamente com as mesmas palavras – na maior

parte, senão na totalidade, dos programas precedentes. As ações anteriores nem sempre foram completamente bem sucedidas, por várias razões, sobretudo devido às dificuldades linguísticas dos participantes e às suas diferentes experiências ou antecedentes. O novo impulso à cooperação entre as diferentes administrações, como previsto no programa FISCUS, deverá encorajar o intercâmbio de experiências e o aparecimento de profissionais de alto nível: algo que a UE deverá apoiar.

2.8 Segundo a Comissão, a segunda vertente **«permite ao programa financiar infraestruturas e sistemas informáticos de ponta, através dos quais as administrações aduaneiras e fiscais da União se poderão converter em administrações eletrónicas de pleno direito»** <sup>(6)</sup>. Também este aspeto foi já referido, mais ou menos nos mesmos termos, nos programas precedentes. Neste caso, os resultados foram muito pouco satisfatórios devido aos diferentes níveis das tecnologias de informação entre os Estados-Membros, mas também – e, infelizmente, demasiadas vezes – devido à relutância de alguns (muitos) Estados-Membros em modificarem os seus métodos ou equipamento.

2.9 A relutância dos Estados-Membros em cooperarem constituiu o principal entrave ao processo de criação de uma **rede fiscal europeia** sólida: ainda que não limitada às tecnologias da informação, é neste domínio que ela mais se faz sentir. O CESE tem criticado esta atitude em muitos dos seus pareceres sobre iniciativas fiscais da UE <sup>(7)</sup>; espera que a atual crise tenha demonstrado que nenhum país se pode isolar de acontecimentos com impacto mundial e que a cooperação é a única resposta possível.

2.10 Em 2011, um contratante, após ter consultado representantes do comércio, analisou os resultados intercalares dos dois programas distintos, Fiscalis 2013 e Alfândega 2013. Um outro contratante realizou um estudo sobre o possível âmbito do futuro programa FISCUS. Os resultados intercalares não identificaram obstáculos de monta nem sugeriram qualquer ação especial para corrigir efeitos indesejáveis.

2.11 O programa FISCUS funde os dois programas em matéria tributária e aduaneira, atualmente separados, num só, indo, assim, ao encontro dos objetivos de simplificação e redução de custos preconizados pela Comissão, sem comprometer as atividades em cada um destes domínios.

2.12 O novo regulamento substituiu a Decisão n.º 1482/2007/CE, que criava um programa comunitário destinado a melhorar o funcionamento dos sistemas de tributação no mercado interno (Programa Fiscalis 2013). A Decisão n.º 624/2007/CE criava um programa de ação no domínio aduaneiro na Comunidade (Alfândega 2013). Estas decisões serão, por conseguinte, revogadas.

<sup>(6)</sup> COM(2011) 706 final, ponto 1, terceiro parágrafo.

<sup>(7)</sup> Pareceres do CESE sobre a «Luta contra a fraude em matéria de IVA», JO C 347 de 18.12.2010, pág. 73, «Promover a boa governação em questões fiscais», JO C 255 de 22.9.2010, pág. 61, «Evasão fiscal nas importações», JO C 277 de 17.11.2009, pág. 112, «Cobrança de créditos - Impostos, taxas, direitos», JO C 317 de 23.12.2009, pág.120, e «Cooperação administrativa no domínio da fiscalidade», JO C 317 de 23.12.2009, pág.120.

<sup>(3)</sup> COM (2011) 706 final, ponto 1, terceiro parágrafo.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 706 final, artigo 10.º, n.º 2.

<sup>(5)</sup> Pareceres do CESE sobre a «Luta contra a fraude em matéria de IVA», JO C 347 de 18.12.2010, pág. 73, e sobre o tema «Promover a boa governação em questões fiscais» JO C 255 de 22.9.2010, pág. 61.

2.13 A Comissão realizou consultas alargadas em relação ao **setor aduaneiro** e ao **setor da fiscalidade**. Dessas consultas saiu uma lista de problemas que constam do Documento de trabalho dos serviços da Comissão, Avaliação de impacto – Parte I (setor aduaneiro) e Parte II (setor da fiscalidade) <sup>(8)</sup>.

2.14 Tendo em vista o novo programa, a Comissão realizou uma avaliação de impacto, que revela continuarem a existir grandes dúvidas quanto aos sistemas de informação europeus e ao intercâmbio de informação relacionada com a evolução futura das políticas. Algumas delas são referidas no parecer do CESE sobre o «Programa de ação no domínio aduaneiro» <sup>(9)</sup>. As medidas necessárias para melhorar o funcionamento do programa Fiscalis são descritas pormenorizadamente no parecer do CESE sobre o tema «Melhorar o funcionamento dos sistemas de tributação no mercado interno (Fiscalis 2013)» <sup>(10)</sup>.

2.15 O CESE concorda, em princípio, com as medidas propostas pela Comissão; não pode, porém, deixar de salientar que a cooperação entre diversas agências, tanto a nível nacional como europeu, é uma espécie de *leitmotiv* em muitas questões que dizem respeito à UE. O progresso neste campo é normalmente lento e difícil por muitas razões, das quais se destaca a falta de entusiasmo das autoridades nacionais.

2.16 O CESE aprova a proposta da Comissão de reforçar a cooperação entre as autoridades fiscais e aduaneiras. No entanto, tal deveria ser justamente o começo de uma ação que o CESE sugeriu em muitas ocasiões <sup>(11)</sup>, designadamente uma cooperação organizada entre todas as agências, nacionais ou europeias, envolvidas no combate à fraude e à criminalidade financeira: branqueamento de capitais, crime organizado, terrorismo, contrabando, etc.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

<sup>(8)</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão, Avaliação de impacto SEC(2011) 1318 final.

<sup>(9)</sup> JO C 324 de 30.12.2006, pág. 78.

<sup>(10)</sup> JO C 211 de 27.4.2007.

<sup>(11)</sup> Pareceres do CESE: ECO/265, *Luta contra a fraude em matéria de IVA*, relator: Umberto Burani, JO C 347, de 18.12.2010, pág. 73, ECO/260, *Promover a boa governação em questões fiscais*, relator: Umberto Burani, JO C 255, de 22.9.2010, pág. 61, ECO/247, *Evasão fiscal nas importações*, relator: Umberto Burani, JO C 277, 17.11.2009, pág. 112, ECO/252, *Cobrança de créditos - Impostos, taxas, direitos*, JO C 317, 23.12.2009, pág.120, e ECO/253, *Cooperação administrativa no domínio da fiscalidade*, relator: Sergio Santillán Cabeza, JO C 317, 23.12.2009, pág.120.

**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 – Análise Anual do Crescimento para 2012**

COM(2011) 815 final

(2012/C 143/12)

Relator-geral: **David CROUGHAN**

Em 23 de novembro de 2011, a Comissão 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 Análise Anual do Crescimento para 2012*

COM(2011) 815 final.

Em 6 de dezembro de 2011, a Mesa do Comité incumbiu o Comité de Pilotagem para a Estratégia Europa 2020 da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu designou David CROUGHAN relator-geral na 478.ª reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro) e adotou, por 171 votos a favor, 19 votos contra e 21 abstenções, o seguinte parecer:

### INTRODUÇÃO

- i O presente projeto de parecer, que tem em vista o Conselho Europeu da primavera, tece observações sobre a Análise Anual do Crescimento para 2012 da Comissão Europeia.
- ii A Análise Anual do Crescimento lança o Semestre Europeu de governação económica de 2012, sendo este também o primeiro semestre a decorrer no âmbito do quadro jurídico da governação reforçada (*six-pack*).
- iii A Análise Anual do Crescimento apresenta o que, na ótica da Comissão, deverão ser as prioridades da UE para os próximos 12 meses, em matéria de política económica e orçamental, e as reformas para estimular o crescimento e o emprego no âmbito da Estratégia Europa 2020. Depois de aprovadas pelo Conselho Europeu em março, estas prioridades serão tidas em consideração pelos Estados-Membros nos seus orçamentos e políticas nacionais.
- iv Na **Parte I**, o presente projeto de parecer pretende formular observações sobre as **questões gerais relacionadas com a Análise Anual do Crescimento**, nomeadamente o seu enfoque no crescimento, na consolidação orçamental e na aplicação das reformas acordadas no quadro do Semestre Europeu, bem como o envolvimento da sociedade civil organizada e dos parceiros sociais no processo da análise.
- v A **Parte II** do parecer reúne **observações e recomendações específicas sobre diversas políticas da UE**, representando uma resposta aprofundada às cinco prioridades apresentadas pela Comissão na Análise Anual do Crescimento, a saber, prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada favorável ao crescimento, restabelecer as práticas normais em termos de concessão de crédito à economia, promover o crescimento e a competitividade, combater o desemprego e as consequências sociais da crise e modernizar a administração pública. Estas observações foram colhidas de vários pareceres recentes do CESE e atualizam a posição assumida pelo Co-

mité no seu parecer sobre a Análise Anual do Crescimento para 2011 <sup>(1)</sup>, adotado em março do ano transato.

- vi O presente projeto de parecer dá também seguimento ao parecer sobre o Semestre Europeu de 2011, adotado pelo CESE em dezembro desse ano <sup>(2)</sup>.

### PARTE I

#### MENSAGENS DO CESE TENDO EM VISTA O CONSELHO EUROPEU DA PRIMAVERA

**Ao contrário do que tem acontecido nas últimas cimeiras, a União tem de demonstrar capacidade política para combater a crise da dívida através de medidas ambiciosas e satisfatórias que restaurem a confiança. Maior ênfase no crescimento é uma dessas medidas.**

#### A. INTRODUÇÃO

1. A Análise Anual do Crescimento para 2012 é publicada pela Comissão numa altura em que o **contexto é sombrio**: a União está a atravessar a pior crise financeira, económica, social e de confiança da sua história. As consequências da crise são amplas: dificuldades para as famílias e as empresas, a escalada do desemprego entre os jovens e do desemprego a longo prazo, o aumento do número de pessoas em risco de pobreza e exclusão, as preocupações das sociedades e o risco de aumento do nacionalismo e do populismo.

2. O CESE **está muito preocupado com a falta de aplicação a nível nacional** dos compromissos assumidos no processo do Semestre Europeu. Mais do que nunca, a UE precisa de

<sup>(1)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Análise Anual do Crescimento: uma resposta global da UE à crise», COM(2011) 11 final, JO C 132 de 3.5.2011, p. 26-38.

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre «Conclusão do primeiro Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas: Orientações para as políticas nacionais em 2011-2012», JO C 43 de 15.2.2012, pp. 8-12.

demonstrar a sua capacidade de atuar para restaurar eficazmente a confiança dos consumidores e investidores e dar respostas ambiciosas aos desafios atuais. **Sem uma atuação determinante e uma aplicação efetiva das reformas pelas instituições europeias e pelos Estados-Membros**, a Europa enfrentará uma crise de crescimento duradoura e uma divergência crescente, que colocará a zona euro sob uma pressão ainda maior.

3. Tendo em conta que o processo do Semestre Europeu de 2012 se inicia com **previsões** substancialmente **negativas de crescimento** e uma possibilidade significativa de recessão, o CESE lamenta que a **Cimeira Europeia de dezembro de 2011** não tenha conseguido restaurar a confiança e a segurança na governação da União Europeia, que se tem vindo a deteriorar progressivamente de uma cimeira para outra, ao longo dos últimos dezoito meses. A evidente falta de determinação da Cimeira para encarar os problemas profundamente enraizados e identificados na Análise Anual do Crescimento têm resultado em sucessivas receitas políticas que não conquistam a confiança dos governos e dos investidores em todo o mundo nem, em particular, dos cidadãos europeus.

4. O CESE crê que as soluções propostas até à data para a dívida soberana e a crise financeira correlacionada são incompletas e continuarão a manter países seriamente endividados afastados dos mercados por um período mais longo do que o previsto, correndo-se o grave risco de esta tendência vir a contagiar Estados-Membros de maior dimensão. A falência desregulada da Grécia continua a ser uma possibilidade. Uma tal ocorrência poderá ter um impacto extremamente negativo noutros países que estejam a enfrentar problemas de dívida soberana e poderá desencadear eventos suscetíveis de terem consequências graves, não só para a economia europeia, mas para a economia mundial. A União Europeia não encontrou uma forma de proteger, com a sua indubitável força económica, os Estados-Membros em dificuldade dos ataques financeiros. Isto fez com que os mercados mundiais, ao atacarem a fragmentação estrutural da Europa, enfraquecessem gravemente a construção europeia. O problema é, pois, tanto político como económico.

5. O Comité está alarmado com o **impacto prejudicial** que o elevado grau de incerteza gerado por esta situação está a ter **na economia real** da União em termos de redução do investimento, dos resultados e do emprego, já que os investidores estão à procura de portos de abrigo mais seguros e a fazer até previsões quanto à possibilidade de desmantelamento da zona euro, com as consequências atroz que essa situação provocaria no mundo.

6. A experiência reunida com anteriores crises de integração europeia mostra que a Europa dispõe dos recursos para encontrar soluções. O CESE apela às instituições europeias e aos Estados-Membros para que tenham a coragem e a visão políticas e apoiem uma maior integração ao mesmo tempo que o relançamento económico e os investimentos, o que é agora a única solução possível para a crise.

7. A UE precisa de ultrapassar a atual abordagem fragmentada de emergência face à crise e passar a aplicar **soluções duradouras** para os desafios estruturais que esta crise veio evidenciar, assegurando assim o bem-estar dos europeus a longo

prazo. Isto requer a construção de um mecanismo de proteção europeu ainda maior contra ataques, dando tempo aos países em dificuldade de recuperarem, bem como a introdução de medidas específicas adicionais para estimular o crescimento económico na Europa.

8. Paralelamente à necessidade de controlar a crise da dívida através de uma gestão europeia credível, está a necessidade de **reforçar a união orçamental**. O Comité congratula-se com a introdução no processo do Semestre Europeu de uma supervisão muito mais rigorosa das políticas orçamentais dos Estados-Membros e dos compromissos exigidos aos Estados-Membros no quadro do pacto orçamental, ainda que seja preciso sublinhar a necessidade de uma análise do impacto social dessas medidas. A nova arquitetura de governação económica europeia deverá, contudo, garantir a autonomia dos parceiros sociais e a sua liberdade de negociação coletiva.

9. Além disso, reitera o seu pleno apoio à **Estratégia holística Europa 2020**, que proporciona uma visão positiva para o futuro e um enquadramento coerente para a realização de reformas prospetivas visando um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Recorda igualmente a necessidade de um equilíbrio adequado entre as questões económicas, de emprego e sociais da estratégia.

10. O Comité está muitíssimo preocupado com a **diminuição inquietante do método da UE** a favor de uma abordagem intergovernamental, que é maioritariamente conduzida por um número reduzido de Estados-Membros e tem contribuído para o caráter limitado das respostas políticas. Em parte devido ao papel subordinado que as instituições da UE têm desempenhado no quadro da abordagem intergovernamental nos últimos dois anos, os problemas graves da União Europeia têm sido encarados, não na perspetiva da União, mas na perspetiva de determinados Estados-Membros, tendo em conta as suas exigências políticas.

11. O Comité nota que, no máximo, cinco anos depois da entrada em vigor do Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, acordado por 25 Estados-Membros em 30 de janeiro, e com base numa avaliação da experiência reunida com a sua aplicação, serão tomadas as medidas necessárias para **incorporar o conteúdo deste Tratado** no quadro jurídico da União Europeia. O CESE insta, por conseguinte, os países que optaram por não aderir<sup>(3)</sup> ao processo intergovernamental que deu origem ao Tratado a reconsiderarem a sua posição nesta matéria.

12. O Comité apoia que a **Comissão Europeia assumam um papel forte**, convida-a a apresentar propostas ousadas e apela ao **pleno envolvimento do Parlamento Europeu** no Semestre Europeu, a bem da sua transparência e legitimidade.

13. O CESE agradece à Comissão o facto de ter publicado a Análise Anual do Crescimento para 2012 no final de novembro de 2011, mais cedo do que inicialmente previsto. Embora o calendário se mantenha apertado, esta antecipação permitiu ao CESE realizar debates sobre esta análise, consultar a sua rede de CES nacionais e instituições similares e emitir o presente parecer antes de serem conhecidas as prioridades anuais, que serão definidas pelo Conselho Europeu da primavera.

<sup>(3)</sup> Reino Unido e República Checa.

## B. CONCENTRAÇÃO ADEQUADA NO CRESCIMENTO

14. O Comité considera que a Análise Anual do Crescimento para 2012 é, em muitos sentidos, um progresso em relação à sua predecessora.

15. O CESE congratula-se com a concentração geral no crescimento e nota com agrado que a Análise Anual do Crescimento para 2012 retoma muitas das ideias apresentadas pelo CESE no seu parecer anterior sobre a Análise Anual do Crescimento para 2011 <sup>(4)</sup>.

16. O CESE realça que **não será possível resolver a crise da dívida soberana sem uma taxa de crescimento suficiente**, especialmente nos países sob pressão. Se não for dada prioridade ao crescimento, o risco de muitas economias da União caírem na recessão e algumas delas na depressão é elevado.

17. A Análise Anual do Crescimento reconhece que «**os mercados financeiros** avaliam a sustentabilidade da dívida pública dos Estados-Membros com base nas perspetivas de crescimento a longo prazo, na sua capacidade para tomarem decisões de grande importância em matéria de reformas estruturais e do seu empenhamento em reforçar a competitividade».

18. O Comité concorda com a ideia constante na análise de que «as perspetivas de crescimento de todos os Estados-Membros (...) dependem da **capacidade de dar uma resposta decisiva à crise da dívida soberana**» e de «**aplicar políticas económicas sólidas**» e que «demasiado tempo e energia estão a ser consagrados, a nível político, às medidas de emergência, não estando a ser atribuído o tempo suficiente à introdução de mudanças de política destinadas a restabelecer elevados níveis de crescimento para as nossas economias».

19. O Comité perfilha a ideia de que a tónica deve ser colocada simultaneamente nas medidas de reforma com efeitos a curto prazo no crescimento e no modelo adequado de crescimento a médio prazo.

20. Reitera que as três vertentes do crescimento – crescimento inteligente, sustentável e inclusivo – estão interligadas e se reforçam mutuamente. Os aspetos económicos, sociais e ambientais devem receber a **mesma atenção**.

21. O relançamento do crescimento tem de ser coerente com outros objetivos consagrados no Tratado de Lisboa, incluindo o bem-estar dos cidadãos. A necessidade de reforma deve ser encarada como uma **oportunidade** para tornar o nosso modo de vida mais sustentável.

22. Há que dar prioridade a reformas que aumentem o crescimento em **todos** os Estados-Membros.

### 23. Situação específica de cinco Estados-Membros abrangidos pelos programas de assistência financeira da UE e do FMI <sup>(5)</sup>

23.1 O CESE considera que a Comissão e o Conselho devem continuar a encorajar os Estados-Membros a prever e a aplicar políticas de crescimento a longo termo através de recomenda-

ções pormenorizadas dirigidas especificamente a cada país. Lamenta que, em 2011, a única recomendação dada aos **cinco Estados-Membros abrangidos pela assistência financeira da UE e do FMI** tenha sido a de continuarem a aplicar as medidas estabelecidas nas decisões que lhes concederam essa assistência financeira.

23.2 O Comité manifesta-se **alarmado** com a decisão da Comissão, segundo a qual não se deverá exigir a estes cinco países que participem na preparação da **segunda ronda dos programas nacionais de reforma** em 2012. O CESE reconhece que os programas nacionais de reforma abrangem muitos dos domínios visados e que esses países já apresentam as suas metas nacionais relativamente à Estratégia Europa 2020. No entanto, uma tal medida afastará estes países do novo processo de governação que constitui o âmago da Estratégia Europa 2020, concebido para alcançar a convergência económica necessária através de reformas e da adoção de boas práticas. Em particular, tal impedirá o envolvimento dos cidadãos e dos parceiros sociais a nível nacional na aplicação e na revisão dos programas nacionais de reforma. Esta decisão está em contradição com as Conclusões do Conselho Europeu de março de 2011 que asseguram a plena participação dos parlamentos nacionais, dos parceiros sociais e de outras partes interessadas no novo quadro do Semestre Europeu.

### 24. Investir no crescimento – um desafio particular no atual contexto

24.1 O Comité está ciente de que identificar medidas adequadas a favor do crescimento pode ser **tarefa** particularmente **árdua**. A atual posição difícil da UE no tocante ao crescimento não resultou unicamente da crise, mas também de problemas adicionais que estão a influenciar o seu desempenho económico, tais como a perda de competitividade, a globalização, a escassez de recursos (energia, competências, etc.), as alterações climáticas e o envelhecimento da população.

24.2 Alcançar os objetivos da Estratégia Europa 2020 exigirá **investimentos significativos**, designadamente, nas TIC, em infraestruturas novas e antigas, na I&D e inovação, na educação e nas competências, bem como na eficiência energética. O investimento na economia verde estimulará a inovação e a procura de novos produtos que fomentarão o crescimento e contribuirão para a sustentabilidade da economia mundial.

24.3 Numa época de austeridade, esta é uma tarefa árdua. No entanto, os benefícios de um investimento público a nível nacional e europeu orientado para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo são significativos e poderão ter um notável **efeito de alavanca**, encorajando o aumento dos investimentos privados.

24.4 O Comité entende que a União precisa de **mais investimentos em projetos** que promovam a mudança estrutural e ajudem as economias dos Estados-Membros a enveredarem pelo caminho do crescimento sustentável. Projetos desta natureza devem estar em conformidade com os objetivos da Estratégia Europa 2020 e podem assumir a forma, por exemplo, de projetos de infraestruturas a longo prazo, que têm interesse público considerável e potencial ao nível das receitas.

<sup>(4)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Análise Anual do Crescimento: uma resposta global da UE à crise», COM(2011) 11 final, JO C 132 de 3.5.2011, p. 26-38.

<sup>(5)</sup> Grécia, Irlanda, Letónia, Portugal e Roménia.

24.5 Neste contexto, o Comité apoia sem reservas a **Iniciativa Europa 2020 – obrigações para financiamento de projetos** <sup>(6)</sup> que visa financiar projetos de infraestruturas de grande dimensão no domínio da energia, dos transportes e das TIC. A iniciativa será positiva para os mercados de obrigações para financiamento de projetos e ajudará os promotores de projetos individuais a atraírem financiamento do setor privado para custear a dívida a longo prazo.

24.6 O Comité considera que devem ser empreendidos mais esforços a nível europeu para gerar investimento. Os fundos estruturais disponíveis têm de ser canalizados de modo a fortalecer a competitividade e a regressar à via do crescimento. O financiamento da UE devia ser concedido de acordo com os resultados e a compatibilidade com os objetivos da Estratégia Europa 2020.

24.7 O Comité congratula-se com a rápida adoção pelo Parlamento e pelo Conselho do acordo que **augmenta as taxas de cofinanciamento** dos fundos estruturais em países abrangidos pela assistência financeira da UE, do BCE e do FMI visando permitir a rápida mobilização de fundos da UE para apoiar o crescimento e melhorar a absorção <sup>(7)</sup>.

24.8 À luz da grave pressão exercida sobre os orçamentos nacionais e europeus, os legisladores nacionais e europeus têm de tomar decisões difíceis e definir prioridades para **investir em domínios que potenciam o crescimento**, como a educação e as competências, a I&D – inovação, o ambiente e as redes, nomeadamente a Internet de alta velocidade e as interconexões das redes de energia e dos transportes.

24.9 Importa salientar o papel importante que cabe ao **espírito empresarial**, ao empreendedorismo social e à criação de empresas, em particular as **PME** e incluindo as empresas sociais, na recuperação, na medida em que são motores fundamentais do crescimento económico, da inovação e do conhecimento empresarial, bem como importantes fontes de criação de emprego.

24.10 A taxa de desemprego está a atingir níveis inaceitáveis em muitos países da União, com enormes custos sociais e económicos. Por esse motivo, serão indispensáveis medidas tanto a curto como a médio prazo, a fim de facilitar o acesso de jovens e mulheres ao mercado de trabalho, a reintegração dos trabalhadores que a crise afastou do mercado de trabalho, a formação e a requalificação profissional. Na UE, 17,6 milhões de empregos deverão ser criados antes de 2020.

<sup>(6)</sup> «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Uma fase-piloto para a Iniciativa Europa 2020 – obrigações para financiamento de projetos» – COM(2011) 660 final.

<sup>(7)</sup> Posição do Parlamento Europeu aprovada em primeira leitura em 13 de Dezembro de 2011 tendo em vista a adoção do Regulamento (UE) n.º .../2011 do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho no que diz respeito a determinadas disposições relacionadas com a gestão financeira para certos Estados-Membros confrontados ou ameaçados com graves dificuldades de estabilidade financeira – PE\_TC1-COD(2011)0209.

## C. DEMASIADA CONCENTRAÇÃO NA CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL

25. O Comité concorda plenamente que a consolidação orçamental é necessária para corrigir desequilíbrios orçamentais graves e restaurar a confiança. No entanto, o CESE está preocupado com o considerável peso atribuído às **medidas de austeridade** no pacto orçamental. Há que realizar uma avaliação efetiva do impacto social destas medidas e empreender todos os esforços para assegurar que essas medidas não aumentarão o risco de pobreza e exclusão social. No seu entender, há que procurar um equilíbrio adequado entre a consolidação orçamental e o crescimento. A disciplina orçamental, em si, e a austeridade não serão suficientes para fazer com que a UE avance na via da sustentabilidade. Se, por um lado, é necessário um determinado grau de austeridade, por outro, estas medidas têm de ser equilibradas do ponto de vista social e ter em conta o respetivo impacto nos vários grupos sociais. O Comité concorda com a diretora do FMI, Christine Lagarde, que assinalou que o recurso a cortes orçamentais transfronteiriços e transcontinentais só contribuirá para uma maior recessão.

26. O Comité está preocupado com o facto de o **Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária**, acordado por 25 Estados-Membros em 30 de janeiro, não oferecer a solução para a crise atual. Embora preveja maior conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento no futuro, o Tratado, ao concentrar-se demasiado no equilíbrio orçamental, denota lacunas, não fazendo qualquer referência ao sistema de alerta precoce nem ao painel de avaliação, concebido para prevenir desequilíbrios resultantes de outros ramos da economia, como o setor privado, a perda de competitividade ou as bolhas imobiliárias, que representam, todos eles, fatores significativos na presente crise. O crescimento económico faz parte da solução e requer medidas específicas rigorosas a favor do crescimento, especialmente nos Estados-Membros em risco de caírem numa recessão profunda. Os esforços de consolidação e as reformas devem ser acompanhados de medidas que promovam o crescimento.

27. O Comité está preocupado com o facto de a Análise Anual do Crescimento apelar a uma maior austeridade para cumprir as metas de consolidação orçamental, **mesmo no caso de deterioração do enquadramento macroeconómico**. Solicita aos Estados-Membros que beneficiam de programas de assistência financeira que continuem «a respeitar os objetivos orçamentais acordados, não obstante uma eventual variação nas condições macroeconómicas» e aos que acumularem um atraso significativo de ajustamento no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos que redobrem «os seus esforços de consolidação» e realizem «eventuais revisões limitadas em baixa do principal cenário macroeconómico», que «não devem resultar em atrasos na correção dos défices excessivos».

## 28. Estabilização através de euro-obrigações

28.1 As instituições financeiras investem em obrigações do Estado na expectativa de que estas estejam isentas de risco para favorecerem os seus próprios balanços. É por este motivo que atualmente as instituições preferem confiar o seu dinheiro ao BCE a comprarem obrigações de maior risco de certos Estados-Membros, fazendo com que o sistema financeiro deixe de ter liquidez.

28.2 A solução para este problema requer a construção de um baluarte maior e mais credível que proteja a Europa

das pressões do mercado, o que passará pela atribuição de um papel mais forte ao Banco Central Europeu, direta ou indiretamente, sob os auspícios do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira ou do Mecanismo Europeu de Estabilidade (Sistema Monetário Europeu).

28.3 O Comité reconhece que as implicações consideráveis para o risco moral são reais e requerem uma solução. Este problema é, porém, mínimo quando comparado com o possível desmantelamento da zona euro. Dada a falta de vontade dos Estados-Membros de responderem pelas dívidas de outros Estados-Membros e as dificuldades de o BCE cumprir este papel, o Comité insta a que seja **urgentemente considerada a introdução de obrigações de estabilidade**. Na sequência da publicação pela Comissão de um Livro Verde sobre obrigações de estabilidade, o Comité está a examinar este tópico num parecer à parte.

#### D. CONCENTRAÇÃO ADEQUADA NA APLICAÇÃO

29. A Estratégia Europa 2020 visa assegurar a capacidade de a União Europeia competir num mundo em que a concorrência é cada vez maior. Por conseguinte, o Comité apoia veementemente o facto de a Comissão dar **grande ênfase** na sua Análise Anual do Crescimento à falta de uma aplicação adequada das reformas a nível nacional.

30. O Comité constata com grande inquietação que, não obstante a urgência da situação, os progressos realizados pelos Estados-Membros na **aplicação** das orientações associadas à Análise Anual do Crescimento para 2011 **não corresponderam às expectativas**. É necessário muito tempo para transpor as decisões tomadas a nível da UE para decisões políticas nacionais.

31. O CESE **insta os Estados-Membros a aplicarem integralmente as reformas** que tenham assumido nos seus programas nacionais de reforma. Os países têm de se responsabilizar pelas mudanças necessárias em termos de futura governação económica. Isto evidencia a necessidade de reforçar o processo do Semestre Europeu através de um maior envolvimento dos parlamentos nacionais, dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada dos Estados-Membros no debate e na monitorização do progresso da aplicação dos respetivos programas nacionais de reforma.

32. O CESE lamenta que os compromissos assumidos nos programas nacionais de reforma de 2011 sejam insuficientes para cumprir a maior parte das **metas** a nível da UE. À luz das inquietações crescentes quanto ao não cumprimento das metas da Estratégia Europa 2020, o Comité exorta a Comissão e, em particular, os governos nacionais a redobrem os seus esforços e a retificarem este deslize, identificado precocemente no programa, e a assegurarem que os governos, as partes interessadas e os cidadãos de todos os países se apropriam e aplicam o programa de reforma.

33. O CESE convida também a Comissão a certificar-se de que todos os Estados-Membros, incluindo os abrangidos por assistência financeira da UE e do FMI, contribuem para a consecução dos objetivos principais, de acordo com as suas possibilidades.

#### E. IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE ANUAL DO CRESCIMENTO E ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E DOS PARCEIROS SOCIAIS

34. A Análise Anual do Crescimento é a base para desenvolver o necessário **entendimento comum das prioridades de ação a nível nacional e da UE para 2012**, que deverá contribuir para as decisões nacionais em matéria económica e orçamental e para a elaboração dos programas nacionais de reforma e dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros.

35. Por conseguinte, cabe à Análise Anual do Crescimento um importante **papel político** e o CESE considera que esta análise não se deve cingir a um processo tecnocrático, devendo ter em conta as visões do Parlamento Europeu e de partes interessadas fundamentais, como a sociedade civil organizada e os parceiros sociais.

36. No atual contexto de total falta de confiança na forma como a crise tem sido gerida até à data e na própria União, a Europa tem de envolver os seus cidadãos neste processo. Há que reforçar o **diálogo social e civil** em todos os níveis, a fim de construir um consenso amplo quanto à necessidade de reformas.

37. As medidas que visam melhorar a governação económica europeia têm de ser acompanhadas de ações que favoreçam a sua legitimidade, responsabilização e **apropriação**.

38. O CESE apela a um **envolvimento maior e mais eficaz dos parceiros da sociedade civil organizada no Semestre Europeu**, tanto a nível da UE, no processo da Análise Anual do Crescimento e na elaboração de recomendações dirigidas especificamente a cada país, como a nível nacional, no processo de elaboração, aplicação e monitorização dos futuros programas nacionais de reforma. Os programas nacionais de reforma devem facultar informações detalhadas sobre o grau de participação ativa das partes interessadas no processo e sobre a forma como esses contributos foram tidos em conta.

39. A Estratégia Europa 2020, em prol do crescimento, só poderá ser alcançada se toda a sociedade se sentir envolvida e se cada um dos intervenientes assumir plenamente a sua responsabilidade. Num momento em que se adotam decisões importantes com impacto na vida de todos os intervenientes, a sua **coparceira** no quadro das reformas é mais necessária do que nunca.

40. O CESE pretende continuar a participar ativamente na fase de aplicação da Estratégia Europa 2020 e no acompanhamento da Análise Anual do Crescimento para 2012. Continuará a cooperar com a sua rede de conselhos económicos e sociais nacionais e instituições similares para melhorar a **consulta, a participação e a mobilização da sociedade civil organizada**, quer a nível europeu, quer a nível nacional.

#### PARTE II

#### PROPOSTAS DO COMITÉ SOBRE AS PRIORIDADES APRESENTADAS PELA COMISSÃO EUROPEIA

i O Comité apoia as cinco prioridades que, segundo a Comissão, devem servir de base para os esforços políticos em

2012, a saber: prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada favorável ao crescimento; restabelecer as práticas normais em termos de concessão de crédito à economia; promover o crescimento e a competitividade no presente e no futuro; combater o desemprego e as consequências sociais da crise; e modernizar a administração pública.

ii A presente Parte II expõe uma série de contributos específicos relativamente às prioridades acima referidas. Trata-se principalmente de citações de vários pareceres do CESE já por si adotados em 2011, dando seguimento à posição assumida pelo CESE no seu parecer sobre a Análise Anual do Crescimento para 2011 <sup>(8)</sup>, adotado em março desse ano.

## 1. Prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada favorável ao crescimento

### 1.1 Consolidação orçamental

1.1.1 O CESE reitera a posição que assumiu no seu parecer sobre a Análise Anual do Crescimento para 2011, nomeadamente no ponto 1 («Realizar uma consolidação orçamental rigorosa») e no ponto 2 («Corrigir os desequilíbrios macroeconómicos»).

1.1.2 No atinente à consolidação orçamental, conforme assinalado nos pontos 1.1 e 1.2 do seu parecer sobre a Análise Anual do Crescimento para 2011 <sup>(9)</sup>, o CESE tem para si que se trata de **reequilibrar as finanças públicas sem reduzir a procura**, para evitar uma recessão que agrave os défices e empurre a economia europeia para uma espiral negativa. Dever-se-á lançar programas de redução da dívida soberana compatíveis com o relançamento económico e com os objetivos sociais e de emprego defendidos na Estratégia Europa 2020.

1.1.3 A Europa terá de reforçar a governação económica para garantir a **disciplina orçamental** em todos os Estados-Membros, especialmente na zona euro. Haverá que implementar pronta e corretamente o pacote de reformas acordado – o denominado *six-pack* –, aliando-o a novas propostas regulamentares e estribando-o no método do Semestre Europeu com o fito de melhorar a coordenação das políticas económicas e orçamentais nacionais e garantir a supervisão mais atenta da UE.

1.1.4 No entanto, a disciplina orçamental nos Estados-Membros não é por si só uma garantia de crescimento, de emprego e de coesão económica e social. Com efeito, preocupa o Comité que as atuais condições para emitir títulos de dívida soberana tenham conduzido a uma situação no mercado que ameaça comprometer a estabilidade e o crescimento entretanto restabelecidos.

1.1.5 É por este motivo que o Comité acolhe favoravelmente o Livro Verde sobre a viabilidade da introdução de **obrigações de estabilidade**. Considera que a gestão das dívidas nacionais através de um instrumento de dívida conjunto na zona euro, sujeita a normas rigorosas, e uma governação a nível da UE que exclua o risco moral e promova um comportamento responsável e previsível dos governos dos Estados-Membros, será um contributo importante para superar os problemas graves e o impasse causado pelo binómio austeridade/crescimento.

<sup>(8)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Análise Anual do Crescimento: uma resposta global da UE à crise», COM(2011) 11 final, JO C 132 de 3.5.2011, pp. 26-38.

<sup>(9)</sup> Ibid.

1.1.6 Os progressos neste âmbito permitirão ao **Banco Central Europeu (BCE)** abandonar progressivamente o seu programa de compra de obrigações do Estado, indispensável neste momento para os Estados-Membros poderem refinanciar a sua dívida pública. Em vez disso, o BCE poderia decidir apoiar as novas obrigações de estabilidade, oferecendo garantias adicionais aos intervenientes do mercado, pelo menos numa fase transitória.

### 1.2 Dar prioridade às despesas favoráveis ao crescimento

1.2.1 O Comité apoia plenamente a prioridade dada às **despesas favoráveis ao crescimento**. Importa impedir, em particular, que as medidas de superação da crise económica e da dívida soberana comprometam o investimento público na educação e formação. Os Estados-Membros têm de prestar especial atenção ao investimento público na educação, investigação e formação profissional quando avaliam os seus objetivos orçamentais a médio prazo.

1.2.2 Têm-se revelado fundamentais para as indústrias de elevada intensidade energética as várias medidas de apoio público a favor da **investigação e inovação** mediante programas específicos. O CESE solicita à Comissão Europeia, ao Conselho e ao Parlamento que reforcem esses programas centrados na eficiência e na diversificação energéticas e os convertam em componente permanente das iniciativas de desenvolvimento.

1.2.3 Além disso, dada a difícil conjuntura atual, o CESE recomenda que se invista ainda mais na **investigação, no desenvolvimento, na implantação e na formação**, bem como nas **atividades científicas** com aplicação nas indústrias de elevada intensidade energética. Estes investimentos deveriam encontrar a cobertura adequada no próximo programa-quadro e permitir o intercâmbio de experiências e de resultados, pelo menos, a nível europeu. Os programas europeus e nacionais deveriam centrar-se mais na investigação relacionada com a eficiência energética e a inovação.

### 1.3 Políticas do mercado de trabalho e serviços de emprego ativos

1.3.1 Conforme assinalado pelo Comité no seu parecer sobre a Análise Anual do Crescimento para 2011 <sup>(10)</sup>, a procura ativa de trabalho deveria ser assegurada pela oferta de serviços eficientes dos centros de emprego e não tanto por presumíveis incentivos ligados aos subsídios de desemprego. O problema com que atualmente se defrontam os **mercados de trabalho**, quando o número de desempregados atinge um nível recorde, não é a falta de mão-de-obra geral, mas sim a falta em alguns Estados-Membros de mão-de-obra qualificada, bem como a falta maciça de empregos disponíveis. Há que tomar mais em consideração uma política de oferta inteligente que promova o crescimento futuro e a inovação e contribua para a criação de mais emprego.

1.3.2 O Comité salientou que os **serviços públicos de emprego** têm a responsabilidade de desempenhar um papel mais ativo na política de formação de públicos-alvo prioritários, como os trabalhadores com menos habilitações e qualificações

<sup>(10)</sup> Ibid.

ou empregos precários, e os grupos mais vulneráveis, como os portadores de deficiência, os trabalhadores desempregados com mais idade e os imigrantes. Os serviços públicos de emprego também devem ter um papel mais ativo na colocação dos desempregados de longa duração e no desenvolvimento de políticas ativas de emprego e de formação profissional. Para o efeito, muitos países terão de aumentar consideravelmente o apoio específico prestado às administrações públicas incumbidas do emprego, havendo que prestar uma atenção acrescida aos grupos desfavorecidos.

#### 1.4 Reforma e modernização dos regimes de pensões

1.4.1 Embora reconheça a necessidade de reformar e modernizar os regimes de pensões, o Comité considera que a pressão sobre os regimes de pensões se deve mais à falta de emprego e de investimento do que à demografia. Há que desenvolver iniciativas promotoras do prolongamento da vida ativa, apoiadas por políticas eficazes de emprego e crescimento. Só uma verdadeira **política de «envelhecimento ativo»**, que tenha por objetivo aumentar a participação em ações de formação e na aprendizagem ao longo da vida, pode estimular, de forma sustentada, as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos, que deixam a vida ativa prematuramente por razões de saúde, intensidade do trabalho, despedimento precoce e falta de oportunidades de formação ou de reinserção no mercado de trabalho. O CESE mostra-se igualmente muito cético quanto à utilidade de aumentar a idade legal da reforma como meio para fazer face aos desafios demográficos. Um aumento da idade legal da reforma pode aumentar a pressão sobre os outros pilares da segurança social, como as pensões de invalidez ou o rendimento mínimo, como já aconteceu em alguns Estados-Membros, pervertendo os progressos em matéria de consolidação das finanças públicas. Na opinião do CESE, afigura-se muito mais indicado aproximar a idade de reforma efetiva da idade legal em vigor.

1.4.2 Mais especificamente, no entender do CESE, qualquer reestruturação coerente cujo objetivo consista em tornar o meio laboral compatível com o **envelhecimento dos trabalhadores** deverá integrar um conjunto de medidas, incluindo os seguintes elementos fundamentais: incentivar as empresas à criação de postos de trabalho adaptados aos trabalhadores mais velhos e à estabilização do emprego dos trabalhadores mais idosos; uma política de mercado proativa para reintegrar desempregados mais idosos no mundo laboral, proporcionando serviços completos de aconselhamento e acompanhamento de quem procura emprego; medidas que tenham como objetivo facilitar uma vida ativa mais longa tanto a nível físico como psíquico; medidas destinadas a tornar os locais de trabalho mais inclusivos para pessoas idosas com deficiência; medidas para aumentar a disponibilidade para se trabalhar por um período mais longo de tempo, incluindo a disponibilidade para participar em ações de aprendizagem ao longo da vida e de prevenção da saúde; desenvolvimento de modelos de organização do tempo de trabalho, negociados pelos parceiros sociais, que promovam a saúde ao longo de toda a carreira profissional; medidas empresariais, acordos coletivos e normas jurídicas destinados a garantir uma maior participação dos idosos em programas de formação contínua; medidas de sensibilização para a situação dos trabalhadores mais idosos, incluindo amplas ações de sensibilização da sociedade para eliminar os estereótipos e preconceitos face aos trabalhadores mais idosos e atribuição de um cunho positivo ao conceito de «envelhecimento»; aconselhamento e apoio às empresas e, em especial, às PME, na planificação prospetiva dos recursos humanos e no desenvolvimento de uma

organização de trabalho que tenha em conta os trabalhadores mais velhos; criação de incentivos adequados para integrar e manter as pessoas mais idosas nos seus empregos sem que isso conduza a distorções de concorrência; criação de incentivos socialmente aceitáveis com vista a prolongar a atividade profissional até idades mais avançadas para todos os que conseguem arranjar uma colocação e se encontram aptos para trabalhar; e desenvolvimento, sempre que possível e desejável, de modelos inovadores e atraentes para uma transição suave da vida ativa para a aposentação dentro dos regimes gerais de pensões.

1.4.3 Além disso, no que concerne a Diretiva 2003/41/CE relativa às atividades e à supervisão das **instituições de realização de planos de pensões profissionais**, o CESE remete para o ponto 5.7 do seu parecer sobre a Análise Anual do Crescimento para 2011 <sup>(11)</sup>.

#### 1.5 Políticas fiscais favoráveis ao crescimento

1.5.1 O CESE aponta novamente para o ponto 1.4 do seu parecer sobre a Análise Anual do Crescimento para 2011 <sup>(12)</sup>, no qual refere que se deverá transferir a **pressão fiscal** para novas fontes de financiamento.

1.5.2 O CESE é de opinião que o **setor financeiro** também deveria contribuir, de forma justa e substancial, para os esforços de consolidação fiscal.

Seria preferível um Imposto sobre as Transações Financeiras (ITF) a nível global do que um imposto deste género a nível da UE. Contudo, se a adoção de um ITF a nível global não for viável, o CESE teria em vista a adoção de um ITF a nível da UE.

1.5.3 Em matéria de imposto sobre o valor acrescentado (IVA), o Comité aprova sem reservas a iniciativa da Comissão de refletir sobre a possibilidade de uma revisão global do sistema do IVA. Devem ser reduzidos os custos operacionais para os utilizadores, os encargos administrativos e as tentativas de fraude. Um problema particularmente delicado é o tratamento das operações transfronteiriças.

1.5.4 O CESE apoia e aprova a proposta de um novo regulamento relativo à cooperação administrativa no domínio dos **impostos especiais de consumo** <sup>(13)</sup>, na medida em que se trata de uma atualização necessária e útil para assegurar uma cobrança de impostos eficaz e lutar contra a fraude no domínio dos impostos especiais de consumo.

1.5.5 Para eliminar a dupla tributação e promover a simplificação administrativa em situações transfronteiras, o CESE recomenda a criação de **serviços do tipo balcão único** em que os cidadãos possam colher informações, pagar impostos e obter a documentação e os certificados necessários para utilização em toda a UE, e a simplificação dos procedimentos administrativos vigentes em situações transfronteiras.

1.5.6 Neste contexto, apela à criação de um **observatório da fiscalidade transnacional** sob a égide da Comissão Europeia, destinado a proporcionar, numa base contínua, uma compreensão aprofundada e prática das barreiras fiscais existentes e da sua evolução.

<sup>(11)</sup> Ibid.

<sup>(12)</sup> Ibid.

<sup>(13)</sup> Ver COM(2011) 730.

1.5.7 O CESE apoia a proposta de constituir uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS), pois permitirá melhorar as condições para as empresas que desenvolvem atividades transfronteiras.

1.5.8 O CESE espera que a MCCCIS resulte numa redução significativa dos custos de conformidade com a legislação fiscal e permita eliminar distorções da concorrência ao nível da UE através de uma regulamentação fiscal. Assim, a MCCCIS promove uma concorrência leal e sustentável, beneficiando o crescimento e a criação de emprego.

1.5.9 O Comité apoia a revisão da Diretiva da Tributação da Energia (DTE), que 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.

1.5.10 O fator da tributação das emissões de CO<sub>2</sub> complementa o Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE) da UE.

1.5.11 Porém, o CESE lamenta que a reformulação da DTE não seja mais ambiciosa e mais coerente. 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.

1.5.12 Além disso, não há o mesmo sinal no que toca aos combustíveis, e a reformulação da diretiva é suscetível de não alterar essa situação.

1.5.13 Outros setores (a agricultura, a construção, os transportes públicos, etc.) permanecem total ou parcialmente isentos. É difícil encontrar coerência em todas estas isenções, tanto mais que a sua necessidade poderá não ser entendida pelos que não beneficiam delas.

## 2. Restabelecer as práticas normais em termos de concessão de crédito à economia

### 2.1 Um sistema financeiro são

2.1.1 É essencial colmatar as graves lacunas na **regulamentação e na supervisão das finanças internacionais**. O desequilíbrio crescente no setor financeiro entre a privatização das receitas e a socialização das perdas deverá ser corrigido urgentemente. É preciso definir, no plano regulamentar, condições-quadro tais que os intermediários financeiros assumam a sua função primária de servir a economia real, proporcionando créditos a projetos reais, investindo em ativos em vez de apostar em passivos. Qualquer apoio público às instituições financeiras deverá ser secundado por melhorias na governação das empresas, como primeiro passo para uma reforma fundamental do setor propícia ao crescimento e ao emprego.

2.1.2 O CESE subscreve a preocupação da Comissão de que a concessão de ajuda às **instituições financeiras em dificuldades** à custa das finanças públicas e da igualdade de condições no mercado interno possa já não ser aceitável no futuro. O CESE espera que a Comissão conduza uma criteriosa avaliação de impacto dos custos, recursos humanos e reformas legislativas necessários. Uma proposta realista deveria ser acompanhada por um calendário para a contratação de recursos humanos, tendo em conta que estes poderão não se encontrar imediatamente disponíveis no mercado.

2.1.3 O CESE reconhece as diferentes iniciativas levadas a cabo pela Comissão Europeia para lutar contra a crescente complexidade e a falta de transparência do sistema financeiro. Exorta, por conseguinte, a indústria financeira a **aplicar corretamente a nova regulamentação** e a fazer uso da autorregulação para promover uma atuação adequada e honesta e que facilite o acesso a produtos financeiros transparentes.

2.1.4 O CESE solicita, pois, que a **educação financeira** seja incluída como matéria obrigatória nos programas de estudo do sistema de ensino, com continuidade nos programas de formação e de reciclagem para trabalhadores. Uma das funções desta disciplina deverá ser o fomento da poupança consciente, que valorize os produtos financeiros socialmente responsáveis. Uma educação financeira plenamente acessível beneficia toda a sociedade.

2.1.5 O CESE insiste no ponto 3.6 do seu parecer sobre a Análise Anual do Crescimento para 2011<sup>(14)</sup> e congratula-se com as iniciativas relativas a **ventas a descoberto e swaps de risco de incumprimento**, que eliminam regimes contraditórios, conferem transparência a este domínio dos mercados financeiros e atribuem às autoridades competentes poderes para exigir maior transparência em relação aos instrumentos abrangidos pelo regulamento.

2.1.6 O CESE saúda as disposições relativas à transparência do mercado, que deverão ser muito positivas. Acolhe favoravelmente o papel regulador da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (AEVMM), mas salienta que uma intervenção excessiva poderia destabilizar os mercados.

2.1.7 O CESE considera que, para estabelecerem um **regime viável de fundos de resolução de crises nos bancos**, os Estados-Membros devem acordar previamente a adoção de métodos comuns e regras uniformes, a fim de evitar distorções da concorrência.

2.1.8 Uma das grandes preocupações é o cenário macroeconómico. O CESE encara com preocupação o impacto dos fundos de resolução de crises no potencial de empréstimo do setor bancário, devido ao **desvio de recursos**.

2.1.9 O CESE considera que, antes de tomar qualquer medida no sentido de introduzir **taxas sobre os bancos**, a Comissão deve proceder a uma avaliação aprofundada dos efeitos cumulativos das taxas e dos fundos de resolução de crises. Decidir a criação de um fundo de resolução de crises nos bancos requer uma estimativa do custo total do regime, do nível do impacto do mesmo no potencial de empréstimo do setor bancário e do tempo necessário para que o dito fundo se torne suficientemente sólido ou atinja a dimensão pretendida. O CESE recomenda que estas estimativas sejam efetuadas em função do pior cenário possível.

2.1.10 O CESE acolhe com especial satisfação o facto de a proposta proibir as **taxas multilaterais de intercâmbio para as operações de débito direto**. Isso permite maior clareza e

<sup>(14)</sup> Ibid.

transparência nas relações contratuais complexas que estão na base das operações de pagamento e beneficia sobretudo as pequenas e médias empresas.

2.1.11 A avaliação do impacto realizada pela Comissão indica que os novos requisitos de fundos próprios não colocarão as PME numa posição especialmente desvantajosa. Porém, o Comité tem reservas e solicita à Comissão que monitorize o modo como evolui a **concessão de empréstimos e a imposição de encargos bancários às PME**. Além disso, o CESE apoia a avaliação a realizar pela Comissão sobre o sistema de classificação dos riscos decorrentes dos empréstimos às PME.

2.1.12 Em contrapeso ao novo regulamento devem ser aplicados **regimes de recuperação e resolução** de crises com base em instrumentos como os planos de contingência para eventuais dificuldades de uma empresa (*living wills*). Se, por um lado, o Estado deve continuar a prestar garantias para pequenos depósitos, por outro, há que remover o risco moral que representa o apoio ilimitado do Estado a bancos em dificuldades. Se a situação for suficientemente clara, os investidores, os credores e os administradores terão de assumir diretamente a responsabilidade pelo futuro saudável de cada instituição de crédito.

### 3. Promover o crescimento e a competitividade no presente e no futuro

3.1 O CESE reitera a sua posição anteriormente formulada no parecer sobre a Análise Anual do Crescimento, nomeadamente no ponto 8 («Explorar o potencial do mercado único»), no ponto 9 («Atrair capitais privados para financiar o crescimento») e no ponto 10 («Assegurar o acesso à energia a um custo abordável»).

#### 3.2 Investigação e inovação

3.2.1 O CESE recomenda à Comissão Europeia que desenvolva uma estratégia integrada para a **investigação e a inovação** através de medidas estruturais adicionais no âmbito da Comissão e dos órgãos consultivos que a apoiam e que adapte finalmente o futuro orçamento para a investigação e a inovação.

3.2.2 O Comité acolhe favoravelmente a tarefa política essencial de criar, ao nível europeu, **um enquadramento e condições estáveis que favoreçam a inovação** com margem de manobra suficiente, desonerando desse modo os potenciais inventores e os processos de inovação do encargo que constitui a atual situação de fragmentação e confusão de quadros regulamentares e burocracias diversos nos 27 Estados-Membros e na Comissão.

3.2.3 O Comité recomenda que sejam concentrados mais esforços na **remoção de obstáculos** que impeçam ou dificultem a rápida implementação de inovações e a criação de uma **União da Inovação**. Na ótica de um apoio mais eficaz ao processo de inovação no seu conjunto, o Comité preconiza uma revisão profunda, em colaboração com as partes interessadas, das regras aplicáveis à concessão de auxílios estatais, ao orçamento, à adjudicação de contratos e à concorrência, que podem constituir obstáculos<sup>(15)</sup> a este objetivo. A causa desta situação reside no equilíbrio e/ou eventual conflito entre o direito da concorrência e a promoção da inovação. Por este motivo, a legislação em matéria de concorrência, auxílios estatais e contratos públicos não deveria ser elaborada ou aplicada de

modo a tornar-se um entrave à inovação. Poderão mesmo ser necessárias reformas nesta matéria. Por vezes, também é necessário evitar que as inovações sejam adquiridas por concorrentes desejosos de bloquear o processo de inovação.

3.2.4 O Comité saúda, em particular, o facto de ser utilizada uma definição **ampla e articulada** de inovação.

3.2.5 O Comité recomenda que as medidas acessórias, o apoio financeiro e os critérios de avaliação sejam adaptados, por um lado, às inovações mais **graduais**, que respondem às forças de mercado e às necessidades sociais dominantes e, por outro, às inovações mais **revolucionárias** que moldam as forças de mercado e criam novas necessidades sociais, mas que não raro têm de ultrapassar uma fase inicial extremamente difícil de «travessia do deserto».

3.2.6 O Comité salienta o importante papel das **PME e das microempresas** no processo de inovação e também recomenda a adaptação dos apoios e das medidas, em especial às necessidades destas empresas. Aconselha também que se reflita sobre se, e de que forma, seria possível isentar, durante um período adequado, as empresas recém-criadas da maioria dos habituais encargos e obrigações administrativos, ponderando também se seria possível criar outros incentivos especiais. O mesmo é válido para as empresas do setor da economia social.

#### 3.3 Mercado único

3.3.1 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 benefícios sentidos diretamente pelos intervenientes europeus e gerar crescimento sustentável para as economias da Europa. Na situação atual, 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.

3.3.2 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.

3.3.3 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.

#### 3.4 Mercado único digital da UE

3.4.1 No que toca o mercado único digital da UE, o CESE, reiterando as observações formuladas no ponto 8.12 do seu parecer sobre a Análise Anual do Crescimento para 2011 e

<sup>(15)</sup> JO C 218 de 11.9.2009, p. 8, ponto 4.8.

confirmadas em vários pareceres publicados em 2011 <sup>(16)</sup>, apoia decididamente a aplicação da **Agenda Digital na Europa**, que proporcionará benefícios económicos e sociais sustentáveis graças a um mercado único digital baseado na Internet de elevado débito e de qualidade, disponível aos cidadãos de toda a UE a preços acessíveis.

3.4.2 Neste contexto, o Comité avalia positivamente a abordagem criativa adotada pela Comissão para os acordos de investimento na implantação de redes de banda larga rápida e ultrarrápida, mas apela a objetivos de conectividade ainda mais ambiciosos a fim de manter a Europa competitiva a nível mundial. O Comité salienta a importância vital dos **princípios da neutralidade da rede** como um objetivo político fundamental da UE e apela a uma abordagem urgente e proativa que visa a consagração destes princípios na legislação europeia, assegurando a abertura da Internet em toda a Europa.

3.4.3 No atinente ao plano de ação para a administração pública em linha e ao quadro de interoperabilidade, o CESE subscreve o plano de ação da Comissão para uma **administração pública em linha** sustentável e inovadora, lembrando que os compromissos assumidos na Conferência Ministerial de 2009 em Malmö deverão ser cumpridos. O Comité também defende uma **plataforma de intercâmbio de informações**, de experiências e de códigos baseados em programas informáticos livres, conforme descrito no quadro de interoperabilidade europeu, salientando que os obstáculos resultam atualmente da inexistência de uma base jurídica transfronteiriça, das diferenças entre os direitos nacionais e da adoção pelos Estados-Membros de soluções mutuamente incompatíveis.

3.4.4 No seu parecer sobre «Melhorar a literacia, as competências e a inclusão digitais», o CESE considera que as desigualdades no acesso às tecnologias da informação e da comunicação (TIC) são o prolongamento de desigualdades económicas e sociais e salienta que TODOS os cidadãos devem poder apropriar-se criticamente dos conteúdos de todos os suportes media. O Comité defende igualmente que a UE e os Estados-Membros deveriam garantir a acessibilidade do ambiente digital através da **aprendizagem constante das competências digitais** para exercer uma profissão, para efeitos de realização pessoal e para exercer o direito de cidadania, e que o acesso à infraestrutura e às ferramentas deve ser direito fundamental.

### 3.5 Sociedade da informação

3.5.1 No que diz respeito ao **novo regulamento relativo à itinerância nas redes de comunicações móveis públicas**, o CESE considera que as novas reduções dos limites tarifários propostas são proporcionadas e apropriadas para disponibilizar e garantir o acesso a um serviço de interesse económico geral a preços razoáveis, indo, portanto, no bom caminho, ou seja, acabar a médio prazo com qualquer forma específica de preço de chamadas em *roaming*. No entanto, lamenta que a proposta da Comissão não venha acompanhada de uma avaliação do impacto das novas medidas no emprego e nas condições de trabalho no setor de telecomunicações móveis.

### 3.6 Energia

3.6.1 O CESE considera que a eficiência dos mercados transfronteiriços da energia reforça a segurança do abastecimento, a otimização da gestão das crises e a diminuição dos riscos de agravamento dos custos, que acabam sempre por se repercutir no utilizador final. A melhoria gradual do mercado interno da energia permite obter economias substanciais, de que as empresas e os particulares são os principais beneficiários.

3.6.2 O CESE nota que subsistem disparidades e **discriminações** nos mercados grossistas de energia da UE. A integração dos mercados é totalmente insuficiente, nomeadamente devido às deficiências estruturais da rede e, em particular, nas ligações transfronteiriças. Subsistem entraves consideráveis às possibilidades de acesso não discriminatório à rede e à venda de eletricidade.

3.6.3 O Comité considera indispensável que se prossiga na **construção de uma Europa da energia**, na qual sejam acutelados os interesses gerais da União e os interesses dos consumidores, seja assegurado o aprovisionamento energético, seja salvaguardada a sustentabilidade social, ambiental e económica por meio de políticas adequadas que distribuam benefícios e velem pela coerência dos custos, seja protegida a integridade do mercado como condição *sine qua non* do desenvolvimento da economia social de mercado.

3.6.4 O CESE apela à adoção de uma **abordagem integrada** entre políticas internas e externas e as políticas conexas, entre as quais a política de vizinhança e outras ligadas à proteção ambiental. Há que ultrapassar o unilateralismo energético, graças a uma vigorosa política comum de solidariedade energética, baseada na diversificação e na combinação energética mais adequada às condições e às características de cada um dos Estados-Membros, mas sobretudo na sustentabilidade ambiental.

3.6.5 Quanto ao **contributo da energia para o crescimento**, o CESE:

- salienta que a eficiência energética e a poupança de energia dependem, predominantemente, da ação empreendida pelos cidadãos, empresas e trabalhadores, bem como da sua mudança de comportamento,
- sublinha que a poupança de energia é uma ferramenta para o desenvolvimento económico, o bem-estar social e a qualidade de vida,
- realça a importância de escolher os instrumentos adequados e considera que os acordos voluntários são úteis mas que são necessárias medidas obrigatórias quando os incentivos positivos não são suficientes,
- sublinha a importância da cogeração enquanto produção de energia muito eficiente,
- não apoia a fixação de um objetivo global vinculativo para a eficiência energética, mas recomenda que os esforços se concentrem na obtenção de resultados reais, e
- evidencia a necessidade de assegurar apoio financeiro e investimentos para explorar o grande potencial existente nos novos Estados-Membros.

<sup>(16)</sup> Por exemplo, pareceres JO C 107 de 6.4.2011, p. 53; JO C 376 de 22.12.2011, p. 92; JO C 318 de 29.10.2011, p. 9; JO C 24 de 28.1.2012, p. 131; JO C 24 de 28.1.2012, p. 139.

3.6.6 No **Plano de Eficiência Energética para 2011**, o CESE faz as seguintes recomendações à Comissão:

- elaborar e publicar um estudo aprofundado sobre os certificados brancos,
- utilizar medidas direcionadas para tratar casos individuais de um potencial de eficiência energética não aproveitado, garantindo igualmente a possibilidade de concessão de auxílios estatais, em casos específicos,
- exigir um acesso garantido à rede de eletricidade produzida a partir da cogeração, a fim de aumentar a percentagem da cogeração na produção de calor e eletricidade.

3.6.7 Em relação a medidas para fomentar a **mudança de comportamentos**, o CESE faz as seguintes recomendações à Comissão:

- colocar o utilizador de energia no centro das atenções,
- promover mais o papel do setor público enquanto exemplo de eficiência energética a ser seguido pelas empresas e pelas famílias,
- estudar o comportamento das pessoas e adaptar a informação e as medidas de sensibilização às necessidades dos diferentes grupos de utilizadores,
- garantir que os utilizadores beneficiam das ações empreendidas,
- proporcionar, quando necessário, incentivos eficazes e cuidadosamente concebidos, sendo que mesmo os mais modestos permitem obter resultados,
- tanto em relação aos construtores como aos governos nacionais: velar por que quaisquer investimentos adicionais nos edifícios se reflitam no seu valor,
- aumentar e adaptar o ensino e a formação no setor da construção civil,
- promover a organização de formações para as administrações públicas sobre eficiência energética, incluindo sobre os contratos públicos «verdes»,
- estudar os problemas e, caso necessário, rever as disposições relativas aos certificados de desempenho energético para edifícios e o novo sistema de rotulagem ecológica dos equipamentos,
- avaliar os efeitos, a nível dos utilizadores de energia, da disseminação dos contadores inteligentes e propor medidas adicionais para alcançar benefícios reais,
- prosseguir o desenvolvimento de sistemas de acordos voluntários nacionais a longo prazo que funcionem bem e aplicá-los igualmente ao setor público,
- envolver verdadeiramente todos os interessados – cidadãos, empresas e trabalhadores.

3.6.8 O CESE considera que é preciso uma ação vigorosa para lutar contra a **pobreza energética**, que ameaça excluir um número crescente de cidadãos (as opções verdes podem ser dispendiosas em termos de tarifas majoradas e/ou encargos fiscais para as camadas mais frágeis), e é necessário partilhar experiências europeias para a criação de novos postos de trabalho «verdes» – eficazes, sustentáveis e competitivos –, bem como para reduzir as desigualdades<sup>(17)</sup>, garantindo tanto aos «cidadãos como aos consumidores, o acesso aos serviços energéticos e ao emprego gerado pela economia de baixo teor carbónico»<sup>(18)</sup>.

### 3.7 Transportes

3.7.1 Quanto ao contributo dos transportes para o crescimento, o CESE concorda que a **meta de reduzir em 60 % as emissões de CO<sub>2</sub>** até 2050, proposta no Livro Branco sobre os Transportes, está de harmonia com a posição geral da UE em matéria de proteção 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 atividade do setor dos transportes na economia da União Europeia. O Comité sugere que este objetivo a longo prazo do Roteiro seja complementado por alguns objetivos a médio prazo mais específicos e mensuráveis relativos à redução da dependência do petróleo, à redução do ruído e à atenuação da poluição atmosférica.

3.7.2 A Comissão leva em conta a necessidade de reforçar a competitividade dos **modos alternativos ao transporte rodoviário**. O Comité secunda este objetivo, 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 afete o desenvolvimento de serviços rodoviários eficientes e sustentáveis no interior da UE.

3.7.3 No atinente aos transportes no mercado interno, o CESE reconhece o papel crucial dos transportes enquanto **fator 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 otimização das cadeias logísticas multimodais e numa utilização mais eficiente da infraestrutura de transportes. Apoiar igualmente a estratégia exposta no Roteiro de utilizar uma maior percentagem de medidas determinadas pelo mercado em comparação com as anteriores versões do Livro Branco.

### 3.8 Indústria

3.8.1 No que diz respeito à indústria, o CESE apoia vivamente a sua **abordagem holística** e o reforço da interligação das políticas da UE, bem como uma coordenação aprofundada entre a UE e os Estados-Membros, visando um setor industrial europeu competitivo e sustentável na economia global.

3.8.2 No entender do CESE, o reforço das interligações deveria conduzir a abordagens integradas num **mercado interno plenamente desenvolvido** no âmbito de uma economia de

<sup>(17)</sup> JO C 48 de 15.12.2011, p. 65.

<sup>(18)</sup> JO C 48 de 15.2.2011, p. 81.

mercado social através de legislação inteligente, I&D e inovação, acesso ao financiamento, uma política hipocarbónica e eficiente do ponto de vista energético, políticas no domínio do ambiente, dos transportes, da concorrência e do emprego, melhoria das aptidões e das competências, comércio e assuntos afins, e acesso às matérias-primas.

3.8.3 Não obstante os progressos evidentes, manteve-se a fragmentação do mercado interno e a ausência de uma orientação bem definida, em parte devido à disparidade de práticas empresariais. A relação entre a **conclusão do mercado interno e as políticas industriais** é com demasiada frequência ignorada. O CESE tem apelado repetidamente a que sejam criadas condições adequadas, tendo em conta a necessidade de regras por medida para cada setor e questões temáticas que tomem em consideração as redes de valor amplamente ramificadas a nível mundial.

3.8.4 A política industrial diz respeito a todo o tipo de **indústrias transformadoras e de serviços** interligados. As fronteiras entre os setores estão a diluir-se. As PME estão a tornar-se cada vez mais importantes tanto em termos de valor acrescentado como de criação de emprego. Estes fatores exigem uma legislação e/ou regulamentação horizontal e setorial inteligente, bem como medidas de acompanhamento. Há que levar em conta a complexidade das redes internacionais e dos processos industriais integrados.

### 3.9 Serviços

3.9.1 O CESE considera prematuras as conclusões da Comissão sobre o **impacto da Diretiva Serviços** e o funcionamento do setor dos serviços. A diretiva está em vigor há apenas alguns anos e nem todos os Estados-Membros estão satisfeitos com a diretiva e com o facto de terem que a transpor para a legislação nacional à sua própria maneira.

3.9.2 A **Diretiva Serviços** foi elaborada ao abrigo do antigo Tratado, que considerava ainda os interesses económicos como a prioridade principal do mercado interno. No Tratado de Lisboa, os interesses económicos deixam de prevalecer sobre os restantes interesses e passam a situar-se ao mesmo nível. É interessante analisar como a legislação e a jurisprudência que surgiram ao abrigo do antigo Tratado se relacionam com o novo Tratado.

### 3.10 Dimensão externa do crescimento

3.10.1 No que se refere à dimensão externa do crescimento e à **segurança do aprovisionamento das matérias-primas**, o CESE apela à definição de uma política externa mais ativa no que diz respeito à segurança do aprovisionamento de matérias-primas para a indústria da UE. Para tanto, os Estados-Membros devem definir e chegar a um acordo sobre orientações-base para a «diplomacia das matérias-primas». Os acordos comerciais bilaterais e a diplomacia são de importância capital para assegurar o aprovisionamento de matérias-primas essenciais para a indústria da UE. Este é um desafio imediato e difícil que o serviço diplomático da UE, recentemente criado, terá de enfrentar. A tónica deve ser colocada, não só em assegurar o aprovisionamento de matérias-primas essenciais, mas também em criar um ambiente que favoreça os interesses da UE nos países visados. O facto de a UE estar entre os mercados mais populares e importantes do mundo deve ser explorado.

3.10.2 No tocante ao acesso a **mercados públicos de países terceiros** e no entender do CESE, a UE deve aumentar o seu poder negocial para, com base no respetivo direito primário e derivado, melhorar o acesso a esses mercados, tendo em conta que abriu mais de 80 % dos seus mercados públicos, ao passo que as outras grandes economias desenvolvidas apenas o fizeram em 20 %.

3.10.3 O Comité apela veementemente ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão para que assegurem, quer no plano interno, quer no internacional, uma **proteção** mais eficaz e mais estratégica **dos interesses da UE** em matéria de acesso aos mercados públicos, reforçando a sua credibilidade na cena mundial, mas também a longevidade e o desenvolvimento do modelo económico e social europeu.

3.10.4 Enquanto dimensão externa da Estratégia Europa 2020, a **política comercial da UE** deveria assegurar-se de que as trocas comerciais contribuem de forma adequada para o crescimento sustentável que é atualmente preciso para sair da crise, garantindo ao mesmo tempo a manufatura da economia social de mercado e apoiando uma transição para uma economia hipocarbónica. Quanto a determinados temas, o Comité considera que é preciso clarificar o direito existente, nomeadamente em matéria de subvenções e ajudas de Estado, e defender os seus valores e as suas normas, recorrendo sempre que necessário aos mecanismos do Órgão de Resolução de Litígios da OMC, a fim de contribuir para uma jurisprudência mais coerente com a visão de uma concorrência justa, em particular, face aos países emergentes.

3.10.5 No que se refere ao **comércio e investimento**, o CESE considera essencial preservar a segurança dos investidores da UE, quer no interesse das empresas da UE quer dos países em vias de desenvolvimento. O CESE congratula-se com a nova competência da UE em matéria de investimento direto estrangeiro (IDE), que reforçará o poder de negociação da UE e deverá transformá-la num interveniente mais importante e permitirá um melhor acesso a mercados fundamentais de países terceiros, ao mesmo tempo que protegerá os investidores, aumentando a competitividade internacional da União Europeia. Ao mesmo tempo, o Comité reitera que a política comercial e de investimento da UE deve ser coerente com a política económica e outras políticas da União, incluindo a proteção do ambiente, o trabalho digno, a saúde e segurança no trabalho e o desenvolvimento. Os acordos de investimento da UE devem combinar um ambiente aberto e proteção eficaz dos investidores da UE, garantindo flexibilidade operacional nos países onde investem. Para tal, o CESE insta a UE a aproveitar esta oportunidade para melhorar e atualizar os acordos de investimento que negocia, baseando-se nos seus próprios triunfos em vez de simplesmente imitar os outros. A UE deve proceder a uma análise crítica da recente evolução da legislação aplicável ao investimento internacional, bem como da política e prática de investimento (incluindo a arbitragem entre investidores e Estado), para que a sua conceção e a sua abordagem relativamente a futuros acordos de investimento e aos capítulos sobre o investimento nos acordos de comércio livre (ACL) sejam o mais possível eficazes e sustentáveis.

3.10.6 No entender do CESE, o **processo de internacionalização das PME** deve ser acelerado, aumentando o acesso das mesmas aos novos mercados e, por conseguinte, a sua capacidade para gerar emprego.

3.10.7 Os **acordos de comércio bilaterais**, tais como os recentes acordos de comércio livre com a Colômbia, o Peru e a Coreia do Sul, oferecem muitos benefícios potenciais resultantes da exploração das novas oportunidades envolvidas, que deverão ser publicitadas de forma apropriada junto das empresas. O Comité considera que os acordos bilaterais devem ser vistos como compatíveis com o multilateralismo, e até benéficos para o mesmo. A nossa prosperidade, como afirma a Comissão, depende do comércio. Contudo, o Comité salienta que deve haver uma evolução qualitativa na abordagem desta nova série de negociações: a abordagem bilateral poderá permitir um maior respeito das diferenças regionais e nacionais do que os acordos multilaterais, que impõem necessariamente soluções mais universais. O CESE sublinha a importância destes acordos para promover e encorajar a aceitação e o desenvolvimento de boas práticas ambientais e a promoção do desenvolvimento sustentável e de normas sociais e laborais mais rigorosas. Nas negociações bilaterais, a Europa deve frisar o seu apoio às preferências coletivas em matéria social e nos domínios da segurança alimentar e do ambiente. O comércio internacional faz parte do problema e da solução no atinente às questões de segurança alimentar a nível mundial. As normas de comércio internacional devem favorecer a segurança alimentar, em particular dos países menos desenvolvidos, e assegurar a estes um acesso livre de direitos tanto aos mercados dos países desenvolvidos como aos dos países emergentes, de acordo com o princípio do tratamento especial e diferenciado.

3.10.8 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 proteção social e a defesa dos consumidores) na competitividade industrial antes da respetiva aplicação.

3.10.9 Para desenvolver uma economia verde num contexto competitivo globalizado e manter a sua liderança neste setor, a Europa deveria, no seu próprio interesse e a bem do clima mundial, continuar a ter uma elevada ambição em matéria de redução das emissões de gases com efeito de estufa. O Comité propõe que sejam efetuadas avaliações de impacto (competitividade, emprego e ambiente) e organizados debates públicos para antecipar as transições entre 2020 e 2050, bem como para estabilizar as projeções dos operadores económicos e dos cidadãos.

### 3.11 Mobilizar o orçamento da UE para o crescimento e a competitividade

3.11.1 O CESE considera que, dada a crise económica e financeira e os défices crescentes em cascata na maioria dos Estados-Membros, a União Europeia não tem atualmente ao seu dispor **meios orçamentais** que lhe permitam levar a cabo uma estratégia política nem os compromissos que assumiu com o novo Tratado de Lisboa.

3.11.2 O CESE estima que o **orçamento europeu deve ser reforçado e desempenhar um efeito de alavanca**. Deve haver uma complementaridade entre os orçamentos nacionais e europeus para obter economias de escala, de forma a alcançar os grandes objetivos políticos da UE.

3.11.3 O CESE solicita que o orçamento da UE seja **exemplar** em matéria de governação, eficácia, transparência e controlo das despesas administrativas.

3.11.4 O CESE tem para si que o **conceito da «contrapartida justa»** deve ser arredado, pois é contrário aos valores de solidariedade e benefício mútuo da integração europeia. Ao invés, importa aplicar a subsidiariedade transferindo para o nível europeu aquilo que deixou de ter sentido e eficácia no plano nacional. O CESE congratula-se com o facto de a Comissão Europeia ter proposto voltar ao princípio dos recursos próprios, que podem ser estabelecidos *ex nihilo* ou substituir impostos nacionais.

3.11.5 O CESE insiste num nível apropriado de financiamento privado e público para a **competitividade** e a **inovação** que contrabalance as reduções orçamentais. Regozija-se com a melhoria anunciada das condições transfronteiriças para o capital de risco, bem como com as propostas de criação de obrigações para o financiamento público e privado de projetos europeus nos setores da energia, transportes e TIC. Há que examinar a possibilidade de criar obrigações a favor de projetos noutros domínios, nomeadamente projetos de investigação e de demonstração. Os fundos estruturais e de coesão também têm de se concentrar em objetivos de política industrial. É necessário desenvolver ideias inovadoras para atrair capitais privados para o setor industrial.

3.11.6 É primordial manter ou mesmo reforçar os recursos financeiros da UE em **I&D. Projetos europeus de grande envergadura**, nomeadamente no plano energético, e a criação de uma infraestrutura pan-europeia, em cofinanciamento com um ou mais Estados-Membros, deverão produzir efeitos de alavanca.

3.11.7 Em outubro de 2010, a Comissão adotou uma Comunicação intitulada «Contributo da Política Regional para um Crescimento Inteligente no quadro da estratégia "Europa 2020"»<sup>(19)</sup>, 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, é uma oportunidade perdida que a proposta da Comissão de 2011 que altera o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho 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) não permita à União financiar a 100 % projetos do domínio da inovação, o que beneficiaria sobretudo as PME.

3.11.8 O CESE sempre apoiou o **programa das redes transeuropeias de transporte**, e reafirma esse apoio uma vez mais. No entanto, salienta que as necessidades da Europa alargada em matéria de infraestruturas de transporte são maiores e que é necessário refletir sobre como adaptar a política e os instrumentos existentes aos futuros desafios.

<sup>(19)</sup> Ver documento COM(2010) 553.

3.11.9 Uma maior quota de mercado dos **modos alternativos** exige investimentos significativos nas infraestruturas, incluindo investimento nas infraestruturas de transporte rodoviário. A tendência geral para recorrer a investimentos privados e à tarifação das infraestruturas não pode ser considerada como uma panaceia. Como já afirmou em vários pareceres anteriores, o Comité é a favor da internalização no setor dos transportes, e concorda que, de acordo com o conceito do «**poluidor-pagador**», os instrumentos económicos devem refletir 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 otimização 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».

3.11.10 Para o CESE é indispensável haver **sistemas que combinem**:

- medidas de eficiência energética;
- sistemas seguros de captura e armazenamento de CO<sub>2</sub> (CAC);
- desenvolvimento competitivo das fontes de energia renováveis;
- transformação das centrais elétricas através da descarbonização;
- medidas para desenvolver a produção combinada de calor e eletricidade (PCCE) de eficiência elevada.

3.11.11 No que diz respeito aos instrumentos do mercado energético europeu integrado, o CESE considera indispensável que se proceda imediatamente à **definição programada** e consensual **de investimentos** nas seguintes áreas:

- desenvolvimento de redes inteligentes e melhoria das redes de transporte da energia;
- investigação e desenvolvimento de programas conjuntos, nos setores da sustentabilidade energética, das nanociências e das nanotecnologias, da informática aplicada a macrosistemas de redes e nos microsistemas da doméstica;
- gestão de sistemas complexos e elaboração de um quadro estável de referência para a indústria e os operadores públicos e privados;
- reforço de um diálogo estruturado e interativo com os parceiros sociais, os consumidores e a opinião pública.

3.11.12 O CESE insta a que seja dada prioridade aos **projetos de diversificação energética** realizados nos países vizinhos, como o corredor energético da UE do mar Cáspio ao mar Negro e, em especial, o gasoduto Nabucco, às infraestruturas destinadas ao gás natural liquefeito (GNL), à interconexão das redes elétricas e à conclusão do anel euro-mediterrânico das infraestruturas de eletricidade (*Med-ring*) e de gás, bem como a novos projetos de infraestruturas petrolíferas de interesse europeu, como os projetos Odessa-Gdansk, Constança-Trieste e o *Nord Stream*.

#### 4. Soluções para o desemprego e as consequências sociais da crise

4.1.1 Na opinião do CESE, o crescimento económico sustentável e estável é a **condição primordial para a criação de novos empregos**. O CESE congratula-se com as propostas apresentadas por algumas instituições e organizações para superar a crise económica que têm em consideração a dimensão social da retoma.

4.1.2 O Comité estima ser importante lançar iniciativas que facilitem o desenvolvimento de **setores** que denotem as **maiores potencialidades em termos de emprego**, nomeadamente no setor da economia hipocarbónica, caracterizada por uma utilização eficiente dos recursos («empregos verdes»), no setor da saúde e no setor social («empregos grisalhos») e na economia digital.

4.1.3 O CESE identifica, como ações prioritárias, o desenvolvimento das potencialidades do novo **empreendedorismo**, em particular do feminino, o **emprego juvenil** e o apoio da iniciativa emblemática «Juventude em Movimento».

4.1.4 O CESE considera fundamental a divulgação da **cultura empresarial** e do espírito de iniciativa num ambiente que apoie os empresários, compreenda os riscos do mercado e valorize o capital humano, respeitando as convenções coletivas e as práticas nacionais.

4.1.5 Em particular, o CESE apela à elaboração de um roteiro para assegurar mais imediatamente as condições necessárias ao **desenvolvimento de novas empresas inovadoras e um apoio às PME existentes**, para contribuir para a criação de emprego – necessário para sair da crise –, e para retomar o crescimento sustentável. As medidas previstas deveriam ser programadas a nível europeu, nacional e regional, e incluir tanto as empresas privadas comerciais e não comerciais como as da economia social. Além deste roteiro, deve estar prevista formação para desempregados e jovens que lhes faculte o acesso a novos empregos.

4.1.6 A promoção dos **empregos verdes** deverá realizar-se mediante uma combinação de incentivos e de penalizações, que deveriam fornecer os recursos necessários, sem constituírem um encargo de peso para os cofres públicos, já de si depauperados. Este aspeto do financiamento é tão fundamental que torna indispensável o concurso de todas as partes envolvidas. Com efeito, nem a Estratégia Europa 2020 nem os programas de ajudas funcionarão se os Estados-Membros deixarem de dispor de uma margem de manobra orçamental. As empresas empenhadas em reforçar a qualidade do emprego e em produzir de forma mais sustentável deveriam ser incentivadas e apoiadas. As empresas exigem um quadro jurídico claro, estável e, se possível, concertado à escala mundial. Uma solução consensual e urgente para o problema da patente europeia constituiria, sem dúvida, um passo na direção certa.

4.1.7 Tal como o Comité assinalou no seu parecer sobre a Análise Anual do Crescimento para 2011, as **políticas salariais adequadas** são um elemento central no combate à crise. Numa perspetiva económica global, a indexação dos salários em função do crescimento da produtividade e orientada para a economia nacional no seu todo garante o equilíbrio adequado entre o

necessário aumento da procura e a preservação da competitividade dos preços. Os parceiros sociais devem, por conseguinte, esforçar-se por evitar ajustes salariais efetuados com base em políticas protecionistas e cambiais com intuítos de enfraquecimento económico dos outros países (*beggar-thy-neighbour*) e adaptar a política salarial à evolução da produtividade. Para tal, o CESE rejeita categoricamente a sugestão, também incluída na comunicação da Comissão sobre a Análise Anual do Crescimento para 2012, de que é preciso intervir nos mecanismos nacionais de fixação de salários, exigindo em particular certas «medidas de reforma» para descentralizar as negociações coletivas. A autonomia dos parceiros sociais e a sua liberdade de negociação coletiva não devem, de forma alguma, continuar a ser postas em causa, como foi explicado muito claramente no Regulamento (CE) n.º 1176/2011 relativo ao *Six-pack* (pacote das seis medidas).

4.1.8 O CESE constata que as empresas recorrem a diferentes tipos de trabalho. Contudo, essa situação conduz a **novas formas de emprego**, incluindo também o trabalho precário, em que os trabalhadores são contratados a termo, com salários baixos, com escassa proteção social e sem proteção jurídica. Nem todo o trabalho temporário é precário, pois há trabalhadores independentes com um nível de instrução elevado que conseguem uma boa posição no mercado de trabalho com a prestação de serviços individuais. No entanto, quando se trata de trabalho pouco qualificado ou não qualificado no setor da produção e dos serviços, o trabalho temporário é, por definição, precário. A flexigurança pode ser uma solução para as empresas com necessidade de trabalho flexível, mas apenas na condição de oferecer um nível de segurança equiparável ao oferecido por um emprego permanente,

#### 4.2 *Desfasamento estrutural entre a oferta e a procura de mão-de-obra*

4.2.1 Um elemento fundamental para a resolução dos problemas é uma **cooperação** boa e eficiente **entre instituições de ensino, empresas, parceiros sociais e autoridades públicas**, nomeadamente no tocante à antecipação das futuras necessidades em matéria de competências e lançando as iniciativas pertinentes em termos da educação geral e do ensino e formação profissionais (EFP). O Comité apelou à melhoria da qualidade e da eficiência do ensino e formação profissionais (EFP) a fim de aumentar a sua capacidade de atração e pertinência. Estabelecer o número de jovens que entram na universidade como o único indicador quando se elabora uma política educativa induz em erro e não é pertinente para as necessidades dos mercados de trabalho em termos de competências. É necessário estabelecer um equilíbrio entre sistemas de ensino e de formação.

4.2.2 Em consequência das evoluções demográficas – envelhecimento da população ativa e diminuição do número de jovens a ingressar no mercado de trabalho – e das rápidas mudanças tecnológicas nos processos de produção, paira no ar a ameaça de uma grande escassez de **mão-de-obra qualificada** na Europa. Assim, é extremamente importante que o acesso ao mercado de trabalho esteja garantido para todos e que ninguém seja excluído. O CESE faz notar que os trabalhadores devem ter a possibilidade de manter atualizadas as suas competências e qualificações profissionais, bem como de adquirir novas competências durante a sua vida ativa. Deste modo, é possível proporcionar condições aos trabalhadores para se adaptarem às mudanças no seu ambiente de trabalho e satisfazer a procura de mão-de-obra qualificada no mercado de trabalho.

Organizar este processo de forma adequada e eficaz constitui uma das tarefas mais importantes a cumprir pela UE, a fim de poder concorrer com outras regiões do mundo.

4.2.3 O CESE realça que os trabalhadores devem ter acesso a **programas de formação profissional**. Estudos mostram que os trabalhadores mais necessitados de formação são aqueles que menos usufruem dela, pelo que se torna necessário adotar diferentes medidas para diferentes categorias de trabalhadores.

4.2.4 Uma grande parte do orçamento deveria destinar-se aos **trabalhadores menos qualificados**, pois são estes que mais necessitam de formação complementar. Poder-se-ia atribuir um orçamento para a formação de cada trabalhador individual, cujo montante seria inversamente proporcional ao seu nível de instrução, ou seja, os trabalhadores com um nível menor de instrução teriam a maior quantia à sua disposição.

4.2.5 Para os **trabalhadores mais velhos**, é necessária uma política de gestão do pessoal mais sensível à questão da idade. Não obstante a idade da reforma estar a aumentar em muitos Estados-Membros, muitas pessoas mais velhas perdem o seu lugar no mercado de trabalho mesmo antes de atingirem a atual idade da reforma, por exemplo, por não terem conseguido acompanhar o progresso. Uma formação orientada e específica pode contribuir para solucionar este problema.

4.2.6 É extremamente importante que a educação e formação profissional sejam **eficazes**. No âmbito do conceito genérico de «aprendizagem no local de trabalho», reuniram-se experiências em vários Estados-Membros com métodos de formação novos e mais eficazes. O CESE sublinha a importância de continuar a desenvolver este tipo de trajeto e apela à Comissão que os promova, garantindo o intercâmbio de boas práticas neste domínio.

#### 4.3 *Fomentar o emprego, especialmente dos jovens e dos desempregados de longa duração*

4.3.1 O CESE reitera o seu apelo de **metas europeias quantificáveis em matéria de emprego juvenil**, e sobretudo 1) um objetivo de redução significativa do desemprego juvenil e 2) um prazo máximo de 4 meses para a ativação dos jovens que procurem emprego ou formações. A relegação para os Estados-Membros de objetivos específicos em matéria de emprego juvenil não deu bons resultados, já que só poucos países definiram objetivos equiparáveis nos seus planos nacionais de reformas.

4.3.2 O CESE congratula-se pelo facto de o seu apelo a que os Estados-Membros assegurem que todos os jovens prossigam a sua formação ou beneficiem de programas de inserção na vida ativa num prazo de 4 meses após conclusão da escolaridade tenha sido incluído na iniciativa emblemática «Juventude em Movimento», sob a forma da proposta da **«Garantia para a Juventude»**.

4.3.3 Os Estados-Membros em que a situação dos jovens no mercado de trabalho seja mais problemática e que tenham ao mesmo tempo de respeitar limites orçamentais restritivos deveriam beneficiar de um acesso mais fácil a **financiamento pelos fundos da UE** para medidas no âmbito da «Garantia para a Juventude». São necessários procedimentos pragmáticos e flexíveis e simplificações na administração para a utilização dos recursos, até à suspensão temporária do cofinanciamento pelos Estados-Membros para as intervenções do FSE e de outros fundos europeus.

4.3.4 O CESE já referiu a importância, apesar da reavaliação das prioridades orçamentais imposta pela crise económica em todos os Estados-Membros da UE, de continuar a disponibilizar **recursos nacionais e europeus para a educação, a formação e o emprego dos jovens**, e mesmo de aumentar esses recursos quando necessário. Nesse sentido, o CESE apela a que a nova programação financeira a partir de 2014 afete meios suficientes a iniciativas especificamente orientadas para os jovens.

4.3.5 Alguns países melhoraram, em condições específicas, o acesso ao **subsídio de desemprego** para os grupos desfavorecidos (incluindo os jovens) durante a crise. No entanto, essas medidas tiveram uma duração limitada ou correm o risco de serem abandonadas no âmbito de pacotes de poupanças. O CESE apela a que sejam analisadas e, eventualmente, melhoradas as condições de acesso ao subsídio de desemprego a jovens desempregados, que procuram emprego mas que ainda não obtiveram o direito ao subsídio. É igualmente de recomendar que sejam incluídas metas nesse sentido nos programas nacionais de reformas, o que seria um contributo significativo para o combate à situação precária de muitos jovens na transição para a vida ativa.

4.3.6 Os jovens dos 15 aos 24 anos não só acusam uma taxa de desemprego duas vezes superior à dos restantes grupos da população, como também percentagens mais elevadas de **condições laborais precárias** (em alguns países mais de 60 %), de formações e estágios não regulamentados (sobretudo nos países do sul) e de trabalho abaixo do nível de qualificações. O CESE previne contra soluções hesitantes e sem perspectivas na inserção laboral: em vez de trabalho precário e de contratos de trabalho pouco estáveis devem ser tomadas medidas que assegurem que o trabalho a termo e os empregos mal remunerados e com uma cobertura social insuficiente não se tornem a norma para os jovens. Quanto à **iniciativa** da Comissão **em matéria de estágios**, o CESE preconiza um quadro europeu de qualidade na matéria ao qual as empresas seriam encorajadas a aderir, para que estas possam oferecer, nomeadamente aos jovens desfavorecidos em termos de educação, situações de trabalho promotoras de aprendizagem regidas por contratos vinculativos. O sistema dual de aprendizagem, com formação geral e profissional, tem dado resultados positivos em vários países e conviria averiguar a viabilidade de o transferir parcialmente para outros países.

4.3.7 A persistente estagnação da procura de mão-de-obra causada pela crise está a levar ao aumento do desemprego de longa duração que, por sua vez, acarreta graves problemas de inserção no mercado de trabalho, e, por arrastamento, leva ao aumento da pobreza, quando calculada a proporção da população que, tendo ou não idade para trabalhar, vive em famílias que não têm qualquer contacto com o mercado de trabalho. **O CESE recomenda que os Estados-Membros deem especial atenção à criação de um mercado de trabalho intermédio e inclusivo, em que os fundos públicos sejam aplicados para criar um número adaptado de postos de trabalho adequados**, de forma a garantir que os desempregados de longa duração conservam os seus hábitos laborais e melhoram as suas competências e conhecimentos. Isto evitará o aumento da pobreza resultante da perda de contacto com o mercado de trabalho e permitirá aos trabalhadores fazer uma transição sem sobressaltos para o mercado de trabalho tradicional uma vez passada a crise.

#### 4.4 Empreendedorismo social

4.4.1 As empresas sociais são uma das pedras angulares do **modelo social europeu**. Prestam um importante contributo à

sociedade e contribuem para os objetivos da Estratégia Europa 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 ativa.

4.4.2 O Comité estima que a promoção do empreendedorismo social, especialmente no difícil clima económico atual, permitirá captar o **potencial de crescimento deste setor 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 atores de todos os setores da sociedade (sociedade civil, setor público e privado).

4.4.3 Os Estados-Membros e as instituições da UE devem garantir que as **iniciativas e programas públicos de política empresarial** incluem e levam em conta as empresas sociais, em igualdade de tratamento com as outras formas de empresa.

4.4.4 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 atual quadro jurídico da UE não obsta ao desenvolvimento de novos instrumentos.

4.4.5 É vital que o **próximo período de programação dos fundos estruturais** inclua explicitamente programas para a criação e o desenvolvimento de empresas sociais.

4.4.6 A Comissão deveria efetuar, 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 sobrerregulamentação 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.

4.4.7 Dada a diversidade de estatuto jurídico e de missões sociais específicas, os **benefícios fiscais** que existem em certos Estados-Membros devem ser revistos e divulgados como forma de encorajar a criação de regras adequadas.

#### 4.5 Proteção das pessoas vulneráveis

4.5.1 Tal como o Comité referiu no seu parecer sobre a Análise Anual do Crescimento para 2011 e tal como a Comissão implicitamente reconhece, as **prestações sociais** devem ser consideradas como um investimento produtivo de que todos beneficiam. Associando subsídios de desemprego a políticas dinâmicas de mercado do trabalho é possível estabilizar a economia e promover uma adaptação ativa à mudança, graças à melhoria das competências e a iniciativas eficazes em matéria

de procura de emprego e de reconversão. É preciso ter cautela relativamente a medidas que visam reforçar os critérios de elegibilidade. O risco é tornar a situação das pessoas excluídas ainda mais precária, o que constitui um enorme obstáculo à reinserção profissional. Estas políticas de evicção podem ter efeitos perversos, ou seja, deslocar os carenciados para outros setores da proteção social como a assistência social ou a incapacidade para o trabalho, o que não é desejável.

4.5.2 O CESE salienta que os trabalhadores necessitam de **segurança de rendimentos e de proteção social** para poderem exercer a sua atividade da melhor maneira e sem medo do futuro numa sociedade em rápida mudança.

4.5.3 O CESE apela às instituições europeias que apliquem as **normas sociais europeias** com maior convicção. A inércia neste domínio conduziu, entre outras coisas, ao aumento do número de trabalhadores pobres, a uma maior desigualdade, a um receio crescente pelo futuro e, simultaneamente, a uma desconfiança cada vez maior dos cidadãos entre si, bem como em relação às instituições sociais e aos poderes públicos instituídos, sentimentos de que são alvo não só os governos nacionais como as instituições europeias, tal como demonstra o crescente euroceticismo que se verifica em alguns Estados-Membros.

4.5.4 No entender do CESE, as **medidas de poupança** não devem contribuir para agravar ainda mais o risco de pobreza e desigualdade, que aumentaram já nos últimos anos. Na elaboração das medidas destinadas a superar a crise haverá que assegurar que as mesmas não entrem a recuperação da procura interna e do emprego ou a atenuação das dificuldades sociais. Os Estados-Membros também devem assegurar que as medidas de combate à crise económica e ao défice público não ponham em causa os investimentos públicos na política do mercado de trabalho e na educação e na formação profissional. O CESE reclama uma avaliação adequada do impacto social para determinar como será possível atingir o objetivo de tirar pelo menos 20 milhões de pessoas da pobreza e da exclusão social até 2020.

4.5.5 As poupanças afetam antes de mais e sobretudo as pessoas que dependem das transferências sociais públicas, incluindo os trabalhadores com condições laborais precárias e outros grupos desfavorecidos no mercado de trabalho. Os indivíduos mais atingidos pelo desemprego são, via de regra, os que têm acesso mais difícil e limitado a medidas de apoio. É por isso que são necessárias redes de segurança sociais suficientes, eficazes e sustentáveis que prestem especial atenção aos grupos mais afetados e desfavorecidos no mercado do trabalho.

## 5. Modernizar a administração pública

5.1.1 No tocante à modernização da administração pública, na opinião do CESE, uma boa governação envolve uma **governança a vários níveis e parcerias com representantes da sociedade civil organizada ao nível regional**.

5.1.2 A **governança a vários níveis** é uma estrutura flexível de relações entre a Comissão, os governos e o poder regional e local, adaptável a situações e temas específicos, e não um quadro hierárquico de competências entre níveis governamentais. A boa governança caracteriza-se por relações abertas e pela aplicação menos rigorosa do princípio da subsidiariedade.

5.1.3 A **parceria** é um instrumento-chave do empenho coletivo e contribui para uma melhor eficiência das despesas públicas e das políticas públicas. Novas formas de «parceria eficaz» poderiam constituir um instrumento útil para acompanhar a estratégia de inovação, com a participação e o contributo de todas as partes interessadas, públicas e privadas, incluindo os bancos, com regras simples, claras e eficazes, que acompanhem todas as fases dos projetos, estabelecendo prazos, responsabilidades e eventuais sanções.

5.1.4 O CESE convida as instituições da UE, bem como os Estados-Membros e as regiões, a inscreverem o princípio fundamental do *Small Business Act* (SBA) «**Pensar primeiro em pequena escala**» no centro das decisões europeias, nacionais e territoriais. Recomenda também aos Estados-Membros e às regiões que o adotem como base das suas políticas em prol das PME e das suas políticas económicas e industriais. Por fim, considera que o SBA deve assumir uma forma mais coerciva, nomeadamente para as instituições da UE. Neste contexto, o CESE opõe-se à atual proposta da Comissão de isentar as PME e as microempresas da regulamentação da UE.

5.1.5 O CESE entende que a designação de **representantes para as PME** (*SME Envoys*) nacionais deve ajudar os Estados-Membros a aplicarem o SBA, e recomenda também a designação de representantes para as PME ao nível das regiões.

5.1.6 Resta passar à **fase de «Agir primeiro em pequena escala»** (*Act small first*). O SBA não terá o êxito esperado se não for aplicada uma verdadeira governação em parceria com diversos atores e a diversos níveis. Os parceiros económicos e sociais, bem como de todos os atores públicos e privados representativos, devem participar nas reflexões políticas e no processo legislativo logo desde o seu lançamento. Assim, o CESE convida as organizações representativas das diferentes categorias de PME a participarem efetivamente no processo legislativo e decisório a todos os níveis.

5.1.7 O CESE concorda com o Conselho e a Comissão em que é necessário um governo a múltiplos níveis que funcione eficazmente e uma melhor governação na **aplicação dos fundos estruturais europeus e das políticas da UE**. A questão pertinente não é saber «se», mas sim «como». É uma questão de aperfeiçoar as iniciativas de caráter ascendente e as condições-quadro de caráter descendente.

5.1.8 O Comité acolhe com particular satisfação o propósito de assegurar uma **maior participação dos cidadãos e outras partes interessadas** na elaboração, transposição e aplicação do direito da UE, designadamente com o aumento do prazo geral das consultas públicas e em agilizar e tornar mais efetivos os procedimentos relativos às infrações.

5.1.9 O CESE congratula-se com a modernização da política de contratos públicos da UE, com um maior grau de eficiência, no contexto de um melhor funcionamento do mercado único – um mercado único mais inovador, ecológico e social. O CESE

salienta o impacto e a importância dos aspetos inovadores, ambientais e sociais da Estratégia Europa 2020 também no setor dos contratos públicos.

5.1.10 O CESE salienta que permanecem tão válidos como antes os princípios de abertura e de transparência, assim como os critérios de eficiência, segurança jurídica, rentabilidade, concorrência, acesso ao mercado para as PME e para as profissões liberais, proporcionalidade, aumento do número de contratos transfronteiras, prevenção da discriminação e da corrupção e necessidade de profissionalismo.

5.1.11 Para se obterem os melhores resultados para todos, é preciso reduzir a burocracia supérflua. É necessário também evitar uma legislação complicada bem como a sobre-regulamentação (*gold-plating*) generalizada nos Estados-Membros.

5.1.12 O CESE recomenda que se proceda a uma análise das boas práticas e exemplos dos Estados-Membros, seguida da criação de medidas de abertura dos mercados.

5.1.13 O CESE saúda o interesse demonstrado pela Comissão relativamente ao aprofundamento dos **procedimentos** políticos, legislativos e administrativos conducentes a uma mais racional e adequada produção e aplicação do direito da UE, ao longo de todo o ciclo da sua feitura.

5.1.14 O CESE entende que merecem ser mais bem definidos aspetos como os relativos ao modo como são realizados os **estudos de impacto ex ante** por todas as instituições da UE

com responsabilidade na sua execução, à natureza e composição do órgão encarregado do controlo dos estudos de impacto, aos parâmetros utilizados e ao modo e aos meios para garantir maior transparência.

5.1.15 O Comité 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.

5.1.16 O CESE acolhe com satisfação a intenção da Comissão de melhorar a governação do mercado único mediante uma maior cooperação administrativa, expandindo e desenvolvendo o Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI).

5.1.17 O Sistema de Informação do Mercado Interno (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.

5.1.18 O CESE considera que o IMI pode desempenhar um papel decisivo na transformação da cooperação administrativa no mercado interno e na sua adequação às necessidades e expectativas dos cidadãos e das empresas, bem como das organizações da sociedade civil, que podem contribuir, no futuro, para o desenvolvimento e funcionamento do sistema.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Livro Verde sobre a distribuição em linha de obras audiovisuais na União Europeia – Rumo a um mercado único digital: oportunidades e desafios**

COM(2011) 427 final

(2012/C 143/13)

Relator: **Jacques LEMERCIER**

Em 13 de julho 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 a distribuição em linha de obras audiovisuais na União Europeia – Rumo a um mercado único digital: oportunidades e desafios*

COM(2011) 427 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 1 de fevereiro de 2012.

Na 478.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 226 votos a favor, com 10 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité chama a atenção para a jurisprudência do Tribunal de Justiça, que obriga a respeitar um equilíbrio entre diferentes direitos fundamentais no que toca aos direitos de autor em caso de troca de ficheiros na Internet <sup>(1)</sup>. Os direitos de autor não são absolutos e a sua observância não pode ser imposta através de uma filtragem generalizada da Internet pelos fornecedores de serviços na Internet («Internet Service Providers», ISP; ver Processo SABAM vs. Scarlet). As taxas sobre os suportes de dados digitais aplicadas por diversos Estados-Membros não podem aplicar-se aos suportes utilizados para outros fins que não as cópias de conteúdos audiovisuais digitais tais como discos rígidos digitais utilizados para a gestão de empresas (Processo Padawan). As regras demasiado restritivas de certos Estados-Membros deverão ser revistas por forma a deixarem de obstruir o desenvolvimento da distribuição em linha de obras audiovisuais e refletir a evolução da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

1.2 Um outro fator do crescimento do mercado destas obras é a introdução de modelos comerciais atrativos a preços razoáveis, na medida em que esse tipo de oferta permite custos substancialmente inferiores do que a distribuição de CD e DVD de conteúdos audiovisuais digitais. Esta redução considerável dos custos de distribuição beneficiará os consumidores e garantirá, ao mesmo tempo, rendimentos suficientes aos criadores, permitindo-lhes prosseguir o seu trabalho de criação artística e literária. Os direitos de autor deveriam, pois, ser concebidos de forma a satisfazerem o interesse geral e as exigências do interesse público, como sejam obrigações de acessibilidade para as pessoas com deficiência sem penalização nos custos de acesso. Importa refletir igualmente sobre as possibilidades de alargar as derrogações e as limitações para favorecer o acesso do público muito desfavorecido às bibliotecas e aos centros culturais públicos, como proposto pelo Comité no seu parecer de 2010 <sup>(2)</sup>.

1.3 A Internet tornou-se um suporte universal para as ofertas em linha. Importa definir requisitos técnicos e jurídicos, através de normas jurídicas vinculativas, para garantir que os distribuidores de conteúdos respeitam o princípio da privacidade e assegurar a neutralidade da Internet, que não deve ser submetida a uma filtragem generalizada <sup>(3)</sup> exceto quando haja um mandado expresso e nominativo de um juiz no caso de haver elementos suficientes que provem a cópia ilícita mediante queixa nominativa do titular dos direitos de autor ou de direitos conexos.

1.4 Nessa continuidade, o Comité entende que as instituições responsáveis pela gestão das obras audiovisuais e as bibliotecas não devem ser entravadas por um reforço excessivo da legislação que protege os direitos de autor. Com efeito, o seu papel consiste em conservar e divulgar as obras para fins culturais de popularização e de proteção dos artistas e criadores a longo prazo, assim como em permitir o acesso do público mais vasto possível, e em especial de alunos e estudantes, a essas criações intelectuais, com vista a promover objetivos de interesse geral como o êxito da Estratégia Europa 2020, da Agenda Digital e da estratégia cultural <sup>(4)</sup>. A proposta de diretiva relativa às obras órfãs, que tem o apoio do Comité <sup>(5)</sup>, deveria também contribuir plenamente para o êxito das estratégias europeias e nacionais de promoção da cultura.

1.5 O mercado transfronteiriço da distribuição de obras em linha não suscita problemas de maior em termos de acesso para os três principais distribuidores transnacionais, que controlam três quartos do mercado e dispõem de todos os meios financeiros e tecnológicos para propor a sua oferta ao público europeu e global.

<sup>(1)</sup> Processos recentes: Padawan e SABAM.

<sup>(2)</sup> JO C 228 de 22.9.2009, p. 52.

<sup>(3)</sup> Processo SABAM vs. Scarlet.

<sup>(4)</sup> COM(2007) 242 final.

<sup>(5)</sup> JO C 376 de 22.12.2011, p. 66.

1.5.1 Em particular, o Comité solicita à Comissão que apresente propostas concretas especificamente sobre a diversidade das PME e PMI, que constituem a verdadeira riqueza cultural e artística da Europa em toda a diversidade das suas línguas e das suas criações literárias e cinematográficas, a fim de permitir a sua participação ativa no mercado único da distribuição de conteúdos audiovisuais em linha.

1.6 O Comité chama a atenção para determinadas propostas do estudo KEA-Cema de outubro de 2010, como a mutualização das ofertas e os balcões únicos para a distribuição dos conteúdos junto do público europeu<sup>(6)</sup>. A análise da evolução do mercado é, de resto, aprofundada e pertinente. As estratégias de difusão e os novos modelos comerciais são concebidos de forma a favorecer a distribuição legal das obras a fim de maximizar as receitas para cada forma de difusão e de valorizar o melhor possível as obras. O recurso às redes sociais e do «passa a palavra» caracteriza a promoção das ofertas em paralelo com a publicidade tradicional.

1.7 O Comité considera que a adoção de um Código Europeu dos Direitos de Autor, global e unitário, como proposto pela Comissão, pode contribuir para o necessário reforço da aproximação das legislações dos Estados-Membros sob a forma de uma diretiva. O código substituiria as diferentes diretivas em vigor em matéria de direitos de autor e a sua aplicação efetiva pelos Estados-Membros seria objeto de relatórios regulares. A estratégia Europa 2020<sup>(7)</sup> também deveria ser integrada neste Código Europeu dos Direitos de Autor.

1.7.1 Um código desse tipo tornaria secundária a questão do país de origem para a determinação da legislação aplicável, com vista a uma verdadeira harmonização. Em caso de financiamento público da criação cinematográfica por um Estado-Membro, esse Estado deveria, de um modo geral, ser considerado o país de origem para efeitos da determinação da legislação a aplicar. A eventualidade de uma «origem europeia» para a seleção da legislação aplicável também deveria ser contemplada pela Comissão<sup>(8)</sup>.

1.7.2 A possibilidade de evitar as cláusulas abusivas nos contratos de cessão dos direitos aos produtores/distribuidores pelo(s) autor(es) efetivo(s) da obra deveria ser ponderada. Com efeito, sucede com demasiada frequência que os direitos são cedidos pelo autor aos produtores para todas as tecnologias existentes e futuras, sem cláusula de participação nas receitas futuras geradas pela utilização de novos suportes e meios de difusão (Blu-Ray, IPTV<sup>(9)</sup>, etc.).

1.7.3 Os conteúdos não devem ser encarados como mercadorias, e isso deve estar bem presente nas reflexões sobre a

distribuição em linha, que constitui um serviço cultural de distribuição de significados («meaning»).

1.7.4 O Comité destaca mais uma vez a necessidade de permitir o acesso a ligações de banda larga para que os utilizadores da Internet beneficiem de uma receção de qualidade e suficientemente rápida das obras audiovisuais por cabo (TV, IPTV ou VoD)<sup>(10)</sup>.

1.8 Convém examinar as possibilidades de criar sistemas de gestão dos dados relativos à detenção de direitos sobre as obras audiovisuais<sup>(11)</sup>, devendo os serviços competentes da Comissão colocar as particularidades e necessidades das PME e PMI do setor no centro das reflexões. O mesmo vale para a problemática da criação de licenças multiterritoriais para um mesmo título no mercado europeu. Os pequenos produtores europeus devem ser encorajados e apoiados<sup>(12)</sup> no sentido da europeização dos seus catálogos num sistema de identificação das obras que comporte uma vertente (voluntária) de informações sobre os titulares dos direitos de autor e dos direitos conexos materializados num título multiterritorial.

1.9 O sistema de aquisição dos direitos deveria garantir a distribuição transparente e equitativa da parte das receitas destinada aos titulares dos direitos<sup>(13)</sup>. A gestão pelas sociedades de gestão coletiva deve imperativamente ser controlada anualmente por organismos independentes e acessíveis aos autores e ao público, a fim de controlar democraticamente as suas atividades e o seu contributo para o desenvolvimento cultural<sup>(14)</sup>.

1.10 Segundo o Comité, a Comissão deveria, com base nas respostas das partes interessadas sobre o Livro Verde, contemplar a elaboração a partir do segundo semestre de 2012, e após uma conferência das partes interessadas no primeiro semestre de 2012, que incluirá instituições públicas<sup>(15)</sup> (e, por inerência, o próprio Comité), sindicatos e associações representativas ao nível europeu dos consumidores, dos autores e dos distribuidores, um Livro Branco com as propostas mais concretas sobre as vias a ponderar para criar um mercado único europeu das obras audiovisuais, não obstante os entraves linguísticos. O Comité está consciente das dificuldades jurídicas e técnicas que será necessário enfrentar para alcançar progressos a este nível, mas não acredita que elas sejam insuperáveis.

<sup>(10)</sup> «Video on Demand», ou vídeo a pedido.

<sup>(11)</sup> Os produtores audiovisuais estão a trabalhar num sistema internacional de numeração para identificação de obras audiovisuais (*International Standard Audiovisual Number*, ou ISAN). Até ao momento, não se prevê que o ISAN venha a conter informação sobre a propriedade dos direitos de autor, e a participação no sistema será voluntária. Alguns dos principais estúdios de cinema dos Estados Unidos estão a trabalhar num sistema semelhante (*Entertainment Identifier Registry*, ou EIDR). Este sistema de identificação inclui um número de código que os programadores recebem através de interfaces de programação de, mas não inclui qualquer referência à propriedade dos direitos sobre as obras.

<sup>(12)</sup> Por exemplo, graças ao programa MEDIA, com duração prevista até 2013, que poderá em seguida ser substituído por um novo programa de apoio.

<sup>(13)</sup> JO C 68 de 6.3.2012, pág. 28.

<sup>(14)</sup> *Id.*

<sup>(15)</sup> Instituições nacionais de financiamento dos filmes, bibliotecas e centros culturais.

<sup>(6)</sup> «Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union» [Licenciamento multiterritorial das obras audiovisuais na União Europeia], estudo independente para a Direção-Geral da Sociedade da Informação e Meios de Comunicação da Comissão Europeia, outubro de 2010. Ver igualmente a comunicação intitulada «Conteúdos criativos em linha no mercado único», COM(2007) 836 final.

<sup>(7)</sup> JO C 68 de 6.3.2012, pág. 28.

<sup>(8)</sup> 28.º regime, já proposto pelo Comité em matéria de direito europeu dos contratos. JO C 21 de 21.1.2011, p. 26.

<sup>(9)</sup> Televisão pela Internet.

## 2. Síntese da comunicação da Comissão

2.1 O documento em apreço está diretamente relacionado com a Estratégia Europa 2020 e dá seguimento à comunicação da Comissão intitulada «Um Mercado Único para os Direitos de Propriedade Intelectual» e conhecida como «estratégia para os DPI»<sup>(16)</sup>.

2.2 O setor cultural é um setor importante que emprega 6 milhões de trabalhadores na UE e representa 500 mil milhões de euros por ano, ou seja, 3% do PIB europeu. Como consequência da evolução tecnológica, a difusão das obras audiovisuais está a atravessar uma profunda revolução. As tecnologias digitais, a Internet de elevado e muito elevado débito, a computação em nuvem e a possibilidade de receção de obras audiovisuais nos computadores pessoais e nos telemóveis alteram profundamente as redes tradicionais de distribuição.

2.3 O Livro Verde aponta diversas pistas, mas garante a promoção de um modelo único de gestão dos direitos de autor baseado em licenças transnacionais e pan-europeias.

2.4 A Comissão considera que o processo de cessão de direitos para a transmissão em linha de obras audiovisuais (filmes, etc.) fora do território da transmissão inicial deve ser simplificado. O mesmo acontece com a difusão de programas a pedido que obrigam à aquisição de direitos diferentes dos adquiridos para a difusão inicial.

2.5 O Livro Verde especifica que a transmissão simultânea de uma emissão exige a obtenção de uma autorização especial dos titulares dos direitos.

2.6 No caso da retransmissão simultânea a partir de outros Estados-Membros, a Diretiva Satélite e Cabo<sup>(17)</sup> exige que os respetivos direitos sejam geridos por uma sociedade de gestão coletiva. Estes direitos são cumulativos com os direitos cedidos em direto pelos organismos de radiodifusão.

2.7 No que respeita à retransmissão por cabo, a Comissão salienta que os organismos representantes dos titulares de direitos nem sempre estão juridicamente habilitados a emitir licenças para esses direitos.

2.8 Por fim, desde há alguns anos que as operadoras de DSL, ou «Digital Subscriber Line» (Linha de Assinante Digital), de IPTV (Televisão por Protocolo Internet) e de TDT (Televisão Digital Terrestre), bem como de novas plataformas digitais, exploram os serviços de retransmissão de emissões, o que torna ainda mais difícil o cumprimento da legislação atualmente em vigor.

2.9 Numa perspetiva económica, a produção da UE rondava os 1 200 filmes em 2009, gerando apenas 25% das entradas na União Europeia, contra 68% de filmes americanos. Em contrapartida, representa apenas 7% do mercado americano. Para garantirem a promoção dos seus filmes, os produtores e os distribuidores europeus espaçam a estreia dos mesmos. A estreia

de um filme realiza-se, em geral, numa sala de cinema, depois em suporte vídeo, seguidamente em VoD («Video on Demand», ou vídeo a pedido), em seguida em canais por assinatura e, por fim, nos canais abertos. O desenvolvimento dos serviços de VoD propostos fora do país da produção multiplica o número de parceiros e, por conseguinte, de contratos.

Para reduzir o número destes procedimentos, a Comissão propõe uma gestão coletiva das obras e a criação de um balcão único para a concessão das licenças coletivas.

### 2.10 A outra vertente do Livro Verde aborda a remuneração dos autores

Na maior parte dos Estados-Membros, essa remuneração é gerida pelos produtores através de pagamentos fixos pela «compra» do seu contributo para a obra audiovisual. Assim, nesses Estados, os autores não recebem sistematicamente uma remuneração suplementar por cada difusão em linha das suas obras. Em alguns Estados-Membros, as sociedades de gestão coletiva que representam os autores cobram uma remuneração por utilização. Noutros, o responsável pelo pagamento dessas prestações é aquele que procede à difusão final.

### 2.11 Relativamente à remuneração dos intérpretes

Hoje em dia, esta remuneração é essencialmente contratual e fixa, como a dos autores. A Comissão propõe a implantação de um sistema de remuneração mais justo, sendo os respetivos direitos geridos por sociedades de gestão coletiva. O Livro Verde salienta, no entanto, que esses novos direitos criariam incerteza económica – e, portanto, jurídica – para os produtores, o que travaria a difusão em linha dessas obras.

## 3. Observações na generalidade

3.1 Com o Livro Verde em apreço, a Comissão visa a criação de um mercado único europeu para o setor através da convergência das regras nacionais.

O setor em causa diz respeito à cultura e aos seus canais de difusão digital. Trata-se de um domínio muito específico e sensível, pois veicula a história de um país, a sua língua, as suas tradições e as suas aspirações. Não pode ser abordado como um setor económico clássico, nem mesmo como um setor de interesse económico geral tradicional. A abordagem da Comissão no Livro Verde pode parecer excessivamente orientada para o consumidor. Contudo, a análise que faz dos diferentes mecanismos é cuidada e quase exaustiva.

3.2 O texto, muito denso, aborda inúmeros temas muito diferentes, mas o objetivo principal da Comissão é o do desenvolvimento do mercado único do setor.

### 3.3 Relativamente à situação da difusão audiovisual e dos direitos conexos, a Comissão baseia-se em diversas constatações:

<sup>(16)</sup> COM(2011) 287 final.

<sup>(17)</sup> Diretiva 93/83/CEE (JO L 248 de 6.10.1993, p. 15).

A primeira é a de que o atual sistema não funciona, é complexo e é dispendioso para o consumidor final. A segunda postula que o agrupamento das produções nacionais poderá aumentar a viabilidade comercial do setor no seu todo. Para uma empresa de VoD independente dos grandes fornecedores de acesso ou de iTunes é difícil obter direitos exclusivos territoriais ou europeus sobre as obras, direitos esses que estão muitas vezes concentrados nos produtores, os quais procuram maximizar as suas receitas por outras vias (vendas de DVD, sobretudo).

**3.4 Rumo a uma gestão centralizada das licenças** (agrupar os meios e as fontes de informação para o desenvolvimento do setor):

O Livro Verde propõe, portanto, a comercialização em linha dos direitos sobre os serviços em diversos territórios e apoia a aplicação de um modelo único de licenças que permita a concessão de licenças multiterritoriais.

O CESE entende que, para uma mesma região linguística, esta pode ser uma solução.

3.5 A multiplicidade dos canais de difusão, a multiplicidade dos recetores interativos e a mobilidade dos clientes exercem uma pressão muito forte sobre os modelos económicos das redes de distribuição.

3.6 Atualmente, a concessão de autorizações e de licenças é essencialmente nacional e baseia-se na negociação de contratos entre o produtor da obra e o difusor em linha. O Comité Económico e Social Europeu reconhece que o sistema proposto pela Comissão apresenta vantagens incontestáveis, nomeadamente no que respeita à rapidez e à simplicidade do acesso aos dados fornecidos pelos produtores. Pode constituir uma alavanca suplementar para a difusão de obras nacionais que, caso contrário, se manteriam locais.

3.7 Note-se, no entanto, que a entrada em vigor, há quinze anos, da Diretiva relativa à difusão por satélite não deu origem a serviços pan-europeus de difusão por satélite.

**3.8 Relativamente à criação de um regime europeu das obras, o qual pode apresentar riscos difíceis de avaliar.**

O CESE considera que essa base de dados deve ser puramente informativa.

Nomeadamente, o facto de uma obra se encontrar ou não registada não deve condicionar o acesso à proteção dos direitos de autor.

3.9 Tal estrutura a nível europeu teria a vantagem de reunir os setores europeus da produção e da difusão, com vista a fazer face aos grandes estúdios de Hollywood, que estão a mobilizar-se na Europa.

Aliás, é interessante notar que são precisamente os grandes estúdios americanos (Warner Bros., Disney, etc.) que estão a elaborar um sistema internacional de números de identificação das obras audiovisuais («Entertainment Identifier Registry»).

3.10 Da mesma maneira, desde 2004 que os produtores franceses têm vindo a desenvolver, pelo seu lado, o ISAN («International Standard Audiovisual Number»). Os números anteriormente referidos a respeito da produção de filmes europeus e americanos são preocupantes. Recorde-se que, com este sistema, a produção americana representa 75% dos bilhetes nas salas de cinema na Europa. A governação de uma entidade desse tipo é, portanto, fundamental.

3.11 Convém lembrar que são os produtores que, nas negociações comerciais com os difusores, estabelecem os montantes contratuais fixos dos direitos pagos aos autores e demais titulares de direitos e garantem o respetivo pagamento. O problema da remuneração dos titulares de direitos pode ser resolvido, em parte, através de uma gestão centralizada. Pelo contrário, afigura-se de difícil concretização a ideia sedutora de introduzir um processo de remuneração em função da audiência calculada ao longo dos anos.

3.12 Há um verdadeiro conflito de interesses entre os produtores, os difusores dos filmes e os consumidores. Os produtores, por um lado, pretendem uma estreia inicial nas salas de cinema com vista a garantir a melhor promoção possível das suas obras; os difusores, por outro lado, reivindicam a sua disponibilização mais rápida em suporte vídeo, nos canais por assinatura e a pedido.

3.13 O CESE entende que, perante o aumento do peso da IPTV, da ADSL e das plataformas digitais, é necessário proceder a uma negociação com vista a modular esses prazos. Quanto às obras mais antigas não abrangidas por acordos de exclusividade, a criação de um sistema de identificação e recenseamento associado a uma base de dados dos titulares de direitos é muito interessante.

3.14 A Comissão está, portanto, a apostar na gestão coletiva das obras (base de dados) para estimular o setor! **A União Europeia será capaz de neutralizar o poder das multinacionais americanas? Os riscos que um abandono abrupto dos atuais sistemas nacionais pode acarretar são bem reais.**

3.15 Na opinião do CESE, há que realizar avaliações rigorosas antes de qualquer abandono ou enfraquecimento dos atuais sistemas nacionais. Como já afirmado anteriormente, os lóbis que defendem os interesses das empresas americanas são eficazes e, como é natural, fazem pressões para que se proceda à liberalização deste setor muito lucrativo.

3.16 A Comissão pretende, através deste projeto, desenvolver a circulação das obras da UE e regulá-la. Assim, os sinais técnicos e regulamentares que dela emanam são importantes, pois podem acelerar um processo de liberalização já iniciado por outros.

3.17 O CESE apoia sem reservas qualquer iniciativa da Comissão que vise facilitar o acesso em linha dos cidadãos às obras. Esse acesso deve ser possível em todo o território da União Europeia, a preços acessíveis, permitindo assim uma melhor difusão da cultura dos Estados-Membros e facilitando a educação dos jovens europeus. Por outro lado, o Comité considera que certas formas de «versioning» podem prejudicar os objetivos culturais da distribuição em linha, como a introdução de anúncios comerciais em obras originalmente concebidas sem intervalos publicitários, ainda que essas versões de qualidade inferior possam permitir distribuir gratuitamente ou a baixo custo as obras assim mutiladas. Estas considerações deveriam constar de um código de qualidade voluntário para os distribuidores em linha pela Internet, por cabo ou por ondas hertzianas, que se comprometeriam a respeitar o mais possível as obras originais.

3.18 Um parecer do CESE sobre a comunicação da Comissão intitulada «Um Mercado Único para os Direitos de Propriedade Intelectual»<sup>(18)</sup> recorda a diversidade dos diferentes modelos nacionais e as abordagens contraditórias da gestão dos direitos de autor no domínio cultural. **Por essa razão, consciente de que a reflexão ainda não está terminada, o CESE considera que a primeira coisa a fazer seria uma definição dos princípios de um código europeu.** Numa primeira fase, esse código, assente no respeito das especificidades culturais de cada país, deveria limitar-se a estabelecer princípios simples incontornáveis que todos os países teriam de observar na emissão das licenças.

3.19 O CESE considera que não é conveniente tornar extensível o direito do país de origem, pois a escolha do país de

estabelecimento da sociedade prestadora pode contornar esse princípio, de resto correto. A Comissão lançou entretanto ações e consultas no sentido de os operadores de transmissão de dados investirem em novas redes com capacidade para esse tráfego com boa qualidade e a preços acessíveis.

3.20 No Livro Verde ora em apreciação, a Comissão afirma que a gestão coletiva dos direitos estimulará o crescimento das redes digitais. Mas falta agora ter a certeza de que os operadores de redes terão capacidade financeira suficiente para modernizar e aumentar a sua capacidade de difusão. Eis a razão por que o parecer do CESE sobre a «Abertura e neutralidade da Internet na Europa»<sup>(19)</sup> dá um contributo útil sobre certas teses referidas no Livro Verde.

3.21 No caso da retransmissão simultânea a partir de outros Estados-Membros, a Diretiva Satélite e Cabo obriga a uma gestão dos direitos por uma sociedade de gestão coletiva. Estes direitos são cumulativos com os direitos cedidos em direto pelos organismos de radiodifusão. Este processo dual, que pode parecer pesado, é necessário para evitar o risco de quebras da programação (utilização de suportes já ocupados por outras emissões).

3.22 A Comissão considera que os financiamentos nacionais são vitais para o desenvolvimento do setor audiovisual e apoia o programa MEDIA criado para impulsionar a difusão das obras em vários territórios. O CESE concorda com a Comissão, mas constata o decréscimo desses subsídios e que as entidades financiadoras têm de formar agrupamentos maciços para financiar um filme.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

<sup>(18)</sup> JO C 68 de 6.3.2012, pág. 28.

<sup>(19)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 139.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos mercados de instrumentos financeiros, que altera o Regulamento (EMIR) relativo aos derivados OTC, às contrapartes centrais e aos repositórios de transações**

COM(2011) 652 final – 2011/0296 (COD)

(2012/C 143/14)

Relator-geral: **Edgardo Maria IOZIA**

Em 15 e 25 de novembro de 2011, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho 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 mercados de instrumentos financeiros, que altera o Regulamento [EMIR] relativo aos derivados OTC, às contrapartes centrais e aos repositórios de transações*

COM(2011) 652 final – 2011/0296 (COD)

Em 25 de outubro de 2011, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu encarregou a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo de preparar os correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu designou Edgardo Maria Iozia relator-geral na 478.<sup>a</sup> reunião plenária, de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), e adotou, por 99 votos a favor, com 5 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de regulamento da Comissão e espera que ela seja adotada dentro em breve com vista a uma proteção mais eficaz dos aforradores e à adoção dos princípios nela previstos para todos os instrumentos financeiros <sup>(1)</sup>.

1.2 O CESE considera que a proposta de regulamento permite alcançar os objetivos de:

- aumentar a transparência das operações e o número de dados fornecidos às autoridades competentes sobre as transações efetuadas;
- tornar obrigatória a negociação de instrumentos derivados em sistemas organizados;
- facilitar a eliminação de entraves ao acesso não discriminatório aos mecanismos de compensação;
- melhorar a supervisão dos instrumentos financeiros e das posições em instrumentos derivados;
- controlar a prestação de serviços financeiros por empresas de países terceiros sem sucursais na UE;
- controlar e reduzir o impacto dos métodos de negociação automática e algorítmica.

1.3 O regulamento em exame preconiza uma maior transparência e adota medidas destinadas a reduzir a fragmentação.

A aplicação uniforme de um quadro regulamentar único evita o risco, muito elevado nos mercados financeiros, de arbitragem regulamentar, beneficiando os utilizadores finais devido à redução dos custos de transação assim conseguida (pelo menos, em teoria).

1.4 A Comissão deveria dar, nas propostas legislativas que apresenta, todo o realce às vantagens da regulamentação para as várias partes interessadas: utilizadores individuais dos serviços financeiros, pequenas e médias empresas, operadores e administração pública.

1.5 Em termos gerais, a Comissão deveria apoiar com convicção um programa de educação financeira. O CESE retomou recentemente este tema num seu parecer de iniciativa <sup>(2)</sup>.

1.6 Ainda que os custos decorrentes do novo regulamento não pareçam muito relevantes, o CESE exprime a sua perplexidade com o possível impacto em termos de custos macroeconómicos para o sistema financeiro, que aparentemente não é tido em devida conta na avaliação de impacto. Neste ponto, o CESE já há muito, e por diversas ocasiões, solicitou que se analisasse a fundo «os efeitos cumulativos das iniciativas regulamentares, com vista à adoção das medidas necessárias para o sistema financeiro e o mercado de capitais. Graças a um sistema estável e eficiente, [seria] possível promover a estabilidade financeira e a liquidez da economia real» <sup>(3)</sup>. O CESE congratula-se com o facto de a Comissão ter decidido realizar um estudo nesse sentido, indispensável para se conseguir apreender o verdadeiro impacto de todas as medidas reguladoras, e espera que o mesmo seja publicado dentro em breve.

<sup>(1)</sup> JO C 54 de 19.2.2010, p. 44.

<sup>(2)</sup> JO C 318 de 29.10.2011, p.24.

<sup>(3)</sup> JO C 107 de 6.4.2011, p. 21.

1.7 O CESE chama a atenção para um problema de compatibilidade do artigo 40.º do regulamento, relativo aos atos delegados, com o artigo 290.º do TFUE. O número, o conteúdo e os termos dos atos delegados não são coerentes com as previsões do Tratado e excluem do processo legislativo normal demasiados temas fundamentais que constituem a arquitetura do regulamento. O CESE recomenda uma reflexão atenta para tornar o artigo 40.º plenamente conforme às disposições do TFUE.

## 2. A proposta de regulamento

2.1 Nos últimos anos, os mercados financeiros sofreram enormes mudanças. O surgimento de novas plataformas de negociação e de novos produtos e os progressos tecnológicos que possibilitam, por exemplo, transações de alta frequência vieram alterar o panorama neste universo.

2.2 Estas propostas visam tornar os mercados financeiros mais eficientes, resilientes e transparentes e reforçar a proteção dos investidores. O novo quadro confere também mais poderes de supervisão aos reguladores e estabelece regras claras de funcionamento para todas as atividades de negociação financeira.

### 2.3 Elementos essenciais da proposta

2.3.1 Estruturas de mercado mais robustas e eficientes: a Diretiva MiFID já abrangia os sistemas de negociação multilateral e os mercados regulamentados, mas a atual revisão alarga o âmbito de aplicação do quadro regulamentar a um novo tipo de plataforma de negociação, os sistemas organizados de negociação, plataformas que não estão regulamentadas mas que desempenham um papel de importância crescente. Por exemplo, os contratos de derivados normalizados são, cada vez mais, negociados nestas plataformas. A nova proposta vem preencher esta lacuna. A Diretiva MiFID revista continua a permitir diferentes modelos de negócios, mas assegura que todas as plataformas de negociação respeitarão as mesmas regras de transparência e que os conflitos de interesses serão atenuados.

2.3.2 Tomar em conta as inovações tecnológicas: por outro lado, a Diretiva atualizada cria novas salvaguardas no que respeita às atividades de negociação algorítmica e de alta frequência, que aumentam enormemente a rapidez das transações e criam eventuais riscos sistémicos.

2.3.3 Essas salvaguardas exigem, nomeadamente, que a negociação algorítmica seja devidamente regulamentada e que os operadores nela envolvidos disponham de liquidez adequada, impedindo-os ainda de acrescentar volatilidade com as entradas e saídas dos mercados. Por último, as propostas vêm melhorar as condições de não acesso a alguns serviços essenciais pós-negociação, nomeadamente de compensação, que, de outro modo, podem falsear a concorrência entre plataformas de negociação.

2.4 Maior transparência: ao abrangerem a categoria dos sistemas organizados de negociação, as propostas melhoram a transparência das atividades de negociação nos mercados bolsistas, incluindo as plataformas de negociação anónima (*dark pools*) (volumes ou liquidez negociados não disponíveis nas plataformas públicas). Só haverá isenções em determinadas circunstâncias. As propostas criam ainda um novo regime de trans-

parência para as negociações nos mercados não bolsistas (ou seja, obrigações, produtos financeiros estruturados e instrumentos derivados). Além disso, graças à nova exigência de recolha de todos os dados do mercado num único local, os investidores terão uma visão de conjunto de todas as atividades de negociação na UE, o que os ajudará a tomarem decisões mais fundamentadas.

2.5 Reforço dos poderes de supervisão e quadro mais estrito para os mercados de derivados para matérias-primas: as propostas reforçam o papel e os poderes dos reguladores. Em coordenação com a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados, e em determinadas circunstâncias, os supervisores poderão proibir determinados produtos, serviços ou práticas que ponham em causa a proteção dos investidores, a estabilidade financeira ou o bom funcionamento dos mercados.

2.6 Maior proteção dos investidores: com base num conjunto abrangente de regras já em vigor, a Diretiva MiFID revista estabelece requisitos mais estritos para a gestão de carteiras, a consultoria para investimentos e a oferta de produtos financeiros complexos, designadamente produtos estruturados. Para prevenir eventuais conflitos de interesses, os consultores independentes e os gestores de carteiras não poderão efetuar/receber pagamentos ou outras formas de remuneração a/de terceiros. Por último, são criadas, para todas as empresas de investimento, regras relativas à governação das empresas e à responsabilidade dos gestores.

## 3. Observações e reflexões

3.1 Segundo os dados fornecidos pelo Banco de Regulações Internacionais, o valor nominal dos derivados em circulação passou de 601,046 biliões de dólares em dezembro de 2010, para 707,569 biliões em junho de 2011 (*BIS Quarterly Review*, dezembro de 2011).

3.2 A nova proposta visa aumentar o nível de eficiência, integridade e transparência dos mercados financeiros, especialmente o dos menos regulamentados, e, por conseguinte, reforçar a proteção dos investidores.

3.3 Nos últimos vinte anos, tem-se assistido a um aumento vertiginoso dos volumes de transações globais, que injetou nos mercados financeiros grandes quantidades de liquidez. Este crescimento sem precedentes, determinado sobretudo pela especulação de curto prazo, não foi acompanhado nem secundado por um crescimento paralelo da economia real, do mercado de trabalho e dos salários. O CESE considera que a proposta de regulamento é necessária e capaz de contribuir para atenuar esses efeitos sobre o mercado.

3.4 A função original dos mercados financeiros é a de apoiar o desenvolvimento económico reduzindo as assimetrias de informação e favorecendo, deste modo, uma afetação de recursos eficaz. Conforme já salientado, a crise trouxe à luz um mecanismo de funcionamento erróneo dos mercados em que os intervenientes agiram segundo lógicas diferentes da que é própria da economia da informação e utilizaram os mercados financeiros para fins meramente especulativos a muito curto e a curto prazo.

3.5 Os nossos mercados foram, por conseguinte, inundados por um afluxo de liquidez de muito curto prazo e não receberam (e continuam a não receber) incentivos para promover a indústria real em vez do setor da finança. Este comportamento reforça a distância entre os dois elementos do binómio natural da indústria e dos mercados financeiros, que criam instrumentos cada vez mais opacos, abstratos e complexos.

3.6 A especulação faz parte da lógica dos mercados e é intrínseca ao próprio mercado, garantindo a liquidez e assinalando as anomalias, mas a especulação de muito curto prazo é, pelo contrário, económica e socialmente inútil e contribui de forma determinante para o desenvolvimento de bolhas financeiras. Urge inverter a tendência atual transferindo a atenção dos investidores para o crescimento real.

3.7 Neste contexto, a proposta de regulamento proporciona seguramente medidas e instrumentos válidos para enfrentar as fragilidades e os desequilíbrios evidentes do nosso sistema.

3.8 O novo quadro regulamentar relativo a sistemas de transações organizadas prevê regras de funcionamento mais claras para todas as atividades de negociação. Os serviços de gestão de carteiras, a consultoria em matéria de investimentos em títulos e a oferta de produtos financeiros complexos ficam sujeitos a normas mais rigorosas. As novas disposições legislativas, ao estabelecer novas obrigações no atinente à responsabilidade dos gestores e à revisão da governação das empresas (*corporate governance*), levará os intermediários a reverem a sua estrutura societária. O CESE entende que as obrigações impostas pela nova disciplina regulamentar, embora onerosas, são oportunas e coerentes com os objetivos do regulamento.

3.9 A proposta de regulamento introduz os sistemas organizados de negociação (OTF – *Organized Trading Facilities*). O CESE é favorável a esta inovação, uma vez que permite a integração de vários sistemas de negociação utilizados por várias contrapartes. Este sistema será útil ao mercado no seu todo, uma vez que permite evidenciar a pertinência de utilizar vários instrumentos que concorrem entre si mas que devem de todos os modos respeitar o princípio da execução nas melhores condições (*best execution*).

3.10 A regulamentação intervém igualmente no âmbito dos poderes reservados às autoridades competentes, atribuindo-lhes poderes especiais em matéria de venda de produtos e serviços que possam lesar de forma grave os interesses dos investidores ou a estabilidade do mercado.

3.11 Além disso, o princípio da transparência não é aplicado apenas aos mercados mas também ao nível das autoridades competentes. Estas podem, com efeito, trocar entre si informações relativas às negociações, evitando o risco de eventuais abusos de mercado. O CESE dá o seu pleno aval a estes aspetos da proposta de regulamento, na medida em que se trata de intervenções decididas para reforçar a proteção dos investidores.

3.12 Segundo operadores abalizados do mercado, a nova regulamentação tem uma importância capital e levará à altera-

ção da estrutura dos mercados financeiros europeus. Há, por exemplo, um risco sistémico intrínseco que deverá ser tido em conta e que se tornou patente na recente crise financeira. O incumprimento por parte de um banco pode pôr em risco a execução das obrigações assumidas nas transações OTC e, portanto, propagar-se às suas contrapartes, às outras entidades. A nova regulamentação reduz o risco de contraparte do mercado OTC. A proposta de regulamento implicará uma notável redução das transações em mercados não organizados.

3.13 Outra finalidade do novo regulamento, considerada mais que positiva pelo CESE, prende-se com a concentração dos dados sobre todas as transações OTC, e não apenas dos dados que assumirão a forma de uma contraparte central. As autoridades de supervisão terão acesso a esta informação, o que lhes permitirá realizar um controlo eficaz do mercado. Atualmente, esta atividade não pode ser realizada devido à falta de dados. No atinente a estes aspetos, o regulamento apresenta, porém, uma estrutura aberta que não está predefinida. Por exemplo, incumbirá aos operadores ou à Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados estabelecer, nas suas decisões posteriores, quais as categorias de derivados elegíveis para uma contraparte central. Por esta razão, não é possível quantificar agora quais das transações atuais serão verdadeiramente afetadas.

3.14 Outro aspeto pertinente prende-se com o facto de o futuro regulamento europeu não fornecer qualquer indicação sobre a estrutura do mercado das futuras contrapartes centrais. Poder-se-á, portanto, reforçar as atuais estruturas existentes nos vários países, como por exemplo a *Cassa di Compensazione e Garanzia* da Bolsa de Valores italiana, ou assistir-se-á ao aparecimento de alguns, poucos, grandes organismos à escala do continente europeu. Trata-se apenas de hipóteses, que não são expressas pelo regulamento. Independentemente da estrutura específica escolhida, convém reiterar a importância fundamental do modo como as atividades de gestão dos riscos serão geridas e a eficácia dos mecanismos de supervisão para evitar, no futuro, incumprimentos de consequências desastrosas.

3.15 Além disso, o processo de harmonização das transações e sujeitá-las a contrapartes centrais deverá reduzir os custos. O processo de concentração pode, indubitavelmente, ter este impacto, mas não há certezas a este respeito. Seguramente, se a nova regulamentação for bem implementada, permitirá calcular melhor os riscos que, no passado recente, foram, com frequência, subestimados pelos intermediários de crédito em busca de maiores volumes de transações e do lucro a curto prazo.

#### 4. Pontos críticos

4.1 Uma das principais preocupações prende-se com os custos de aplicação do presente regulamento, que parecem ter sido subavaliados e que surgem num momento em que as instituições financeiras já estão sob pressão do ponto de vista regulamentar, de rentabilidade e de custos. As instituições financeiras devem ser eficientes e apoiar a economia, mas também manter um perfil de rentabilidade adequado. Receia-se que estes custos apenas possam ser transferidos para os investidores e clientes. O CESE considera que os utilizadores e as empresas, em particular as PME, devem ser protegidos contra essa possibilidade.

4.2 Segundo a Comissão, os custos de conformidade pontuais oscilarão entre 512 e 732 milhões de euros, e os custos correntes entre 312 e 586 milhões de euros. Estes custos estão subestimados. Por exemplo, os custos operacionais relativos à criação da infraestrutura tecnológica para cumprir os requisitos relativos apenas à comunicação dos dados são discutíveis e, só por si, acarretam o risco de ultrapassar o montante global referido. A Comissão lançou, por fim, um estudo para avaliar o impacto total dos custos cumulativos gerados pelas novas iniciativas regulamentares, preconizado e solicitado pelo CESE desde algum tempo, e considera oportuno que, para compreender plenamente o efeito do regulamento em termos de prazos e custos, esse estudo seja completado e tornado público muito em breve.

4.3 A partir do momento em que as alterações legislativas globais continuam a aumentar os custos e as dificuldades das instituições financeiras, estas interrogar-se-ão sobre alguns aspetos importantes, nomeadamente se não haverá áreas da sua atividade que devem suspender ou se não devem transferi-lo para outra jurisdição.

4.4 Embora o princípio da redução do risco através de uma maior transparência seja acolhido favoravelmente por muitos, é necessário compreender melhor qual será o impacto global da legislação na capacidade da Europa de competir no mercado mundial dos serviços financeiros.

4.5 Remetendo ainda para a maior transparência decorrente da nova regulamentação, convém perguntar quem são os beneficiários diretos e reais das novas intervenções. Não há dúvidas de que os bancos de investimento ou os fundos especulativos lucram com mais informação, mas poder-se-á dizer o mesmo dos mercados comerciais?

4.6 O CESE pergunta-se se a regulamentação assaz vinculativa no atinente às plataformas de negociação anónima (*dark pools*) não acabará por prejudicar a capacidade das sociedades de gestão das poupanças de negociarem da melhor forma por conta dos seus próprios clientes (em última análise, os pequenos clientes).

4.7 Um dos objetivos da proposta de regulamento é unificar, harmonizar e integrar os mercados financeiros. Em geral, é

escasso o conhecimento que os pequenos investidores possuem sobre os instrumentos financeiros à sua disposição no seu mercado de referência. Por conseguinte, embora o CESE, por um lado, apoie o princípio de consolidação das várias plataformas de negociação, por outro, recomenda à Comissão que promova com certa urgência programas de educação financeira. O CESE considera, com efeito, que, sem um nível adequado de preparação e de sensibilização dos investidores, o processo de harmonização almejado arrisca-se a não surtir o efeito desejado.

4.8 Além disso, uma das implicações mais importantes do novo regulamento é a extensão das categorias de bens a que se aplica: para além das ações, a intenção é aplicar o regulamento a todos os instrumentos financeiros ao mesmo tempo. O encajamento dado pelo regulamento em apreço a transações mais competitivas baseadas numa compensação dos derivados cotados, se continuado, terá implicações muito significativas para a estrutura do mercado. Alguns mercados de rendimento fixo, que já funcionam em plataformas eletrónicas, são forçosamente os candidatos mais prováveis a um rápido progresso neste sentido.

4.9 A proposta de regulamento inclui no artigo 40.º uma longa e variada lista de atos delegados que podem ser aprovados pela Comissão. O conteúdo destes atos é bastante extenso (para citar só alguns exemplos: especificação dos diferenciais entre as cotações de compra e venda (*bid-ask*), o volume ou o tipo de ordens, os dados pormenorizados que os mercados regulamentados e as empresas de investimento devem especificar na informação a colocar à disposição do público relativamente a cada categoria de instrumento financeiro, e assim por diante). O CESE chama a atenção para um problema de compatibilidade do artigo 40.º com o artigo 290.º do TFUE, tal como alterado e integrado no Tratado de Lisboa. Segundo as disposições do Tratado, «um ato legislativo pode delegar na Comissão o poder de adotar atos não legislativos de alcance geral que completem ou alterem certos elementos não essenciais do ato legislativo [...]». Após análise dos conteúdos da proposta de regulamento que podem ser objeto de um ato delegado, o CESE considera que se trata de elementos essenciais e não marginais. A lista de atos delegados incluída no artigo 40.º do regulamento deve, por conseguinte, ser considerada redundante, demasiado extensa e incompatível com o TFUE.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2004/109/CE relativa à harmonização dos requisitos de transparência no que se refere às informações respeitantes aos emitentes cujos valores mobiliários estão admitidos à negociação num mercado regulamentado e a Diretiva 2007/14/CE da Comissão**

COM(2011) 683 final – 2011/0307 (COD)

(2012/C 143/15)

Relator: **Paulo BARROS VALE**

Em 30 de novembro de 2011 e em 15 de novembro de 2011, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos dos artigos 50.º e 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2004/109/CE relativa à harmonização dos requisitos de transparência no que se refere às informações respeitantes aos emitentes cujos valores mobiliários estão admitidos à negociação num mercado regulamentado e a Diretiva 2007/14/CE da Comissão*

COM(2011) 683 final – 2011/0307 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 1 de fevereiro de 2012.

Na 478.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 232 votos a favor, 3 votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Síntese e conclusões

1.1 A proposta de alteração à Diretiva Transparência faz parte de um pacote mais alargado de medidas, iniciativa da Comissão, no sentido de facilitar o acesso ao financiamento para as Pequenas e Médias Empresas (PME's). Ao mesmo tempo, revela preocupação com a restauração da confiança dos investidores, bem como com a importância da prestação de informação de qualidade ao mercado. Sendo a proposta de alteração em apreço o resultado das recomendações de um relatório independente elaborado pela consultora Mazars, na audição e opinião das partes interessadas, no relatório da Comissão de maio de 2010 e numa avaliação de impacto de cada uma das opções encontradas, o CESE concorda com os seus objetivos e conteúdo, não podendo, no entanto, deixar de elencar algumas considerações.

1.2 As alterações propostas, pensadas para tornar o mercado mais atrativo aos pequenos e médios emitentes, irão ser aplicadas a todos. O maior impacto das simplificações poderá vir a sentir-se não nos verdadeiros alvos das alterações mas sim nas grandes empresas a operar no mercado. As exigências da Diretiva Transparência não são vistas por muitos como um entrave à entrada no mercado dos pequenos e médios emitentes pelo que não é certo que estas simplificações sejam um fator crítico para essa tomada de decisão e que o seu impacto na atratividade das PME's seja significativo. No entanto, e uma vez que estas simplificações, segundo a opinião das partes interessadas, não comprometem a credibilidade do mercado nem a proteção do investidor, representarão um impacto económico que, embora possa ser maior nas grandes empresas, acabará por ter alguma expressão nas PME, revelando-se por isso importante para a tipologia de empresas mais representativas do tecido empresarial europeu.

1.3 A publicação dos relatórios trimestrais, já em 2004, foi uma questão que suscitou verdadeiros debates, com várias vozes

contra, a cuja aplicação o CESE recomendou prudência. As consequências negativas da sua obrigatoriedade apontadas então (aumento da quantidade e não da qualidade da informação, custos tanto financeiros como de oportunidade elevados, instauração de uma lógica de curto prazo provocada pela necessidade de mostrar resultados ao mercado em detrimento de uma visão mais estratégica e de longo prazo) vieram a confirmar-se. A pressão da obtenção de resultados de curto prazo pode mesmo ser considerada como um dos fatores causadores da crise que se instalou, com o setor financeiro pressionado em cada trimestre para apresentar resultados cada vez mais positivos. Não estando em causa a transparência exigível e desejável, uma vez que a divulgação de informações importantes está assegurada pelo cumprimento das diretivas “Prospetos” e “Abuso de mercado”, o CESE apoia a suspensão da obrigatoriedade deste tipo de publicação permitindo que seja o mercado quem dita a decisão sobre a quantidade de informação necessária.

1.4 A complexidade da elaboração das narrativas dos relatórios é apontada por alguns como importante fonte de custos de oportunidade e de outros relacionados com a subcontratação de especialistas na matéria. Não sendo certo que a elaboração destes modelos pelo Comité das Autoridades de Regulamentação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários (AEVMM) possa ter um grande impacto positivo na redução de custos, poderá a iniciativa traduzir-se em alguma poupança nas PME que, com a sua utilização, evitem a contratação de entidades externas para a elaboração de tais narrativas. Alerta-se finalmente para o facto da dificuldade de prever em modelos todas as situações, o que poderá conduzir a algumas simplificações da informação prestada e mesmo à não divulgação de outras importantes por não estarem neles consideradas.

1.5 O alargamento da definição dos instrumentos financeiros sujeitos a notificação denota a preocupação em atualizar as regras às inovações do mercado e por conseguinte em,

acompanhar as evoluções. Esta alteração alinha a Diretiva Transparência com as medidas já tomadas no Reino Unido e em Portugal e em preparação noutros países da União Europeia e do resto do mundo. Em França existiu uma iniciativa legislativa nesta matéria que veio a mostrar-se insuficiente. Se o receio de «inundar» o mercado com informação desnecessária pode existir, a experiência, nos países onde as regras já exigem este tipo de notificação, contradiz este receio e muitas das partes interessadas ouvidas sugerem a aprendizagem, nesta matéria, pela experiência inglesa.

1.6 No que à criação do mecanismo europeu de informação diz respeito, o CESE chama a atenção para o facto de poder ser difícil a integração das bases nacionais existentes, por via de incompatibilidades entre a tecnologia utilizada nas diferentes bases de dados nacionais. Embora várias partes interessadas defendam a utilidade da criação deste mecanismo, principalmente no que concerne à informação aos investidores e analistas, a relação custo/benefício da sua criação e manutenção deverá ser equacionada. Não obstante, esta é uma importante medida conducente ao desenvolvimento do mercado único.

1.7 No que concerne à nova redação do artigo 6.º da diretiva acerca da obrigatoriedade de divulgação das informações sobre os pagamentos feitos aos governos, o CESE defende uma maior abrangência desta disposição. A importância da divulgação dos pagamentos efetuados pelos emitentes que desenvolvem atividade nas indústrias extrativas e na exploração das florestas é inquestionável mas a redação deste artigo poderia ser mais ambiciosa ao abranger as concessões a privados de interesses públicos tais como a exploração da rede de transportes, telecomunicações, energia e jogo, por mera concessão ou por estabelecimento de parcerias público-privadas. Quaisquer destas transações com as autoridades públicas, por país e por projeto, deveriam ser divulgadas. Sendo o objetivo desta medida a responsabilização dos governos pela aplicação das receitas arrecadadas não são de menosprezar os montantes transacionados decorrentes de outras atividades exploratórias dos recursos e infraestruturas de um país, para além das que agora são contempladas na diretiva.

1.8 No que concerne às sanções, o CESE defende que, para além do estabelecimento dos limites máximos das sanções previstos, deveriam ser também impostos limites mínimos evitando com isso a impunidade ou a aplicação de sanções não intimidatórias ou mesmo não penalizadoras de comportamentos ilícitos, ao mesmo tempo harmonizando as práticas entre Estados-Membros.

1.9 Tendo em consideração o quadro atual será pouco provável que um cenário de aumento súbito da procura venha a existir mas alerta-se apenas para a possibilidade de a proposta de simplificação das regras da Diretiva Transparência, em conjunto com outras previstas para aumentar a atratividade do mercado, poder resultar num incremento do número de transações cujo impacto no funcionamento do mercado não foi ainda equacionado. Ao mesmo tempo, a maior visibilidade dada às PME e a maior atratividade para os investidores poderão acentuar as lacunas de formação existentes nos consumidores que os impossibilita de interpretar as informações disponíveis e, conseqüentemente, tomar decisões conscientes.

## 2. Contexto da proposta

2.1 No âmbito do disposto no artigo 33.º da Diretiva Transparência (Diretiva 2004/109/CE<sup>(1)</sup>), a Comissão apresentou um relatório de informações sobre a aplicação da diretiva ao longo dos anos da sua vigência. O relatório conclui pela importância, para a maioria das partes interessadas, dos requisitos nela contemplados no funcionamento adequado e eficiente do mercado.

2.2 A presente proposta de alteração da diretiva é apresentada tomando em consideração a prioridade política da Comissão de melhorar o enquadramento regulamentar e facilitar o acesso ao capital por parte dos pequenos e médios emitentes e tem como objetivo tornar as obrigações das PME cotadas mais proporcionais, sem contudo comprometer a proteção dos investidores. A proposta de alteração visa ainda a estabilidade financeira, pela garantia de transparência das aquisições económicas e da confiança dos investidores, ao mesmo tempo que incentiva uma maior concentração nos resultados a longo prazo. Finalmente, ao legislar no sentido de melhorar o acesso às informações regulamentares a nível da União, visa reforçar a integração funcional dos mercados europeus de valores mobiliários e assegurar uma maior visibilidade transfronteiras das PME cotadas.

2.3 De salientar que a presente proposta de alteração se baseia num estudo independente conduzido pela consultora Mazars, cujo objetivo foi fornecer evidências quantitativas e qualitativas destinadas a apoiar a Comissão na elaboração do relatório apresentado ao Parlamento Europeu e ao Conselho, previsto no artigo 33.º da diretiva sobre a sua aplicação. Foram ainda tidos em consideração relatórios publicados pelo Comité das Autoridades de Regulação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários (AEVMM) e pelo Grupo Europeu de Peritos de Valores Mobiliários (ESME).

2.4 São dois os temas apontados como pontos a melhorar: o facto de a diretiva, sendo de mínima harmonização, permitir aos Estados a adoção de medidas mais restritivas que criam problemas de aplicabilidade e aumentam os custos e a ausência de medidas mais suaves para as PME que, se crê, as inibem de recorrer ao mercado. Por outro lado, são pedidas clarificações em algumas definições constantes da diretiva bem como mais consistência e clareza na aplicação, no texto do documento, de alguns termos com significados semelhantes. É finalmente apontada a necessidade de introdução de melhoramentos nas regras de notificação.

2.5 Foram analisados os impactos das várias opções encontradas que conduziram às seguintes escolhas:

2.5.1 Com o objetivo de permitir uma maior flexibilidade quanto à frequência e calendarização da publicação de informações financeiras, principalmente para as PME, a opção traduz-se na abolição da obrigação de apresentação dos relatórios trimestrais para todas as sociedades cotadas. Embora o objetivo seja o da simplificação para as PME, a solução encontrada passa por não diferenciar o destinatário da medida para não criar dualidade de critérios passível de confundir os investidores. Espera-se

<sup>(1)</sup> JO L 390 de 31.12.2004, pp. 38-57; Parecer CESE: JO C 80 de 30.3.2004, p. 128.

que a medida se traduza numa redução de custos bem como numa focalização em resultados de mais longo prazo ao retirar a pressão de apresentação trimestral de resultados. A proteção do investidor não é colocada em causa uma vez que continuam a ser obrigatórias as disposições das Diretivas Prospetos e Abuso do Mercado, assegurando-se a divulgação de informações ao mercado de acontecimentos e/ou factos importantes passíveis de influenciar o preço dos valores mobiliários.

2.5.2 Para simplificar as partes descritivas dos relatórios financeiros das PME mais uma vez a solução adotada passa por aplicar a opção a todos e traduz-se no pedido à AEVMM de criação de modelos não vinculativos para estes itens. Espera-se, para além da redução de custos, introduzir um grau de comparabilidade da informação para os investidores, bem como o aumento da visibilidade transfronteiras das PME.

2.5.3 No sentido de eliminar as lacunas nos requisitos de notificação relativos a percentagens importantes de direitos de voto é proposto o alargamento do regime a todos os instrumentos que tenham um efeito semelhante ao das participações e detenções de direitos de aquisição de ações.

2.5.4 Com vista a eliminar as divergências em matéria de requisitos de notificação de participações importantes opta-se pela agregação das detenções de participações às detenções de instrumentos financeiros que conferem acesso a ações, onde se incluem os instrumentos derivados em dinheiro.

2.6 As principais alterações introduzidas, quer com vista a facilitar o acesso das PME ao mercado, quer quanto à clarificação do texto da diretiva são as seguintes:

2.6.1 Aos emitentes de países terceiros que não escolham, num prazo de três meses, o seu Estado-Membro de origem, é designado um a título supletivo.

2.6.2 É abolido o requisito de publicação das declarações intercalares de gestão e/ou dos relatórios trimestrais.

2.6.3 A definição dos instrumentos financeiros sujeitos a notificação é alargada.

2.6.4 As detenções de participações e as detenções de instrumentos financeiros são agregadas, para efeitos da notificação de participações importantes. No entanto, continua a ser permitido aos Estados-Membros o estabelecimento de limiares de notificação de participações importantes mais baixos do que os previstos na diretiva, tendo em conta as especificidades de cada mercado e quando tal seja necessário para garantir a transparência nesta matéria.

2.6.5 A delegação de poder na Comissão de adotar normas técnicas de regulamentação elaboradas pela AEVMM, quanto aos requisitos técnicos para acesso a informações regulamentares a nível da UE, por forma a agilizar o acesso à informação financeira evitando a consulta de 27 bases de dados nacionais diferentes. O objetivo é a criação de um mecanismo europeu de informações regulamentares.

2.6.6 A imposição de divulgação dos pagamentos de cada sociedade, quer a nível individual quer a nível consolidado, efetuados em benefício dos governos no que respeita à exploração de recursos naturais.

2.6.7 Os poderes sancionatórios das autoridades competentes são reforçados, sendo as sanções ou medidas impostas por violação das disposições sujeitas a publicação.

### 3. Questões suscitadas pela proposta

3.1 A presente revisão da Diretiva Transparência tem como objetivo, entre outros, contribuir para a atratividade dos mercados regulamentados para os pequenos e médios emitentes. O aumento da atratividade do mercado às PME revela-se de importância fundamental no desenvolvimento e crescimento do mercado. As alterações propostas à Diretiva Transparência configuram pois uma iniciativa positiva ao permitir a simplificação de determinados procedimentos, sem contudo colocar em causa a qualidade da informação essencial à tomada de decisões por parte dos investidores e à interpretação pelos analistas do mercado. Estas simplificações trarão, sem dúvida, um impacto positivo nos custos de todas as empresas cotadas mas poderão ter um impacto acrescido nas PME.

3.2 Não obstante as simplificações este é e será um setor cujas regras e léxico aplicados são de difícil compreensão para o consumidor. Apesar de ser complicada a formação generalizada da população nesta área, a defesa dos consumidores, protegendo-os da utilização da linguagem técnica, através de formação e informação, disponibilizada quer pelas autoridades de supervisão quer pelos governos, revela-se de grande importância devendo esta ser uma área a considerar em ações futuras.

3.3 Para a facilidade de interpretação da informação bem como para o aumento do grau de comparabilidade entre as mesmas poderá vir a contribuir a elaboração dos modelos de narrativas agora previstos. Apesar de a elaboração de modelos ser complexa e poder revestir-se de algum perigo quer por simplificação excessiva quer por se correr o risco de não contemplar todas as situações, a sua utilização poderá conduzir a reduções de custos, em especial para as PME, e até mesmo permitir aos consumidores uma maior facilidade na interpretação dos dados.

3.4 Não é demais realçar a importância da abolição da obrigatoriedade de publicação dos relatórios trimestrais. O combate à lógica de curto prazo instalada no mercado, para o qual esta medida contribui em larga medida, é de vital importância para o desenvolvimento sustentado do mercado. Só uma visão de longo prazo permite a inovação, fator-chave para o crescimento sustentável e inclusivo, prioridades da Estratégia Europa 2020.

3.5 O alargamento da definição dos instrumentos sujeitos a notificação é um ponto fulcral das alterações à Diretiva Transparência. Com a inovação financeira tem-se assistido à criação de novos tipos de instrumentos aos quais é preciso dar enquadramento em termos de transparência. Espera-se que, com estas alterações, sejam eliminadas as lacunas existentes nos requisitos de notificações relativos a percentagens importantes de direitos de votos e em termos de requisitos de notificação de participações importantes e assim evitar os casos de construção de participações ocultas e de comunicação de participações de grande dimensão ao mercado, sem qualquer aviso prévio, que têm acontecido.

3.6 O objetivo de criação do mecanismo único europeu de informação de armazenamento de informações regulamentares a nível da União é ambicioso e deve ser perseguido. Esta seria sem dúvida uma ferramenta importante no aprofundamento do

mercado único sendo apenas de ter em consideração a relação custo-benefício quer da criação quer da manutenção deste tipo de instrumento.

3.7 A Diretiva Transparência passa agora a contemplar os pagamentos feitos aos governos dos países onde operam, efetuados por parte dos emitentes com atividade nas indústrias extrativas. Esta proposta da Comissão é inovadora e pretende demonstrar o impacto financeiro que a atividade de uma empresa tem no país de acolhimento, aumentando a transparência. É convicção do CESE que a ambição poderia ser ainda maior ao incluir nesta obrigatoriedade de divulgação os valores relacionados com outras atividades relacionadas com interesses públicos e concessionadas aos privados, que atingem montantes consideráveis nomeadamente na concessão da rede de transportes, telecomunicações e energia ou mesmo jogo.

3.8 Também o regime sancionatório é revisto na presente proposta reforçando os poderes das autoridades competentes, passando a incluir alguns instrumentos, tais como o direito de impedir o voto e de publicar as sanções. Salienta-se o facto de que, apesar de serem estabelecidos limites máximos para as

sanções pecuniárias, o mesmo não acontece para os limites mínimos, podendo ser a imposição destes limites mais uma medida dissuasora de importância relevante.

3.9 Da simplificação das regras, e conseqüente atratividade do mercado esperada, poderá resultar um incremento das transações não sendo conhecido qual será o seu impacto no normal funcionamento, quer das bolsas quer das entidades reguladoras, que se espera venham a ter capacidade de resposta num cenário de incremento súbito do número de transações.

3.10 Não sendo uma matéria diretamente relacionada com a Diretiva Transparência o CESE aproveita a oportunidade para salientar um dos grandes impedimentos ao alargamento do mercado – os elevados custos cobrados pelas Bolsas de Valores. De facto, quer os custos associados à admissão à cotação, quer os custos anuais decorrentes da manutenção no mercado, em ambos os casos de expressão muito considerável, são vistos pelas empresas como um fator dissuasor na decisão de admissão ao mercado, pelo que, qualquer ação neste domínio poderia facilitar em larga escala a decisão sobre a admissão à cotação.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

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 ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006**

COM(2011) 607 final – 2011/0268 (COD)

(2012/C 143/16)

Relator: **Xavier VERBOVEN**

Correlator: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

O Conselho, em 27 de outubro de 2011, e o Parlamento Europeu, em 25 de outubro de 2011, decidiram, 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 de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006*

COM(2011) 607 final – 2011/0268 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 25 de janeiro de 2012.

Na 478.ª reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro) o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 217 votos a favor, 5 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 Os princípios de coesão económica, social, territorial e de solidariedade estão enunciados no Tratado e constituem dois dos principais pilares da integração dos cidadãos e dos territórios. O Fundo Social Europeu (FSE), enquanto principal instrumento financeiro da UE destinado a apoiar os recursos humanos, continuará a contribuir para a coesão económica, social e territorial, em conformidade com o artigo 162.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

1.2 A coesão económica, social e territorial deve continuar a estar no centro da Estratégia Europa 2020. Todos os atores da sociedade civil, incluindo o voluntariado, são reconhecidos como essenciais para realizar os objetivos da Estratégia Europa 2020, o que é apoiado pelas conclusões do Conselho de 3 de outubro de 2011 <sup>(1)</sup>.

1.3 O CESE defende que, em conformidade com o artigo 10.º do Tratado, a execução das prioridades financiadas pelo FSE deve contribuir para combater a discriminação com base no sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual, bem como fomentar o cumprimento da obrigação ao abrigo da Convenção das Nações Unidas sobre os direitos das pessoas com deficiência, no que respeita, designadamente, à educação, ao trabalho, ao emprego e à acessibilidade.

1.4 O Fundo Social Europeu deve ser o instrumento privilegiado para apoiar a execução dos objetivos da Estratégia Europa 2020, em especial no que respeita ao emprego, à educação, à inclusão social e à luta contra a pobreza. Deverá apoiar as políticas adotadas pelos Estados-Membros no âmbito das orientações integradas e dos programas nacionais de reforma (PNR). O CESE considera que os PNR devem incluir, nomeadamente, os objetivos relativos à inclusão social dos grupos mais vulneráveis, como os jovens, as mulheres, os migrantes, os desempregados de longa duração, os idosos, as pessoas com deficiência – com vista a orientar os programas nacionais de reforma para o cumprimento das obrigações estabelecidas pela Convenção das Nações Unidas sobre os direitos das pessoas com deficiência – e as minorias étnicas. Devem incluir igualmente metas para o cumprimento do objetivo principal estabelecido na Estratégia Europa 2020 de, até 2020, reduzir em 20 milhões o número de pessoas em situação de pobreza.

1.5 A promoção do emprego e da inclusão social (nomeadamente através do emprego), em particular dos grupos mais vulneráveis como os jovens, as mulheres, os migrantes, os desempregados de longa duração, os idosos, as pessoas com deficiência e as minorias étnicas, são e devem continuar a ser as prioridades do FSE, em todas as regiões da UE. Em cada Estado-Membro, pelo menos 40 % do total de recursos do FSE devem ser afetados à execução do objetivo temático «promoção do emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores».

1.6 O CESE concorda com a ênfase colocada na inovação social e com as possibilidades de apoiar projetos no âmbito da economia social, do empreendedorismo social e das empresas sociais.

<sup>(1)</sup> 3114.ª reunião do Conselho (Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores), Luxemburgo, 3 de outubro de 2011, ponto 12.

1.7 O aumento dos investimentos em infraestruturas, a competitividade regional e o desenvolvimento empresarial devem ser acompanhados por medidas que favoreçam a criação de empregos sustentáveis nos domínios do mercado de trabalho, educação e formação, inclusão social, adaptabilidade de trabalhadores, das empresas e dos empresários, bem como das capacidades administrativas.

1.8 A estratégia europeia para o emprego e as políticas europeias relativas à inclusão social devem estar de novo no centro das prioridades da União Europeia, e importa disponibilizar mais fundos para criar e preservar mais e melhores empregos para todos.

1.9 O CESE tem para si que o quadro estratégico comum reflete as prioridades de investimento resultantes dos objetivos da Estratégia Europa 2020, detalhando as oportunidades de um mercado de trabalho mais aberto e acessível, em especial para os que se encontram mais afastados do mercado de trabalho (como os jovens, as mulheres, os migrantes, os desempregados de longa duração, os idosos, as pessoas com deficiência e as minorias étnicas, etc.).

1.10 O CESE apoia a contribuição do FSE para outras prioridades da Estratégia Europa 2020, nomeadamente a investigação e inovação, alargar o acesso e a utilização das tecnologias de informação e comunicação, aumentar a competitividade das pequenas e médias empresas, apoiar a transição para uma economia menos dependente do carbono, proteger o ambiente e promover uma utilização sustentável dos recursos.

1.11 O CESE é a favor da concentração temática e da complementaridade com outros instrumentos financeiros existentes, para alcançar um impacto importante e visível.

1.12 O CESE subscreve a proposta de afetar pelo menos 20 % do total dos recursos do FSE ao objetivo temático «promoção da inclusão social e luta contra a pobreza», que visa incluir os cidadãos mais afastados do mercado de trabalho.

1.13 O princípio da parceria, que abrange os parceiros económicos sociais e outras organizações representativas da sociedade civil organizada, como os parceiros ambientais, as organizações não-governamentais e os organismos responsáveis pela promoção da igualdade de oportunidades e da não discriminação, constitui a principal garantia do bom funcionamento das medidas ligadas aos fundos estruturais e, em particular, ao Fundo Social Europeu.

1.14 O «código de conduta para a aplicação do princípio da parceria» deve esclarecer e definir o papel a desempenhar por cada parceiro nos diferentes níveis, assim como explicitar se, não obstante o diálogo ser da competência exclusiva dos parceiros sociais, todos os parceiros reconhecidos no artigo 5.º da proposta de regulamento que estabelece disposições comuns

relativas aos fundos <sup>(2)</sup> devem ter acesso garantido às diferentes fases de aplicação dos fundos, incluindo a definição e a execução dos programas operacionais, e obter o financiamento adequado para assegurar a sua participação.

1.15 O CESE rejeita em absoluto a proposta da Comissão relativa à aplicação de sanções financeiras e de incentivos para os fundos estruturais relacionados com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

1.16 Os fundos estruturais não bastam, por si só, para fazer face à crise. A Europa necessita de uma governação económica diferente, capaz de impor uma gestão responsável e orientada para o crescimento e a competitividade, de favorecer os investimentos em recursos humanos e de promover os princípios da justiça, da coesão e o princípio da solidariedade e da integração social. O orçamento da UE deve ser reformado de acordo com esses princípios.

1.17 O orçamento atribuído ao Fundo Social Europeu deverá manter-se, pelo menos, no mesmo nível que no período de programação anterior. O fundo também deverá apoiar a participação dos cidadãos e da sociedade civil e a sensibilização para os valores comuns da Europa.

## 2. Contexto: as propostas do Quadro Financeiro Plurianual da UE e da Política de Coesão 2014-2020

2.1 O novo enquadramento político para a próxima década, isto é, a Estratégia Europa 2020, foi confirmado pelo Conselho Europeu em 17 de junho de 2010.

2.2 A Comissão apresentou em 29 de junho de 2011 a proposta «Um orçamento para a Europa 2020», que define as novas perspetivas financeiras da UE para o período de 2014-2020.

2.3 Em 6 de outubro de 2011, a Comissão apresentou as suas propostas legislativas respeitantes aos fundos estruturais, incluindo o Fundo Social Europeu.

2.4 Estas propostas foram objeto de uma ampla consulta à sociedade civil e às partes interessadas que se realizou em finais do ano passado. Em janeiro de 2012, a Comissão publicará o último conjunto de propostas sobre o Quadro Estratégico Comum, que será enviado ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu.

2.5 No que respeita mais precisamente ao futuro do FSE, o CESE adotou em 15 de março de 2011 um parecer sobre «O futuro do Fundo Social Europeu após 2013» <sup>(3)</sup>. Importa examinar se os elementos principais foram incluídos na proposta do futuro regulamento do FSE em exame neste parecer.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 615 final.

<sup>(3)</sup> JO C 132 de 3.5.2011, pp. 8-14.

2.6 Contexto económico: para proceder a uma análise adequada das novas perspetivas financeiras, não se pode ignorar o contexto geral dos desafios da mundialização, das perspetivas demográficas e migratórias e, acima de tudo, da profunda crise económica que modificou radicalmente os princípios em que assentava a Estratégia Europa 2020. Consequentemente, é essencial que o aumento dos investimentos em infraestruturas, a competitividade regional e o desenvolvimento empresarial, em especial das pequenas e médias empresas e das empresas de economia social, seja acompanhado por medidas que favoreçam a criação de empregos sustentáveis no domínio das políticas de emprego, educação e formação, inclusão social, adaptabilidade de trabalhadores, das empresas e dos empresários.

2.7 Os objetivos e os instrumentos incluídos na Estratégia Europa 2020, que são fundamentalmente positivos, devem ser mais bem orientados e adaptados à nova situação. Cumpre fazê-lo no âmbito de um mercado de trabalho regulado e inclusivo, que ofereça aos cidadãos europeus, sobretudo aos que estão mais afastados do mercado de trabalho (como os jovens, as mulheres, os migrantes, os desempregados de longa duração, os idosos, as pessoas com deficiência, as minorias étnicas, etc.) possibilidades de emprego estáveis e de qualidade, adaptadas às suas competências.

2.8 Há que melhorar a vários níveis a aplicação dos procedimentos e os aspetos práticos relacionados com o acesso ao financiamento do FSE. Estas melhorias consistem, sobretudo, em reduzir a burocracia antes e durante a execução do programa operacional, flexibilizando os procedimentos de acesso aos financiamentos, acelerando, nomeadamente, o sistema de pagamentos para minimizar os encargos financeiros dos executores dos programas e simplificando os processos de faturação e de regularização das contas. Convém, nomeadamente, promover uma utilização mais ampla, mas realista, do princípio das taxas únicas.

2.9 O CESE tem para si que o Quadro Estratégico Comum reflete as prioridades de investimento resultantes dos objetivos da Estratégia Europa 2020, detalhando as oportunidades de um mercado de trabalho mais aberto e acessível, em especial para os mais afastados do mercado de trabalho (como os jovens, as mulheres, os migrantes, os desempregados de longa duração, os idosos, as pessoas com deficiência, as minorias étnicas, etc.). Há que recorrer mais às subvenções globais para facilitar o acesso das pequenas ONG aos fundos.

2.10 O Fundo Social Europeu deve ser o instrumento privilegiado para a consecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020, em especial no que respeita ao emprego, à educação, à inclusão social e à luta contra a pobreza. Deve apoiar as políticas adotadas pelos Estados-Membros no âmbito das orientações integradas e dos programas nacionais de reforma. O CESE considera que os PNR devem incluir, nomeadamente, os objetivos relativos à inclusão social dos grupos mais vulneráveis, como os jovens, as mulheres, os migrantes, os desempregados de longa duração, os idosos, as pessoas com deficiência – com vista orientar os programas nacionais de reforma para o cumprimento das obrigações estabelecidas pela Convenção das Nações Unidas sobre os direitos das pessoas com deficiência – e as minorias étnicas. Devem incluir igualmente metas para o cum-

primento do objetivo principal estabelecido na Estratégia Europa 2020 de, até 2020, reduzir em 20 milhões o número de pessoas em situação de pobreza.

2.11 O Fundo Social Europeu deverá apoiar a participação dos cidadãos, a sociedade civil e a sensibilização para os valores comuns da Europa.

### 3. Observações na generalidade sobre a proposta de futuro regulamento do FSE

3.1 O orçamento da UE deve ser reforçado, em particular nos capítulos que apoiam o crescimento económico, a coesão social, a inovação (incluindo a inovação social) e o desenvolvimento sustentável, aos níveis nacional e regional.

3.2 O CESE considera que, à luz da proposta da Comissão, o montante total do orçamento da UE será em todo o caso reduzido apesar da introdução eventual do imposto sobre as transações financeiras e do aumento do Fundo Social Europeu.

3.3 Como já acontece no atual período de programação, as regiões beneficiarão de um apoio diferenciado, em função do seu nível de desenvolvimento económico. Contudo, esse nível não deveria ser medido apenas com base no PIB *per capita*. Devem também ser tidos em conta outros critérios, incluindo a taxa de desemprego, as taxas de pobreza e de atividade, os níveis de competência, as taxas de pobreza e os níveis de bem-estar e de integração social, bem como a taxa de abandono escolar precoce.

3.4 No que respeita à introdução de uma nova categoria de regiões «em transição», com um PIB médio *per capita* entre 75 % e 90 %, o CESE poderá aceitar a medida na condição de esta não implicar uma diminuição do nível de recursos afetados à categoria das regiões mais desfavorecidas. Tendo em conta a sua vulnerabilidade, as ações em prol do emprego para os grupos mais afastados do mercado de trabalho (os desempregados de longa duração, os jovens, as mulheres, os migrantes, os idosos, as pessoas com deficiência e as minorias étnicas) devem poder ser financiadas independentemente das categorias das regiões.

3.5 Os fundos estruturais são instrumentos-chave para reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das regiões e o atraso das regiões mais desfavorecidas, bem como entre os diferentes grupos sociais, o que se inscreve no âmbito de uma estratégia em prol das prioridades do chamado «crescimento inteligente, sustentável e inclusivo» nos Estados-membros, regiões e territórios.

3.6 Como é evidente, no atual contexto de crise económica, há que colocar a estratégia europeia para o emprego na primeira linha das prioridades da União Europeia e disponibilizar mais fundos para criar mais e melhores empregos.

3.7 O CESE considera que o Fundo Social Europeu é o melhor instrumento para apoiar a aplicação de políticas sociais da UE, em especial as relativas ao emprego, à educação, à inclusão social e à luta contra a pobreza, e deve manter esse papel prioritário no âmbito da Estratégia Europa 2020.

3.8 O FSE não deve limitar-se à aplicação das orientações para as políticas de emprego tal como definidas atualmente. O papel a desempenhar pelo FSE na aplicação da Agenda Social<sup>(4)</sup> deve também ser reforçado.

3.9 O FSE deve não só apoiar as políticas adotadas pelos Estados-Membros no quadro dos programas nacionais de reforma, mas também contribuir para outras prioridades da Estratégia Europa 2020, nomeadamente o aumento do investimento em investigação e inovação, aumentar a competitividade das pequenas e médias empresas, apoiar a transição para uma economia menos dependente do carbono e promover uma utilização sustentável dos recursos.

3.10 Num contexto excepcional como o atual, o FSE também se deve concentrar excepcionalmente em combater a crise económica e em proteger os trabalhadores e os cidadãos mais desfavorecidos dos seus efeitos, bem como em introduzir, uma vez superada a crise, medidas de prevenção que incutam nas pessoas um sentimento de segurança que lhes permita defender-se em todas as situações. Em termos concretos, deve apoiar, espera-se que temporariamente, os desempregados de longa duração, as pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, os jovens, as mulheres, os migrantes, os idosos, as pessoas com deficiência e as minorias étnicas, etc.

3.11 Para o efeito, o CESE considera que o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização deve complementar o Fundo Social Europeu e, eventualmente, com o tempo, ser incluído no FSE, a fim de pôr uma tônica maior no desemprego e de facilitar a sua utilização. Importa também assegurar a mesma coerência entre os princípios dos dois fundos, sobretudo no que respeita às parcerias e, em especial, à participação dos parceiros sociais.

3.12 O CESE sugere que se combine o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização à experiência do Fundo Social Europeu nos assuntos sociais, por motivos de complementaridade e coesão. Dado que o FSE possui a experiência necessária para examinar os pedidos de forma bastante rápida, a aprovação das autoridades orçamentais seria uma formalidade assente no parecer positivo do FSE.

3.13 O CESE não está de acordo com a inclusão dos agricultores no âmbito de competência do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, afetando a parte essencial do fundo, ou mesmo a sua gestão, ao setor agrícola. A PAC e a «nova reserva para as crises no setor agrícola» deverão permitir apoiar a agricultura com mais eficácia. O CESE solicita também uma garantia de que os fundos de assistência técnica do FSE permanecerão disponíveis e acessíveis à sociedade civil (observe-se que a assistência técnica não é especificamente mencionada no regulamento do FSE).

3.14 Considera que o princípio da parceria deve desempenhar um papel fundamental no que respeita a assegurar que as medidas relacionadas com os fundos estruturais da UE funcionam corretamente. Os regulamentos relativos aos fundos estruturais devem definir claramente o princípio da parceria em vez

de simplesmente referir as atuais «regras e práticas nacionais», devendo especificar também de forma inequívoca a função de cada parceiro a nível regional e local. O CESE recomenda que se reconheça o papel específico da sociedade civil (o que já acontece na Estratégia Europa 2020) na realização de projetos de inclusão social e de combate à pobreza.

#### 4. Observações na especialidade e propostas relativas aos diferentes capítulos

##### 4.1 Disposições gerais

4.1.1 O CESE apoia a abordagem temática centrada em quatro objetivos temáticos que se traduzem em categorias de intervenção ou prioridades de investimento:

- promoção do emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores;
- investimento na educação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida;
- promoção da inclusão social e da luta contra a pobreza;
- reforço da capacidade institucional e da eficiência da administração pública.

4.1.2 Em cada Estado-Membro, pelo menos 40 % do total de recursos do FSE devem ser dedicados à concretização do objetivo temático «promoção do emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores». O CESE concorda com a proposta de consagrar pelo menos 20 % dos recursos do FSE ao objetivo temático «promoção da inclusão social e luta contra a pobreza», para promover a inclusão social através do emprego e da formação, especialmente para os grupos mais vulneráveis como os jovens, as mulheres, os migrantes, os idosos, as pessoas com deficiência, as minorias étnicas, etc., com vista nomeadamente a alcançar o objetivo de reduzir em, pelo menos, 20 milhões o número de pessoas em situação de pobreza até 2020.

4.1.3 No âmbito da Estratégia Europa 2020, a promoção do emprego, da inclusão social e da educação devem continuar a ser prioridades do FSE.

4.1.4 O FSE deve apoiar os pactos territoriais para o emprego e as iniciativas locais em prol do emprego, da inclusão social e da educação. Deve também ajudar a estimular o mercado através da criação de novas empresas, nomeadamente de pequenas e médias empresas e de empresas de economia social, em particular, promovendo a inclusão digital, a cultura e a criatividade enquanto elementos que melhoram a empregabilidade dos cidadãos, assim como a participação da sociedade civil na tomada de decisões, o apoio à sociedade civil e a sensibilização para os valores comuns da Europa.

4.1.5 O CESE concorda com a ênfase colocada na inovação social e com as possibilidades de apoio a projetos no âmbito da economia social, do empreendedorismo social e das empresas sociais.

<sup>(4)</sup> «Agenda social renovada: oportunidades, acesso e solidariedade na Europa do século XXI» (COM(2008) 412 final).

4.1.6 Congratula-se com o apoio do FSE à cooperação transnacional, como meio para promover a aprendizagem mútua, reforçando, assim, a eficácia das políticas apoiadas pelo FSE.

#### 4.2 Disposições específicas em matéria de programação e execução – O princípio da parceria

4.2.1 O CESE considera que o princípio da parceria deve desempenhar um papel fundamental, assegurando que as medidas ligadas aos fundos estruturais da UE funcionam corretamente.

4.2.2 Os regulamentos relativos aos fundos estruturais devem definir claramente o princípio da parceria em vez de simplesmente referir as atuais «regras e práticas nacionais», devendo especificar também de forma inequívoca a função de cada parceiro a nível regional e local. Convirá também assegurar o financiamento necessário para o efeito.

4.2.3 O «código de conduta para a aplicação do princípio da parceria» deve esclarecer e definir o papel a desempenhar por cada parceiro nos diferentes níveis, assim como explicitar se, não obstante o diálogo ser da competência exclusiva dos parceiros sociais, todos os parceiros reconhecidos no artigo 5.º da proposta de regulamento que estabelece disposições comuns relativas aos fundos<sup>(5)</sup> devem ter acesso garantido às diferentes fases de aplicação dos fundos, incluindo a definição e a execução dos programas operacionais, e obter financiamento adequado para assegurar a sua participação.

4.2.4 As parcerias devem ter acesso a fundos de assistência técnica desde o início, para que possam participar estrategicamente na conceção, aplicação e acompanhamento dos programas dos fundos estruturais. A assistência técnica é igualmente essencial para assegurar a sua representação nos comités de acompanhamento, que definem e aplicam os programas operacionais em todos os níveis, bem como para garantir a disponibilidade de apoio técnico a potenciais promotores de projetos.

4.2.5 O atual modo de consulta aos parceiros sociais em conjunto com os Estados-Membros do Comité do Fundo Social Europeu poderá constituir uma boa base de referência para o estender a todos os fundos. O CESE recomenda a incorporação, na mesma plataforma, dos mecanismos de participação para todas as parcerias reconhecidas pelo artigo 5.º do regulamento que estabelece as disposições gerais sobre os fundos.

4.2.6 O apoio à participação dos parceiros sociais e de outras partes interessadas, em especial as organizações não governamentais, para ações financiadas pelo FSE não deve ser limitado às regiões mais pobres e/ou abrangidas pelo Fundo de Coesão, mas deverá abranger todos os Estados-Membros e regiões da UE.

4.2.7 O CESE considera que 2 % do total dos recursos do FSE devem ser afetados para apoiar a participação dos parceiros sociais, e outros 2 % para a participação de outros parceiros reconhecidos no artigo 5.º da proposta de regulamento que estabelece as disposições comuns relativas aos fundos para ações apoiadas pelo FSE.

#### 4.3 Disposições específicas respeitantes aos procedimentos, ao desempenho e às «condicionalidades»

4.3.1 O Comité Económico e Social Europeu considera que é preciso melhorar a coordenação dos fundos e a avaliação, os desempenhos e os resultados da sua utilização.

4.3.2 O CESE apoia igualmente todas as medidas que visam limitar e recentrar as prioridades dos fundos estruturais, reduzir as restrições e os encargos burocráticos e acelerar as despesas e os pagamentos.

4.3.3 Os indicadores de desempenho devem, portanto, ser definidos, mas é igualmente importante dispor de critérios quantitativos e qualitativos. Tal inclui a avaliação dos resultados em termos da eficácia das medidas adotadas, da qualidade dos empregos criados e da lista de medidas positivas aplicadas para assegurar a integração social.

4.3.4 Contudo, o CESE tem sérias reservas a respeito da abordagem que vincula em todos os casos a concessão dos fundos aos resultados. Tendo em conta que estão em causa a política de emprego e, mais globalmente, as políticas sociais, os resultados são mais difíceis de medir e menos visíveis do que, por exemplo, na política dos transportes. Isto acontece particularmente se eles forem reduzidos exclusivamente a resultados económicos puramente quantitativos («hard results»), como os postos de trabalho. Em vez disso, seria preferível encorajar a referência a resultados adequados, como a distância percorrida, no caso dos grupos mais difíceis de ajudar, e a resultados de caráter mais qualitativo («soft results»), como o voluntariado. Além disso, se a concessão dos fundos depender dos resultados, os cidadãos mais afastados do mercado de trabalho – e, como tal, menos suscetíveis de obter resultados «positivos» a curto prazo – correm o risco de ter um acesso reduzido ou mesmo nulo aos fundos. Assim, e de forma a poder avaliar os resultados obtidos pelos programas cofinanciados pelo FSE, é essencial que o regulamento do FSE proponha «indicadores comuns de realização e resultados relativos aos participantes», que possam refletir adequadamente essas dificuldades e complexidades de desempenho.

4.3.5 O regulamento do FSE deverá incluir, sob os indicadores de realização relativos às entidades, o número de projetos desenvolvidos em parceria e, sob os indicadores comuns de resultados a mais longo prazo relativos aos participantes, o número de participantes que tenham reduzido o seu nível de dependência social.

4.3.6 As condições relativas à utilização dos fundos europeus deverão, sem dúvida, centrar-se nos objetivos selecionados e eficientes, mas sem penalizar os Estados-Membros mais desfavorecidos, e devem ser concretizados com vista a apoiar o crescimento económico e o aumento do emprego e da coesão social.

4.3.7 O CESE rejeita em absoluto a proposta da Comissão relativa à aplicação de sanções financeiras e de incentivos para os fundos estruturais relacionados com o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Essas sanções penalizarão os Estados-Membros, as regiões e as localidades já à partida mais desfavorecidos.

<sup>(5)</sup> COM (2011) 615 final.

4.3.8 Além disso, a solidariedade europeia, que não foi ainda suficientemente desenvolvida, será ameaçada pelo desrespeito dos compromissos macroeconómicos. Daí resultaria um empobrecimento da população e dos grupos sociais mais vulneráveis da União Europeia, o que vai contra os princípios de base da política económica e social e da política de coesão territorial, tal como se reafirma no Tratado de Lisboa.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

*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 estabelece um Programa da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social**

COM(2011) 609 final – 2011/0270 (COD)

(2012/C 143/17)

Relatora-geral: **Laure BATUT**

Em 25 de outubro e em 16 de novembro de 2011, o Parlamento Europeu e o Conselho respetivamente decidiram, nos termos do artigo 304.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 estabelece um Programa da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social*

COM(2011) 609 final – 2011/0270 (COD).

Em 25 de outubro de 2011, a Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania da preparação dos correspondentes trabalhos (relatora-geral: Laure Batut).

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu designou Laura Batut relatora-geral na 478.ª reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 23 de fevereiro) e adotou, por 168 votos a favor, 2 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE já se questionou sobre o conceito de inovação social mencionando os seus contornos imprecisos e as incertezas que lhe estão associadas<sup>(1)</sup>. Em contrapartida, já reconheceu as virtudes da inovação no local de trabalho<sup>(2)</sup>. Acresce que inúmeros agentes praticam a «inovação social» todos os dias sem o saberem, simplesmente porque fazem bem o seu trabalho.

1.2 O CESE solicita à Comissão que defina os objetivos em matéria de «inovação social» e de «mudança social» no seu PMIS<sup>(3)</sup>. Trata-se de dois conceitos que estão em fase de experimentação. Não devem substituir os sistemas sociais nacionais nem a legislação laboral. A inserção da população na vida ativa é provavelmente favorável à competitividade, mas o Comité entende que a crise não deve servir de pretexto para realizar transformações sistémicas que farão da exceção a regra.

1.3 O CESE preconiza que sejam introduzidas cláusulas escritas no programa em apreço para garantir que as atividades de inovação social complementem os direitos e os sistemas sociais dos Estados-Membros, sem entrarem em concorrência com eles ou com a segurança jurídica que eles proporcionam aos seus beneficiários.

1.4 O Comité recomenda que a Comissão inclua na sua proposta o objetivo de harmonização do progresso<sup>(4)</sup> em matéria de direitos sociais nacionais para eliminar as disparidades entre estes e facilitar, dessa forma, a mobilidade.

1.5 Pede à Comissão que explique os efeitos esperados de sinergia entre os três programas Progress, rede EURES e micro-financiamento, assim como a sua articulação com os fundos europeus (nomeadamente o FSE e o FESE<sup>(5)</sup>) e que dê a conhecer a compatibilidade das regras de gestão destes programas, que não são facilmente discerníveis.

1.6 O Comité apela para que o papel dos parceiros sociais e das ONG seja claramente referido nos três eixos do PMIS.

1.7 Solicita que seja incluída uma cláusula de flexibilidade no PMIS que possibilite a sua adaptação, após uma revisão intercalar. Em 2017, elaborar-se-á um balanço provisório das evoluções sociais, que será apresentado ao Parlamento e, para parecer, aos comités consultivos e respetivas organizações representativas.

1.8 O CESE considera que, a manterem-se os três eixos no programa, será conveniente mudar o nome do PMIS para «Programa de Acompanhamento para o Progresso Social, a Mobilidade e a Inclusão».

1.9 No que respeita ao programa Progress, o CESE considera conveniente:

- identificar que tipo de emprego foi criado mercê do programa;
- publicar as realizações e dar a conhecer e fomentar o intercâmbio dos resultados positivos através de um compêndio em linha;

<sup>(1)</sup> Ver parecer do CESE in JO C 100 de 30.4.2009, p. 77.

<sup>(2)</sup> Ver parecer do CESE in JO C 132 de 3.5.2011, p. 22.

<sup>(3)</sup> PMIS – Programa para a Mudança e a Inovação Social, COM(2011) 609 final.

<sup>(4)</sup> TFUE, artigo 151.º.

<sup>(5)</sup> Fundo Social Europeu e Fundo de Empreendedorismo Social Europeu.

- definir o termo «experimentação», bem como o seu âmbito de aplicação, intervenientes, medidas e possíveis beneficiários;
- manter a elegibilidade dos projetos que comportem a dimensão de género e/ou de não discriminação;
- não consagrar a maior parte do Progress a atividades administrativas de análise e de estatística, para que seja mais útil no terreno;
- simplificar a documentação e os processos de controlo;
- clarificar o papel das empresas sociais nos serviços sociais de interesse geral;
- explicar as sinergias entre o PMIS e o FESE, por um lado, e o PMIS e o FSE, por outro, e especificar as regras de governação a aplicar em função do grau de finalidade social das empresas sociais.
- se considere a possibilidade de criar uma chave de repartição entre os Estados-Membros;
- se preveja uma gradação das ajudas para beneficiários definidos de forma mais precisa (dimensão das empresas sociais elegíveis);
- se dê visibilidade ao projeto para proteger os cidadãos elegíveis de microfinanciamentos não regulados e sem escrúpulos e se assegure que o microfinanciamento seja referido na primeira página dos sítios Web pertinentes em todas as línguas da União;
- se explicita melhor o papel do Fundo Europeu de Investimento (FEI) e do Banco Europeu de Investimento (BEI) e o seu efeito de alavanca;
- se estabeleçam regras para os mutuantes, para que assumam plenamente a sua responsabilidade.

1.10 No que respeita à rede EURES, o CESE recomenda que:

- se mantenha a natureza inicial da rede EURES com as suas competências regionais e com a participação dos parceiros sociais;
- se consagre o princípio do primado da oferta de emprego digno sobre a oferta de microcréditos e microempregos;
- se confirme o objetivo de promover a mobilidade, lutando simultaneamente contra o *dumping* social;
- se divulgue a alteração da base jurídica com a inclusão dos serviços privados de emprego <sup>(6)</sup>, explicando claramente as consequências para o FSE e para a concessão de fundos;
- se clarifique o duplo financiamento da rede EURES (PMIS e FSE) e as consequências das sobreposições orçamentais e das modalidades de controlo;
- se defina a mobilidade específica, se inventariem os tipos de contratos que são assinados mercê da EURES e se dê a conhecer o novo papel centralizador da Comissão, para que seja debatido;
- se confirme a necessidade da portabilidade de todos os direitos sociais e dos sistemas de equivalência das competências;
- se incluam medidas que beneficiem a infoinclusão ou inclusão digital.

1.11 No que respeita ao Microfinanciamento e ao Empreendedorismo Social, o CESE recomenda que:

- se observe o princípio da subsidiariedade;

## 2. Contexto

2.1 A Estratégia da Agenda Social para a Europa do século XXI está incluída na Estratégia Europa 2020. A proposta de Programa para a Mudança e a Inovação Social (a seguir denominado «PMIS») inscreve-se neste âmbito. Tal como assinalado pelo Comité de Proteção Social, um em cada cinco europeus está em risco de pobreza ou de exclusão social. Esta tendência já de si preocupante agrava-se ainda mais agora devido ao impacto social da crise. A UE e os Estados-Membros estão a envidar esforços para ajudar pelo menos 20 milhões de pessoas a sair da pobreza até 2020, e os principais instrumentos para o emprego e a inclusão social ao seu dispor são, entre outros, o FSE, o Progress, o FEADER <sup>(7)</sup>, o FEDER e o microfinanciamento.

### 2.2 Objetivos gerais do programa

2.2.1 A Comissão propõe reunir sob a égide de um único programa os três programas existentes (Progress, Instrumento Europeu de Microfinanciamento e EURES), de forma a racionalizar as escolhas e controlar mais eficazmente a utilização dos fundos neste período de crise dos orçamentos nacionais.

### 2.3 Eixos do novo programa

2.3.1 O programa **Progress**, criado em 2006 para fomentar o emprego e a solidariedade social, preconiza a criação de painéis de avaliação da situação social europeia para tornar comparáveis as diferentes situações nacionais.

2.3.1.1 **Para o período de 2014-2020**, o programa tem por objetivo impulsionar o emprego, recolher dados comparáveis e basear-se em experiências passadas para promover uma abordagem orientada para os resultados, a fim de reforçar as capacidades das redes da sociedade civil europeia para desenvolverem os objetivos da política social da União. Dispõe de um orçamento de 575 milhões de euros, ou seja, 82,1 milhões de euros por ano, dos quais 17% são destinados à experimentação social.

<sup>(6)</sup> Ver o programa de trabalho da Comissão para 2012, COM(2011) 777 final.

<sup>(7)</sup> Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.

2.3.2 A **EURES** é a rede europeia que congrega a Comissão e os serviços públicos de emprego. Derivada de uma prática antiga dos sindicatos e, posteriormente, dos parceiros sociais, esta rede facilita a mobilidade dos trabalhadores em regiões fronteiriças. Os seus três objetivos desde 2002 são desenvolver um portal europeu para a mobilidade, criar parcerias transfronteiriças entre os serviços públicos de emprego e os parceiros sociais e elaborar planos de atividades nos Estados-Membros para tentar equilibrar a oferta e a procura de emprego (20 milhões de euros). A EURES abrange toda a UE, e os Estados-Membros gastam 70% do seu orçamento nos «planos de atividades».

2.3.2.1 **Para o período de 2014-2020**, o objetivo é, com os 143 milhões de euros (20,5 milhões de euros por ano) de dotação do PMIS, assegurar a mobilidade em todas as regiões da União, em especial para os jovens, e gerir, a nível europeu, estatísticas e informação, elaborar relatórios anuais dos intercâmbios, melhorar o portal tornando-o multilingue, integrar, num futuro próximo, os agentes privados do emprego e assegurar a realização do programa das atividades nacionais financiadas ao abrigo do FSE.

2.3.3 O **Instrumento de Microfinanciamento para o Emprego e a Inclusão Social** (2010) visa promover o acesso ao microcrédito dos que enfrentam dificuldades em termos de emprego e/ou de acesso ao crédito. São elegíveis os trabalhadores independentes e as microempresas sociais. O programa, gerido pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI), permite às instituições financeiras mutuantes recorrerem ao FEI e ao BEI para se protegerem do risco de eventuais perdas e assegurarem injeções de liquidez. Num período de 3 anos (2010-2013), mobilizou 200 milhões de euros para os 27 Estados-Membros.

2.3.3.1 **Para o período de 2014-2020**, o instrumento continua a ter como objetivo facilitar o acesso ao microfinanciamento e ao empreendedorismo social através da garantia de empréstimos até 25 000 euros, dispondo, para isso, de um orçamento de 191,6 milhões de euros para 7 anos (27 milhões de euros por ano).

## 2.4 Elementos da proposta

2.4.1 O orçamento proposto para o novo PMIS é de 958 milhões de euros, apenas 10% mais do que em 2007. O programa inscreve-se no âmbito da Estratégia Europa 2020 e assenta nos mesmos princípios: parcerias, coordenação, condicionalidades *ex ante*, finanças saudáveis, reforço da cooperação e da coesão territorial, continuação da simplificação.

2.4.2 A Comissão, cuja principal aspiração consiste em modificar estruturalmente, a prazo, a política social da União promovendo a «modernização» das políticas sociais dos Estados-Membros<sup>(8)</sup>, propõe:

- desenvolver sinergias entre os três programas, por um lado, e entre estes e o Fundo Social Europeu, por outro;
- criar procedimentos harmonizados de informação, comunicação, divulgação, gestão e avaliação;

<sup>(8)</sup> COM(2011) 609 final – Ponto 1 da exposição de motivos e artigo 4.º, n.º 1, alínea c).

- centrar mais a atenção em grandes projetos que apresentem elevado valor acrescentado europeu, procurando reduzir os custos.

2.4.3 O programa tem cinco objetivos:

- reforçar a apropriação dos objetivos da União para o emprego, os assuntos sociais e o combate à exclusão social;
- promover uma boa governação, a aprendizagem mútua e a inovação social;
- modernizar a legislação europeia e assegurar a sua aplicação;
- promover a mobilidade geográfica;
- aumentar o acesso ao microfinanciamento;

## 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité reputa interessante a proposta de racionalizar as ações de ajuda da União Europeia a favor das pessoas que procuram emprego e reconhece que não é fácil preparar um programa de sete anos quando o programa precedente tem ainda dois anos pela frente.

3.2 Lamenta que o objetivo de harmonização do progresso em matéria de direitos sociais nacionais, que visa combater as disparidades entre estes direitos e facilitar, dessa forma, a mobilidade, não tenha sido considerado como um objetivo geral<sup>(9)</sup>.

3.3 Recorda que a União dispõe de competência partilhada<sup>(10)</sup> no domínio da política social e de coesão. Faça o que fizer, a União deve ter isto em conta, tal como deve respeitar as disposições de aplicação geral constantes do artigo 9.º do TFUE<sup>(11)</sup> e as dos artigos 8.º e 10.º.

3.4 A este respeito, o Comité solicita que as duas grandes questões relativas à igualdade e ao combate à discriminação, que sempre foram até à data associadas às políticas sociais e agora estão confiadas à DG Justiça, continuem a ser elegíveis ao abrigo do Progress, na medida em que a discriminação se manifesta, muitas vezes, em desigualdades salariais e sociais. A proposta de regulamento relativo ao FSE retoma estas duas questões no décimo considerando e nos artigos 7.º e 8.º<sup>(12)</sup> e a igualdade continua a fazer parte do capítulo social do Tratado.

3.5 O CESE lamenta que as sinergias que se esperavam da junção dos três eixos, Progress, EURES e microfinanciamento, não sejam evocadas no PMIS. O papel desempenhado pelas regiões poderia ter sido levado em conta. Não são abordadas as possibilidades concretas de sinergia com outros programas europeus, como os programas para a educação, os apoios ao emprego juvenil e a iniciativa emblemática destinada aos jovens «O teu primeiro emprego EURES».

<sup>(9)</sup> TFUE, artigo 151.º, primeiro parágrafo.

<sup>(10)</sup> TFUE, artigo 4.º, n.º 2, alíneas b) e c).

<sup>(11)</sup> Parecer do CESE in JO C 24 de 28.1.2012, p. 29.

<sup>(12)</sup> COM(2011) 607 final.

3.6 O CESE considera que, para se ter uma ideia mais clara do novo programa, conviria avaliar os fundos realmente concedidos, as suas taxas de utilização e os obstáculos encontrados na concretização dos projetos (cf. microfinanciamento e criação de emprego). Além disso, a Comissão não indica o modo como vai ser achado o elevado valor acrescentado europeu que determinará a elegibilidade de novas medidas. A Comissão fundamenta, pois, os seus objetivos em elementos incertos, tanto mais que a avaliação do programa precedente não foi feita e a previsão do valor acrescentado do novo programa é, no mínimo, subjetiva.

3.7 O Comité é de opinião que a função e o papel dos parceiros sociais deveriam ter sido mencionados nos três eixos do PMIS, tal como acontece na proposta de regulamento relativo ao FSE, em que se lhes reconhece o «papel fundamental que desempenham no domínio do emprego, da educação e da inclusão social»<sup>(13)</sup>.

3.8 Do mesmo modo, faz notar que o papel das ONG deveria ser referido no PMIS (financiado em parte pelo FSE). Com efeito, a proposta de regulamento relativo ao FSE indica no seu nono considerando<sup>(14)</sup> que «a execução eficiente e eficaz das ações apoiadas pelo FSE assenta na boa governação e na parceria entre todos os agentes territoriais e socioeconómicos relevantes, em especial os parceiros sociais e as organizações não governamentais».

3.9 O PMIS<sup>(15)</sup> refere as organizações da sociedade civil, pelo que o CESE entende que a sua função deve ser definida, pois poderiam desempenhar um papel no processo de execução das políticas.

3.10 O CESE considera que a Comissão deveria incluir a infoinclusão ou inclusão digital<sup>(16)</sup> nas ações previstas, pois as novas tecnologias de informação e comunicação são uma alavanca transversal para a inclusão e o emprego.

#### 4. Método

4.1 O CESE observa que a proposta se intitula «Programa da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social» (PMIS) e propõe prosseguir três antigas ações da UE sem inovar. A Comissão propõe orientar os três eixos para a mudança e a inovação social através da experimentação social, sem mesmo definir o próprio objetivo de «inovação social» nem nos considerando, nem no articulado, nem na avaliação *ex ante*.

4.2 A investigação académica efetuada em diferentes países sobre «a inovação social» tem como base a ideia de que o modelo de produção-consumo está ultrapassado e conclui que é chegado o momento de revolucionar as estruturas sociais,

redistribuindo os papéis entre as categorias de agentes e de interesses. Uma vez que a definição de inovação não está ainda fixada, tal poderá criar incerteza no que respeita às escolhas dos modelos de governação nas empresas, sociais e outras, bem como quanto ao papel das estruturas de representação dos trabalhadores e ao formato do diálogo social<sup>(17)</sup>. Para estes investigadores, a mudança social poderá igualmente efetuar-se nos sistemas de proteção social. Trata-se de rever o «modelo social» europeu sem uma base jurídica sólida, de forma experimental. O eixo Progress<sup>(18)</sup> deveria, aliás, promover «a tomada de decisão baseada em factos e a inovação, em parceria com os parceiros sociais, as organizações da sociedade civil e outras partes interessadas».

4.3 Na sua proposta, a Comissão Europeia promove esta «experimentação social», sem definir que tipo de inovação e que tipo de mudança procura alcançar. É uma abordagem sociológica que pode induzir em erro o cidadão, que não tem possibilidade de ver qual o objetivo final da proposta. O CESE tem para si que conviria, em primeiro lugar, apurar os motivos e as ações que não permitiram aos mercados, aos serviços públicos e às ajudas europeias dar resposta às necessidades sociais, bem como a razão da não distribuição da riqueza para assegurar a autonomia dos cidadãos em dificuldade, no respeito dos princípios da Carta dos Direitos Fundamentais.

4.4 O Comité entende que importa ficar a conhecer que tipo de mudança social se espera, no final, de qualquer inovação. A abordagem ascendente e a proposta de regulamento em exame correspondentes não permitem dar resposta a esta questão.

4.5 Os sistemas de segurança social conhecidos dos cidadãos pela sua perenidade têm forte legitimidade. O Comité considera que «testar e aplicar em maior escala soluções inovadoras que venham suprir necessidades sociais»<sup>(19)</sup> poderá reduzir a grande solidariedade ao clientelismo e à fragmentação da ação social e das suas estruturas representativas.

4.6 Para o CESE, o programa em apreço deve garantir que as atividades de inovação social complementem os direitos sociais<sup>(20)</sup> e os sistemas de proteção social dos Estados-Membros sem entrarem em concorrência com eles. O Comité frisa que a inovação social não deve excluir os sistemas fundados no direito nem a segurança a longo prazo que eles conferem aos seus beneficiários, incluindo os mais vulneráveis.

<sup>(13)</sup> COM(2011) 607 final – Ver ponto 5 da exposição de motivos.

<sup>(14)</sup> COM(2011) 607 final – Nono considerando.

<sup>(15)</sup> COM(2011) 609 final – Nono considerando.

<sup>(16)</sup> Parecer do CESE in JO C 318 de 29.10.2011, p. 9.

<sup>(17)</sup> *Social innovation Review*, Stanford Graduate School of Business, outono de 2008, J.A. Phills, K. Deiglmeier, D.T. Miller; *Social Innovation*, J. Howaldt & M. Schwarz, IMO-Dortmund, maio de 2010; *Transformations et Innovation sociale en Europe: quelles sorties de crise ?*, N. Richez-Battesti & D. Vallade, P.U de Louvain-Cahiers de CIRTES 5, setembro de 2010, p. 45; S. Bacq & F. Janssen, *ibid.*, p. 207.

<sup>(18)</sup> Artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da proposta (COM(2011) 609) e parecer do CESE in JO C 255 de 14.10.2005, p. 67.

<sup>(19)</sup> Artigo 9.º e artigo 3.º com âmbitos de aplicação muito abrangentes – COM(2011) 609 final.

<sup>(20)</sup> TFUE, artigo 151.º, primeiro parágrafo.

4.7 A verdadeira mudança social para as camadas mais desfavorecidas da população reside mais no acesso ao emprego, à habitação e aos transportes do que nas reformas sociais sistémicas. Os cidadãos da União Europeia necessitam, acima de tudo, de emprego digno. O programa deveria mencionar a questão da habitação, pois é algo que diz respeito a todos os intervenientes nos domínios do emprego e da inclusão <sup>(21)</sup>.

4.8 O CESE lembra que, em matéria de proteção social propriamente dita <sup>(22)</sup>, o artigo 153.º, n.º 4, do TFUE garante a faculdade de os Estados-Membros definirem os princípios fundamentais dos seus sistemas de segurança social e a possibilidade de manterem ou introduzirem medidas de proteção mais estritas compatíveis, naturalmente, com os Tratados.

## 5. Observações na especialidade

5.1 O Comité entende que seria útil que constasse da proposta de regulamento uma referência ao princípio da subsidiariedade, assim como uma definição do «elevado valor acrescentado» que é esperado.

### 5.2 Progress

5.2.1 A definição das ações, dos intervenientes e dos potenciais beneficiários da proposta é insuficiente <sup>(23)</sup>. O texto não esclarece se os elementos de análise têm em conta os pontos de vista dos parceiros sociais <sup>(24)</sup> e das ONG, nomeadamente para o desenvolvimento dos conjuntos de indicadores <sup>(25)</sup>.

5.2.2 O programa Progress tem objetivos «difícilmente mensuráveis» e recorre a «variáveis subjetivas», quando, de facto, na ficha financeira da proposta, se refere que a abordagem se inscreve numa gestão orientada para os resultados <sup>(26)</sup>. O impacto do objetivo de emprego não é medido, pelo que o instrumento parece ser pouco operacional. Para o CESE, os dados já recolhidos deveriam ajudar a tirar ilações do que se conseguiu realizar e dever-se-ia publicar um compêndio em linha das experiências positivas. O CESE recomenda que, antes de se continuar, se procure saber o número de empregos criados graças às ajudas. A Comissão evitaria assim fazer recomendações para reformas estruturais, com base numa avaliação pouco fiável.

5.2.3 Há uma discrepância entre os objetivos e os recursos: o financiamento anunciado, ao conceder mais 10% de fundos em relação a 2007 aos três eixos para o período de 2014-2020, não poderá dar início a novas ações.

5.2.4 O projeto atribui demasiada importância à gestão <sup>(27)</sup>: o dinheiro dos contribuintes deveria, antes, ajudar diretamente o

cidadão. Seria importante saber, por exemplo, qual a percentagem que será atribuída à luta contra a pobreza.

5.2.5 Tal como no passado, as avaliações dos projetos financiados podem originar encargos adicionais, quando se recorra a empresas externas de auditoria. O CESE considera que é conveniente que os documentos e os procedimentos sejam simplificados e harmonizados.

5.2.6 No que respeita às empresas sociais <sup>(28)</sup>, o CESE insta que:

- se recorde o princípio da subsidiariedade e as responsabilidades dos Estados-Membros;
- se defina o seu papel no âmbito dos serviços sociais de interesse geral;
- se crie uma sinergia entre o PMIS e a proposta de regulamento de 7 de dezembro de 2011 relativo aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus que tem por objetivo promover o desenvolvimento das empresas sociais (atribuição de uma marca FESE);
- se definam regras de governação em função do grau de finalidade social, bem como as regras a que devem obedecer os investidores, e se explicito o papel dos bancos com indicação, se necessário, de eventuais requisitos de solvência;
- se defina a elegibilidade dos autoempresários.

### 5.3 EURES

5.3.1 A EURES será financiada em 15% pelo PMIS e, em grande parte, pelo FSE. A sobreposição orçamental dos programas não facilita o entendimento pelos cidadãos: os fundos estruturais são regionalizados com base no NUTS2, mas o mesmo não acontece com os fundos do PMIS.

5.3.2 As atividades a nível nacional e transfronteiriço serão financiadas pelo Fundo Social Europeu e as atividades europeias <sup>(29)</sup> pelo PMIS. Para a parte do FSE, aplicar-se-ão as regras de participação dos parceiros sociais e das ONG, mas o mesmo não se verifica para a parte do PMIS.

5.3.3 O CESE questiona se será útil reagrupar num único PMIS elementos tão diversos, cujo controlo orçamental será mais difícil do que na configuração anterior. A repartição do financiamento entre o FSE, a Comissão e os Estados-Membros deveria ser mais transparente. Isto acarreta a aplicação de regras diferentes para a comitologia e o controlo dos atos de execução da Comissão <sup>(30)</sup>.

<sup>(21)</sup> Artigos 1.º, 7.º, 15.º, 24.º, 34.º, n.º 3, 52.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 8.º da CEDH e artigos 30.º e 31.º da Carta Social Europeia revista.

<sup>(22)</sup> COM(2011) 609 final – Artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e b).

<sup>(23)</sup> Por exemplo, avaliação *ex ante*, p. 42.

<sup>(24)</sup> COM(2011) 609 final – Artigo 15.º, alíneas a) e c).

<sup>(25)</sup> COM(2011) 607 final – Artigo 6.º.

<sup>(26)</sup> «Ficha financeira legislativa para propostas», pt. 1.4.3 (anexo ao COM(2011) 609 final, página 31).

<sup>(27)</sup> COM(2011) 609 final – Artigo 5.º, n.º 3.

<sup>(28)</sup> Parecer do CESE *in* JO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

<sup>(29)</sup> Portal e Projeto para a Juventude «O teu primeiro emprego EURES».

<sup>(30)</sup> Regulamento (UE) n.º 182/2011.

5.3.4 O CESE interroga-se se será pertinente que a Comissão crie um sistema centralizado e trave a dinâmica regional da EURES, quando a experiência de funcionamento desta antiga «inovação social» mostra que os intervenientes no terreno são quem está em melhor posição. Em 2007, o Parlamento era a favor mesmo do aumento do seu orçamento<sup>(31)</sup>. O Comité recorda que a mobilidade não é um objetivo em si mesmo, sendo apenas um auxílio para os que têm de deixar o seu país para procurar emprego num país de acolhimento da União.

5.3.5 O CESE considera que é necessário referir no texto:

- o princípio do primado da oferta de emprego digno sobre a oferta de microcréditos e microempregos;
- o objetivo de promover a mobilidade, lutando simultaneamente contra o *dumping* social;
- os tipos de contratos de trabalho obtidos através da EURES;
- a definição de mobilidade específica;
- as alterações previstas à base jurídica da EURES<sup>(32)</sup>;
- a necessidade de portabilidade dos direitos sociais dos cidadãos em mobilidade e novos textos sobre a equivalência das competências<sup>(33)</sup>.

5.3.6 O CESE considera importante manter de forma clara na EURES o papel que deve ser desempenhado pelos parceiros sociais.

#### 5.4 *Microfinanciamento e empreendedorismo social*

5.4.1 O CESE apela a que os cidadãos beneficiem de maior informação sobre este programa para que evitem as ofertas de microfinanciamento provenientes da economia informal com taxas usurárias na Internet (necessidade de inclusão digital). Convém não esquecer que as pessoas mencionadas no artigo 22.º da proposta são pessoas vulneráveis, para as quais se devem encontrar outros meios de auxílio para além do microcrédito e das atividades concorrenciais. Estas atividades podem constituir um risco e uma ilusão para essas pessoas e nunca podem substituir um emprego remunerado.

5.4.2 O CESE solicita que se estude a possibilidade de criar uma chave de repartição do programa entre os Estados-Membros.

5.4.3 O Comité considera necessário pôr em evidência o efeito de alavanca esperado do FEI e do BEI e definir claramente os beneficiários. Com efeito, a soma de 25 000 euros terá consequências bem diferentes para a pessoa que perdeu recentemente o seu emprego (artigo 22.º, n.º 1, alínea a)), para uma empresa social (artigo 22.º, n.º 3) com trabalhadores e orçamento, ou para um autoempresário e a sua microempresa. As garantias serão também encaradas de forma distinta pelos organismos mutuantes. Importa, por conseguinte, clarificar:

- o que significa «social» neste eixo;
- os beneficiários e, especialmente, a dimensão das empresas sociais elegíveis;
- o que é uma «microempresa social»;
- as modalidades de aplicação da ajuda e a cobertura exata efetuada (100 %?);
- os critérios para a possível introdução de uma forma de gradação dos apoios;
- medidas de simplificação da avaliação *ex post* para facilitar os balanços e reduzir os custos dos controlos.

5.4.4 No que respeita aos mutuantes:

- devem ser-lhes aplicadas regras mais claras para que assumam o seu papel sem asfixiarem os mutuários com possíveis exigências especiais e ocultas;
- devem-se prever medidas de avaliação para um balanço rápido.

5.4.5 O CESE apela a que o valor acrescentado destas medidas seja mais elevado do que a avaliação estimada do programa precedente, segundo a qual foram criados 1,2 empregos por microcrédito concedido<sup>(34)</sup>.

Bruxelas, 23 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

<sup>(31)</sup> PE, Resolução de 15.9.2007.

<sup>(32)</sup> Comunicação COM(2011) 777 final.

<sup>(33)</sup> Proposta de diretiva de 19.12.2011 (COM(2011) 883 final).

<sup>(34)</sup> «Ficha financeira legislativa para propostas», pt. 2.1.2, Indicadores de resultados/desempenho (anexo ao COM(2011) 609 final, página 37).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros**

COM(2011) 813 final – 2011/0390 (CNS)

(2012/C 143/18)

Relator: **Wolfgang GREIF**

Em 12 de dezembro de 2011, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 100.º, n.º 2, e do artigo 304.º do TFUE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

*Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros*

COM(2011) 813 final – 2011/0390 (CNS).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 25 de janeiro de 2012.

Na 478.ª reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 111 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Apelos e recomendações

1.1 No quarto ano de crise financeira, as perspetivas do mercado de emprego são cada vez menos animadoras em toda a Europa. O CESE manifesta profunda preocupação com o facto de as premissas inerentes à atual política de austeridade imposta na UE para fazer face à crise virem provavelmente a impedir a concretização dos objetivos de emprego formulados na prioridade do crescimento inclusivo da Estratégia Europa 2020. A introdução simultânea de programas de poupança na UE encerra o risco de acelerar a sinergia de espiral descendente e de deteriorar mais ainda as perspetivas de crescimento, o que terá um impacto negativo não só na procura interna, enquanto derradeiro pilar da economia, mas também na estabilidade e na criação de emprego.

1.2 A Europa viverá nos próximos anos uma situação extremamente crítica no domínio do emprego. Determinados grupos são especialmente afetados, nomeadamente, os jovens, os trabalhadores pouco qualificados, os desempregados de longa duração, as pessoas provenientes da migração, os ciganos e as famílias monoparentais. Para fazer face a este problema é urgente proceder a investimentos europeus e nacionais direcionados que tenham um forte impacto no emprego, devendo a sua aplicação ser coordenada a fim de potenciar os efeitos das políticas de emprego.

1.3 Tendo em conta que a situação do desemprego dos jovens se está a agravar e que o desemprego de longa duração se mantém a níveis elevados, o CESE formula as seguintes recomendações políticas em matéria de emprego que visam a execução das orientações para as políticas de emprego:

— a meta que visa atingir uma taxa geral de emprego em toda a UE deverá ser completada por objetivos europeus mensuráveis para grupos-alvo específicos como os desempregados

de longa duração, as mulheres, os mais idosos e, sobretudo, os jovens (combate ao desemprego, melhoria da situação laboral). A transferência para os Estados-Membros de grande parte da tarefa de formulação de objetivos concretos no domínio da política de emprego tem-se revelado pouco eficaz;

— neste contexto, importa sobretudo pensar num indicador para a redução significativa do número de jovens que não seguem uma formação nem têm um emprego (os chamados NEET);

— o CESE subscreve a proposta da Comissão que visa a introdução da chamada «Garantia para a Juventude», segundo a qual todos os jovens devem ter um emprego, seguir uma formação ou participar em programas de ativação e integração no mercado de trabalho no prazo de quatro meses após a conclusão dos estudos. Há que prever, no âmbito dos planos nacionais de reformas, medidas concretas neste sentido;

— os Estados-Membros em que a situação laboral dos jovens seja mais crítica e que tenham ao mesmo tempo de respeitar limites orçamentais restritivos deveriam beneficiar de um acesso mais fácil a financiamento pelos fundos da UE para medidas no âmbito da «Garantia para a Juventude» (desde a simplificação da utilização dos recursos até à suspensão temporária do cofinanciamento nacional);

— apesar de a situação orçamental nos Estados-Membros ser difícil, importa continuar a investir a nível nacional e europeu na formação e no emprego dos jovens e dos desempregados de longa duração e, se necessário, aumentar os

recursos financeiros destinados a este fim. Nesse sentido, a nova programação financeira a partir de 2014 deve afetar recursos suficientes do Fundo Social Europeu, mas também de outros fundos da UE, a iniciativas especificamente orientadas para os jovens;

- em todos os Estados-Membros, há que analisar e, eventualmente, melhorar as condições de acesso a medidas de apoio a jovens sem emprego e a desempregados de longa duração que procuram emprego ou pretendem seguir uma formação. Recomenda-se que sejam incluídas metas nesse sentido nos programas nacionais de reformas;
- o CESE previne contra demasiadas soluções hesitantes e sem perspetivas na inserção dos jovens na vida ativa: em vez de trabalho precário e de contratos de trabalho pouco estáveis devem ser tomadas medidas que assegurem que o trabalho a termo e os empregos mal remunerados e com uma cobertura social insuficiente não se tornem a norma;
- o CESE recomenda que os Estados-Membros deem especial atenção à criação de um mercado de trabalho intermédio e inclusivo, em que os fundos públicos sejam aplicados para criar um número adaptado de postos de trabalho adequados, de forma a garantir que os desempregados de longa duração conservam os seus hábitos laborais e melhoram as suas competências e conhecimentos. Isto evitará o aumento do número de trabalhadores pobres e permitirá a estas pessoas fazer uma transição sem sobressaltos para o mercado de trabalho tradicional uma vez passada a crise;
- quanto à iniciativa da Comissão em matéria de estágios, o CESE preconiza um quadro europeu de qualidade na matéria que fomenta situações de trabalho promotoras de aprendizagem regidas por contratos vinculativos. O sistema dual de aprendizagem, com formação geral e profissional, tem dado, desde há muito, resultados positivos em alguns Estados-Membros, pelo que conviria averiguar a viabilidade de o transferir parcialmente para outros Estados-Membros.

## 2. Introdução

2.1 Em 21 de outubro de 2010, o Conselho da União Europeia decidiu que as novas orientações para as políticas de emprego manter-se-iam estáveis até 2014, para manter a ênfase na sua aplicação. As atualizações devem restringir-se ao mínimo necessário.

2.2 No entanto, o CESE aproveita a consulta anual prevista no artigo 148.º, n.º 2, do TFUE para retomar a questão da execução das orientações, a fim de:

- analisar a possibilidade de se avançar para a concretização dos objetivos fixados, tendo em conta as atuais tendências dos mercados de trabalho e as premissas políticas impostas atualmente na UE para fazer face à crise, e
- examinar, sobretudo, a situação do desemprego juvenil e do desemprego de longa duração que se tem vindo a agravar, formulando, a este respeito, recomendações políticas que se impõem com urgência.

2.3 O CESE regista com agrado o facto de várias das suas propostas <sup>(1)</sup> terem sido consideradas na versão final da decisão do Conselho relativa às orientações de 2010, embora constate que algumas das lacunas que apontara não foram abordadas. Assim, retoma aqui algumas das principais observações formuladas nesse parecer, que permanecem relevantes. Entre outros aspetos, referiu que:

- tendo em conta a crise, as orientações não refletem suficientemente o combate ao desemprego como prioridade máxima,
- as novas orientações, enquadradas numa abordagem europeia que tem vindo nitidamente a perder força, fixam menos objetivos nucleares europeus e deixam inteiramente aos Estados-Membros a responsabilidade de definirem objetivos para as políticas de emprego,
- a meta que visa atingir uma taxa geral de emprego deve ser completada por objetivos europeus mensuráveis para grupos-alvo específicos, como os desempregados de longa duração, as mulheres, os mais idosos e os jovens,
- é ainda necessário estabelecer objetivos da UE no que diz respeito, entre outros aspetos, à igualdade entre homens e mulheres, ao combate ao desemprego de longa duração e às formas de trabalho com uma proteção social insuficiente, bem como ao desemprego juvenil e à pobreza de crianças e jovens,
- as orientações são omissas no que se refere à qualidade do trabalho.

2.4 O presente parecer analisa estes pontos sob o pano de fundo das atuais tendências dos mercados de trabalho europeus no contexto da presente crise económica.

## 3. Situação do emprego cada vez mais crítica devido à crise

3.1 A crise financeira transformou-se numa crise fundamentalmente económica, social e da dívida <sup>(2)</sup>. Fontes oficiais confirmam que a retoma da economia na UE estagnou e que as perspetivas para os mercados de trabalho são também cada vez menos animadoras <sup>(3)</sup>. As consequências da crise agravam-se, não só devido ao abrandamento económico registado em muitos Estados-Membros, mas sobretudo porque a grande maioria dos governos nacionais reagiu à chamada crise da dívida (resultante, entre outros fatores, da desregulação maciça dos

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE de sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros – Parte II das Orientações Integradas "Europa 2010"», de que foi relator Wolfgang Greif, JO C 21 de 21.1.2011, p. 66.

<sup>(2)</sup> O CESE já por diversas ocasiões e em numerosos pareceres se pronunciou sobre os efeitos da crise e os passos a dar para a combater, nomeadamente, e de forma mais incisiva, numa declaração feita pelo seu presidente na reunião plenária de dezembro de 2011, [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/di\\_ces20-2011\\_di\\_pt.doc](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/di_ces20-2011_di_pt.doc).

<sup>(3)</sup> Ver, por exemplo, as previsões feitas no outono pela Comissão Europeia para o período de 2011-2013, recentemente publicadas.

mercados financeiros nos últimos anos) com uma política de austeridade forçada, tentando deste modo acalmar os mercados financeiros. Em quase todos os Estados-Membros, na sequência da aplicação das novas regras relativas à governação económica da zona do euro e fora dela, a redução dos défices públicos, que envolve cortes por vezes profundos na despesa pública, centrados na redução das prestações sociais e dos serviços públicos, é um elemento central da consolidação em curso <sup>(4)</sup>. Esta política limita as oportunidades do mercado de trabalho, afetando ainda mais os segmentos que já faziam parte dos grupos desfavorecidos.

3.2 Neste contexto, nos próximos anos, a Europa viverá uma situação extremamente crítica no domínio do emprego. No quarto ano de crise financeira e económica, as perspetivas de emprego continuam a piorar. Não obstante uma primeira reação à crise com medidas de estímulo à economia e da retoma económica verificada em alguns Estados-Membros, o **desemprego** na UE aumentou de 6,9 % para 9,4 % <sup>(5)</sup> entre 2008 e 2011.

3.3 Atualmente, a UE tem 22 milhões de desempregados, embora haja grandes diferenças entre os Estados-Membros: no segundo trimestre de 2011, as **taxas de desemprego** oscilavam entre menos de 5,5 % na Áustria, no Luxemburgo e nos Países Baixos, mais de 14 % na Irlanda, na Lituânia, na Letónia e na Grécia e 21 % em Espanha. Os jovens são os mais afetados pelo desemprego. Em vários países – não só no sul da Europa –, a taxa de desemprego duplicou durante a crise para valores alarmantes, como foi o caso de Espanha, da Irlanda e, partindo de um nível mais baixo, também da Dinamarca, enquanto nos Estados bálticos chegou mesmo a triplicar. Até 2010, apenas a Alemanha e o Luxemburgo registaram uma quebra na taxa de desemprego. Embora este esteja a aumentar, em alguns países verifica-se também um aumento da oferta de emprego. Devido à evolução demográfica e às contínuas mudanças estruturais, é possível que este paradoxo se acentue ainda mais nos próximos anos.

- Durante a crise, **os jovens e os trabalhadores pouco qualificados** foram os mais afetados pelo aumento do desemprego, embora antes da crise já se situassem muito acima da média.
- No segundo trimestre de 2011, a taxa de desemprego de pessoas com um **nível de habilitações baixo** era de 16,3 %, ao passo que para aqueles com habilitações médias e superiores essa taxa era de 8,6 % e 5,3 %, respetivamente.
- A taxa de desemprego **tanto dos homens como das mulheres** aumentou **em todas as faixas etárias**. No segundo trimestre de 2011, era de 9,4 % e 9,5 %, respetivamente. Na primeira fase da crise, a taxa de desemprego dos homens aumentou a um ritmo mais rápido pelo facto de os setores mais afetados terem sido aqueles em que predominam os

trabalhadores masculinos (por exemplo, as indústrias transformadora e da construção). Na segunda fase da crise, registou-se um forte aumento da taxa de desemprego das mulheres, uma vez que as medidas de austeridade afetaram setores em que o emprego era predominantemente feminino (por exemplo, serviços, setor público).

- Entre os trabalhadores migrantes que, já antes da crise apresentavam taxas de desemprego acima da média, nota-se um aumento exponencial do desemprego. No segundo trimestre de 2011, a sua taxa de desemprego situava-se nos 16,3 %.
- O **desemprego de longa duração** (ou seja, superior a 12 meses), cuja taxa registou temporariamente uma redução devido ao efeito estatístico decorrente do forte aumento do desemprego, regressara, no segundo trimestre de 2011, para os seus valores pré-crise, situando-se a média da UE nos 43 %. Os países mais afetados pela crise logo desde o início (Espanha, Irlanda, Estados bálticos) registam fortes aumentos em comparação com 2008. No futuro próximo, este grupo será significativamente maior devido à estagnação da procura.

3.4 Como já referido pelo CESE <sup>(6)</sup>, o **desemprego juvenil**, que já assumia proporções alarmantes antes da crise, é hoje um dos aspetos mais preocupantes do mercado de trabalho europeu. Tem vindo a aumentar drasticamente, chegando hoje quase aos 21 % na UE. Mais de 5 milhões de jovens (15-24 anos) não têm trabalho nem oportunidades de formação, o que tem um enorme impacto ao nível individual, social e económico: estimativas atuais da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofound) apontam que os custos da exclusão dos jovens do mercado de trabalho ultrapassam os 100 mil milhões de euros por ano <sup>(7)</sup>. Na Grécia e em Espanha, mais de 40 % dos jovens estão desempregados e na Letónia, Lituânia e Eslováquia quase um em cada três jovens não tem emprego.

- As preocupações com o desemprego juvenil assentam em dois indicadores: a taxa de desemprego <sup>(8)</sup> e a taxa NEET (*Not in Education, Employment or Training*), que têm vindo a aumentar. O indicador **NEET** é particularmente interessante pelo facto de informar sobre a situação dos jovens, com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos, que **não estudam, não trabalham nem seguem uma formação**.
- Há grandes diferenças entre os Estados-Membros: a situação mais favorável regista-se na Dinamarca, nos Países Baixos, na Eslovénia e na Áustria, com taxas inferiores a 7 %, enquanto na Itália e na Bulgária a situação é particularmente difícil, com taxas entre 19,1 % e 21,8 %. Em 2010, a média na UE-27 era de 12,8 %. Aparentemente, devido à crise, as taxas NEET pioraram sobretudo em Espanha, na Irlanda, na Lituânia, na Estónia e na Letónia.

<sup>(4)</sup> No que respeita ao impacto social da nova governação económica, ver o parecer do CESE de 22.2.2012 sobre o tema «Impacto social da nova legislação na governação económica», de que é relatora Gabriele Bischoff (ver pág. 23 do presente Jornal Oficial).

<sup>(5)</sup> Salvo indicação contrária, os dados provêm do Inquérito às Forças do Trabalho da UE ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour\\_market/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction)) e referem-se ao segundo trimestre de 2011. Regra geral, o grupo etário situa-se entre os 15 e os 64 anos.

<sup>(6)</sup> Ver ponto 7 do parecer do CESE sobre o tema «Juventude em movimento», de que foi relator Pavel Trantina e correlator Juan Mendoza Castro (JO C 132 de 3.5.2011, p. 55).

<sup>(7)</sup> Dados recentes da Eurofound revelam que, na UE, os custos da exclusão dos jovens do mercado de trabalho se elevam a quase 100 mil milhões de euros por ano.

<sup>(8)</sup> Considera-se aqui a globalidade da população ativa juvenil para reduzir eventuais distorções, devido às elevadas taxas de inatividade entre os jovens que ainda não terminaram os estudos.

— Os **jovens que abandonam precocemente a escola** constituem uma categoria de pessoas que, devido a um nível de qualificações baixo, estão sujeitas a um elevado risco de desemprego. Embora, durante a crise, a taxa de abandono precoce tenha diminuído em alguns Estados-Membros (por exemplo, em Espanha, Portugal, Estónia, Letónia e Reino Unido), a média europeia, em 2010, era de 14,1 %, mantendo-se bastante acima do objetivo de 10 % da Estratégia Europa 2020 <sup>(9)</sup>. Há grandes discrepâncias entre os Estados-Membros: Portugal e Espanha apresentam taxas superiores a 28 %, Malta tem uma taxa de abandono escolar de quase 37 %, ao passo que na Eslováquia, na República Checa e na Eslovénia essa taxa se situa abaixo dos 5 % <sup>(10)</sup>.

3.5 Esta evolução das taxas de desemprego repercute-se igualmente na **taxa de emprego**, que diminuiu assinalavelmente durante a crise: para a população entre 20 e 64 anos, baixou de uma média na UE de 70,5 % no segundo trimestre de 2008 para 68,9 % no segundo trimestre de 2011. Quando foram publicadas as orientações para 2010 era já claro que seria necessária toda uma década para recuperar os cerca de 10 milhões de postos de trabalho que a crise obliterou. Desde então, a situação pouco melhorou. Em média, entre os segundos trimestres de 2010 e 2011 só houve um aumento mínimo do emprego na UE: alguns Estados-Membros registaram claros progressos no último ano (Estónia, Lituânia, Letónia e Malta), mas noutros o desemprego cresceu substancialmente (Grécia, Bulgária, Eslovénia e Roménia). De um modo geral, os Estados-Membros continuam longe de alcançar o objetivo central da Estratégia Europa 2020 que prevê uma taxa de emprego global na ordem dos 75 % (para a faixa etária de 20 a 64 anos) <sup>(11)</sup>. Durante a crise económica foram os jovens os mais afetados pelo desemprego, mais do que todas as outras faixas etárias, e são também eles os que mais retrocessos sofreram em termos de emprego.

3.6 Paralelamente à evolução registada durante a fase de aplicação da Estratégia de Lisboa, o **emprego a tempo parcial** continuou a crescer progressivamente durante a crise. Apesar das enormes diferenças entre os vários Estados-Membros, a taxa de emprego a tempo parcial aumentou na UE de 17,6 % no segundo trimestre de 2008 para 18,8 % no segundo trimestre de 2011.

— As **mulheres** estão claramente sobrerrepresentadas no trabalho a tempo parcial, com uma taxa média de 31,6 % no segundo trimestre de 2011, em comparação com 8,1 % para os homens.

— Os trabalhadores **jovens**, cuja **taxa de trabalho a tempo parcial** aumentou em toda a UE, estão manifestamente mais expostos a este fenómeno do que os trabalhadores mais velhos e idosos.

— Além disso, o emprego a tempo parcial aumentou bastante **entre os trabalhadores pouco qualificados**.

<sup>(9)</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/smart-growth/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/smart-growth/index_en.htm).

<sup>(10)</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/introduction>.

<sup>(11)</sup> Cf. EMCO/28/130911/EN-rev. 3, p. 27 e seguintes.

— Durante a crise, o desemprego parcial permite às pessoas manter-se em contacto com o mercado de trabalho e coloca-as numa boa posição de partida na transição para uma situação de emprego a tempo inteiro após a crise.

— Contudo, durante a crise, o número de trabalhadores em situação de **trabalho a tempo parcial involuntário** <sup>(12)</sup> cresceu substancialmente. Nos países mais afetados pela crise (Estados bálticos, Espanha, Irlanda), a percentagem de trabalho a tempo parcial involuntário registou um aumento muito superior à média entre 2008 e 2010. Para as mulheres, o trabalho a tempo parcial para cuidar de crianças ou de adultos dependentes continua a ser muito elevado em vários países.

3.7 Na União, o **trabalho a termo** atingiu um pico de 14,6 % no segundo trimestre de 2007. Os dados do Inquérito às Forças de Trabalho da UE incluem nesta categoria também os trabalhadores das agências de trabalho temporário, exceto quando têm um contrato de trabalho de duração indeterminada <sup>(13)</sup>. Dado que os trabalhadores com contrato a termo e os trabalhadores das agências de trabalho temporário foram duramente afetados pelo desemprego durante a crise, a sua proporção diminuiu globalmente para o nível mais baixo registado, situando-se nos 13,5 % no segundo semestre de 2009. O recente aumento para 14,2 % no segundo trimestre de 2011 revela que as empresas tendem novamente a recrutar trabalhadores com contratos a termo e através de agências de trabalho temporário. Isto reflete, por conseguinte, que os empregadores têm pouca confiança na durabilidade da retoma económica e envidam esforços para reagir à situação.

— Há uma forte **variação por país** quanto à percentagem do trabalho a termo: menos de 5 % em certos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, como a Roménia, a Bulgária, a Lituânia e a Estónia, em contraste com Portugal, Espanha e Polónia, com taxas de 23 a 27 %.

— Os trabalhadores jovens (15 a 24 anos) são de longe os que mais probabilidades têm de ter um trabalho a termo (42,2 % em 2010). Este padrão verifica-se em quase todos os países. Até certo ponto, em muitas profissões, tornou-se usual que o primeiro **contrato** de trabalho dos **jovens** seja **a termo**, mesmo que, não raro, isso seja involuntário. Este é um dos motivos da grave deterioração da situação do mercado de trabalho para os jovens durante a crise.

— Além disso, cerca de 20 % dos **trabalhadores pouco qualificados** têm contratos a termo, uma taxa consideravelmente mais elevada do que a dos trabalhadores com níveis de habilitações médios ou elevados (cerca de 12-13 %).

<sup>(12)</sup> Trabalho a tempo parcial involuntário é definido como a «impossibilidade de conseguir um emprego a tempo inteiro».

<sup>(13)</sup> Recomenda-se que o Eurostat passe a apresentar dados separados para os trabalhadores com contrato a termo e para os trabalhadores de agências de trabalho temporário.

— A percentagem do **trabalho a termo involuntário** aumentou cerca de 2 % entre 2008 e 2010, sobretudo na Lituânia e na Irlanda, dois dos países mais afetados pela crise, assim como na República Checa, na Dinamarca e na Grã-Bretanha.

**3.8 Trabalhadores pobres:** os dados do Eurostat para 2009 revelam que tanto os trabalhadores com contratos a termo como os trabalhadores a tempo parcial, mas também os jovens e as famílias monoparentais, têm mais probabilidades de serem trabalhadores pobres do que os trabalhadores permanentes ou a tempo inteiro.

— Os **trabalhadores mais jovens** (de 18 a 24 anos) correm um risco consideravelmente superior de **pobreza mesmo trabalhando** <sup>(14)</sup> em comparação com a média da população na faixa etária dos 25 aos 64 anos em vários Estados-Membros.

— Do mesmo modo, as **famílias monoparentais**, muitas vezes obrigadas a trabalhar a tempo parcial, e os trabalhadores menos qualificados são desproporcionadamente afetados pelo trabalho a termo e a tempo parcial e encontram-se igualmente sobrerrepresentados nos empregos a tempo inteiro mal remunerados; isto reflete-se em **taxas de trabalhadores pobres** mais elevadas.

#### 4. A política de austeridade em toda a Europa exacerba a situação nos mercados de trabalho e dificulta o cumprimento dos objetivos da política de emprego

4.1 A introdução simultânea de programas de poupança na UE poderá acelerar a sinergia de espiral descendente e deteriorar ainda mais as perspetivas de crescimento. Uma vez que alguns países não dedicam atenção suficiente às necessárias reformas estruturais e não se vislumbram novas possibilidades de crescimento, os cortes nas despesas afetam negativamente a procura interna, derradeiro pilar da economia, e levam a uma redução das receitas fiscais e a um aumento com as prestações sociais. Coloca-se o risco de um novo aumento dos défices orçamentais, que hipotecará a capacidade de intervenção económica de cada vez mais Estados-Membros. A consolidação orçamental, sobretudo pela via da austeridade, é, pois, não só questionável do ponto de vista social como compromete as possibilidades de retoma económica a longo prazo. O CESE receia que estas medidas não permitam superar a crise nem alcançar os objetivos definidos na estratégia da UE para o emprego.

4.2 O CESE reitera o seu apelo a um novo Plano de Relançamento da Economia Europeia, da ordem dos 2 % do PIB, com um impacto alargado na política do mercado de trabalho <sup>(15)</sup>.

<sup>(14)</sup> Menos de 60 % do rendimento médio equiparado por agregado familiar.

<sup>(15)</sup> Ver ponto 3.1 do parecer do CESE, sobre os «Resultados da Cimeira do Emprego», de que foi relator Wolfgang Greif (JO C 306 de 16.12.2009, p. 70).

Para além de mais investimentos nacionais, a aplicar de forma coordenada a fim de potenciar o seu impacto na política de emprego, haverá que identificar projetos de investimento europeus. As despesas previstas deveriam incluir, à razão de 1 %, investimentos com elevado impacto no emprego, assim como medidas expressamente orientadas para a política do mercado de trabalho, que poderão assumir formas distintas consoante a situação regional do mercado de trabalho em cada Estado-Membro.

4.3 Não se pode recorrer sistematicamente às finanças públicas para acudir a todas as situações, desde operações de salvamento dos bancos até ao apoio às empresas, passando pelos investimentos sociais e inovadores. No entender do CESE, para uma consolidação orçamental inteligente é indispensável, para além de uma redução das despesas que tenha em conta o impacto social, explorar novas fontes de receitas. Antes de mais, a matéria coletável dos Estados-Membros terá de ser alargada. Acresce que seria conveniente repensar globalmente os regimes fiscais, focando questões relativas ao ajustamento dos montantes em função das várias formas de rendimento e de ativos. Tal pressupõe simultaneamente uma maior eficácia e uma gestão criteriosa da despesa pública.

4.4 No entender do CESE, as medidas de poupança não devem contribuir para agravar ainda mais o risco de pobreza e as desigualdades, que já aumentaram nos últimos anos. Na elaboração das medidas destinadas a superar a crise haverá que assegurar que as mesmas não entrem a recuperação da procura e do emprego durante e após a crise ou a atenuação das dificuldades sociais. Os Estados-Membros também devem assegurar que as medidas de combate à crise económica e ao défice público não ponham em causa os investimentos públicos na política do mercado de trabalho e na educação e na formação profissional. O CESE reclama uma avaliação adequada do impacto social para determinar como será possível atingir o objetivo da UE de tirar pelo menos 20 milhões de pessoas da pobreza e da exclusão social até 2020.

4.5 As medidas de austeridade afetam antes de mais e sobretudo as pessoas que dependem das transferências sociais do Estado, incluindo os trabalhadores com emprego precário e outros grupos desfavorecidos no mercado de trabalho. Os indivíduos mais atingidos pelo desemprego são, via de regra, os que têm acesso mais difícil e limitado a medidas de apoio. É por isso que são necessárias redes de segurança sociais suficientes, eficazes e sustentáveis que prestem especial atenção aos grupos mais afetados e desfavorecidos no mercado de trabalho (nomeadamente os jovens, os migrantes, os ciganos, as pessoas com deficiência, as famílias monoparentais, os indivíduos com poucas qualificações).

4.6 O CESE emitiu recentemente parecer sobre os desafios que o envelhecimento demográfico na Europa acarreta para os mercados de trabalho, concluindo que a estratégia de longo prazo eficaz consistiria em tirar pleno partido do potencial de emprego já disponível. Para isso, é indispensável uma

política orientada para o crescimento e uma estratégia que abra novas oportunidades de participação. Uma tal política passa pela configuração do meio laboral em função da idade, pelo desenvolvimento da formação básica e contínua, pela criação de postos de trabalho de maior qualidade e produtividade, pela garantia de sistemas da segurança social mais eficazes, por medidas abrangentes para conciliar a vida profissional com a vida familiar, etc. (16). Além disso, importa explorar ao máximo o potencial económico da chamada «economia da terceira idade ou economia grisalha» (*silver economy*).

## 5. Emprego juvenil e desemprego de longa duração: Apelos e recomendações

### 5.1 Definição dos objetivos perseguidos pela UE para o emprego juvenil

5.1.1 As orientações atuais incluem um indicador para a diminuição do número de jovens que não têm emprego nem concluíram a sua escolaridade ou uma formação profissional (NEET). É certo que os Estados-Membros diversificaram as suas medidas de acordo com as características específicas das diferentes categorias de NEET, dando especial atenção aos grupos desfavorecidos (17), mas continua a não haver objetivos concretos para combater o desemprego juvenil e melhorar a situação de emprego dos jovens. **O CESE reitera o seu apelo a que este aspeto fundamental seja expresso de forma mais clara nas orientações, nomeadamente pela inclusão de metas europeias mensuráveis em matéria de emprego juvenil, e sobretudo 1) um objetivo de redução significativa do desemprego juvenil e 2) um prazo máximo de 4 meses para a ativação dos jovens que procurem emprego ou formações.** A relegação para os Estados-Membros de objetivos específicos em matéria de emprego juvenil não deu bons resultados, já que só poucos países definiram objetivos equiparáveis nos seus planos nacionais de reformas (18).

### 5.2 Aplicação coerente pelos Estados-Membros da «Garantia para a Juventude» no domínio dos NEET

5.2.1 O CESE congratula-se com o facto de o seu apelo para que os Estados-Membros assegurem que todos os jovens encontrem um emprego num prazo de 4 meses após conclusão da escolaridade, prossigam a sua formação ou beneficiem de programas de ativação e integração no mercado de trabalho ter sido incluído na iniciativa emblemática «Juventude em Movimento», sob a forma da proposta da «Garantia para a Juventude» (19). **Neste contexto, o CESE faz seus os apelos da Comissão a que os Estados-Membros identifiquem quanto antes os entraves que se colocam. Os Planos Nacionais de Reformas devem prever medidas concretas para suprimir**

(16) Parecer do CESE sobre «O Futuro do mercado de trabalho europeu — em busca de uma resposta eficaz às tendências demográficas», de que foi relator Wolfgang Greif (JO C 318 de 29.10.2011, p. 1).

(17) «Young People and NEETs in Europe: first findings» [Os Jovens e os NEET na Europa: Primeiros resultados] — Eurofound — EF1172EN <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/72/en/1/EF1172EN.pdf>.

(18) Só quatro Estados-Membros (Bélgica, República Checa, Bulgária e Estónia) adotaram objetivos nacionais de combate ao desemprego juvenil nos seus programas nacionais de reformas.

(19) Juventude em Movimento, COM(2010) 477, capítulo 5.4.

**esses entraves.** Para o efeito, muitos países terão de aumentar consideravelmente o apoio específico prestado às administrações públicas incumbidas do emprego, havendo que prestar uma atenção acrescida aos grupos desfavorecidos (em especial os provenientes da migração e os ciganos).

5.2.2 Aos Estados-Membros cabe igualmente aplicar de forma efetiva, nomeadamente no que aos jovens diz respeito, as prioridades definidas de modo geral nas orientações para as políticas de emprego, assim como adotar metas e objetivos ambiciosos, incluindo medidas equilibradas de promoção da flexibilidade e da segurança, de encorajamento da mobilidade dos trabalhadores, de criação de sistemas adequados de segurança social para assegurar a transição para o mercado de trabalho e do fomento do empreendedorismo e de condições-quadro adequadas para manter e criar postos de trabalho, sobretudo nas PME.

### 5.3 Mais recursos da UE e acesso mais fácil a esses recursos para combater o desemprego juvenil e o desemprego de longa duração

5.3.1 Para diminuir o desemprego juvenil e o desemprego de longa duração a curto prazo, o CESE preconiza medidas específicas no domínio da política social, da política da educação e da política do mercado de trabalho, nomeadamente em períodos de contração orçamental. A Comissão afirma acertadamente, na atual Iniciativa Oportunidades para os Jovens (20), que são necessários apoios rápidos e não burocráticos, sobretudo nos países mais afetados pelo desemprego juvenil (21). **Os Estados-Membros em que a situação dos jovens no mercado de trabalho seja mais problemática, que apresentem taxas elevadas de desemprego de longa duração e que tenham ao mesmo tempo de respeitar limites orçamentais restritivos deveriam beneficiar de um acesso mais fácil a financiamento pelos fundos da UE, sobretudo para medidas no âmbito da «Garantia para a Juventude», assim como a investimentos para a criação de emprego.** São necessários procedimentos pragmáticos e flexíveis e simplificações na administração para a utilização dos recursos, até à suspensão temporária do cofinanciamento pelos Estados-Membros para as intervenções do FSE e de outros fundos europeus.

### 5.4 Meios adequados para combater o desemprego juvenil e o desemprego de longa duração no futuro orçamento da UE

5.4.1 O CESE já referiu a importância, apesar da reavaliação das prioridades orçamentais imposta pela crise económica em todos os Estados-Membros, de continuar a disponibilizar recursos nacionais e europeus para a educação, a formação e o emprego dos jovens e dos desempregados de longa duração, e mesmo de aumentar esses recursos quando necessário (22). **Nesse sentido, o CESE apela a que a nova programação financeira a partir de 2014 afete recursos suficientes do**

(20) Ver as iniciativas da Comissão a este respeito na atual Iniciativa Oportunidades para a Juventude, COM(2011) 933.

(21) Cf. orientação n.º 7, Decisão n.º 2010/707/UE do Conselho.

(22) Ver parecer do CESE sobre o tema «Juventude em Movimento» (JO C 132 de 3.5.2011, p. 5) e o ponto 8 do parecer do CESE de sobre «A crise, a educação e o mercado de trabalho», de que foi relator Mário Soares (JO C 318 de 29.10.2011, p. 50).

FSE a iniciativas orientadas para os jovens e os desempregados de longa duração<sup>(23)</sup>. Além disso, o CESE entende que se deveria examinar igualmente de que forma os restantes fundos da UE podem ser aproveitados para apoiar medidas de combate ao desemprego juvenil e ao desemprego de longa duração.

#### 5.5 Acesso mais fácil a prestações sociais em caso de desemprego juvenil e de desemprego de longa duração

5.5.1 Os Estados-Membros apresentam grandes diferenças no que respeita ao acesso às prestações da segurança social e ao âmbito das mesmas, e não apenas para os jovens. As orientações para as políticas de emprego instam, acertadamente, os Estados-Membros a adaptar os seus sistemas de segurança social para impedir que surjam lacunas na proteção social com a flexibilização dos mercados. Isto deve valer para todas as faixas etárias. Todavia, o CESE considera que não foi ainda devidamente analisado o acesso bastante limitado dos jovens desempregados a medidas de apoio verificado na maior parte dos Estados-Membros<sup>(24)</sup>. Alguns países melhoraram, em condições específicas, o acesso ao subsídio de desemprego para os grupos desfavorecidos (incluindo os jovens) durante a crise. No entanto, essas medidas têm uma duração limitada ou correm o risco de serem abandonadas no âmbito dos pacotes de medidas de austeridade previstos.

5.5.2 **O CESE apela a que em todos os Estados-Membros sejam analisadas e, eventualmente, melhoradas as condições de acesso a medidas de apoio pelos jovens desempregados e pelos desempregados de longa duração que estejam interessados em trabalhar e que procurem emprego ou pretendam seguir uma formação. Recomenda-se igualmente que sejam incluídas metas nesse sentido nos programas nacionais de reformas**, o que seria um contributo significativo para o combate à situação precária de muitos jovens na transição para a vida ativa.

#### 5.6 Combate ao trabalho precário e irregular no domínio do ensino e dos estágios

5.6.1 Os jovens dos 15 aos 24 anos não só acusam uma taxa de desemprego duas vezes superior à dos restantes grupos da população como também percentagens mais elevadas de trabalho precário (em alguns países mais de 60 %), de aumento de formações e estágios não regulamentados (sobretudo nos países do Sul<sup>(25)</sup>) e de trabalho abaixo do nível de qualificações. **O CESE previne contra as demasiadas soluções hesitantes e**

<sup>(23)</sup> Assim, o CESE reclama que pelo menos 40 % das dotações do Fundo Social Europeu sejam afetadas à promoção do emprego e da mobilidade profissional, colocando, assim, um grande número de medidas orientadas para os jovens no cerne dos projetos a lançar. Ver o parecer do CESE sobre o «Fundo Social Europeu», (ver pág. 82 do presente Jornal Oficial), relator: Xavier Verboven; correlator: Miguel Ángel Cabra de Luna. Pontos 1.5 e 4.1.

<sup>(24)</sup> Dados do Inquérito às Forças de Trabalho (Eurostat) demonstram que os jovens (15 a 24 anos) da UE-27 têm, em média, um acesso três vezes mais restrito a estes apoios quando desempregados do que os outros grupos, não tendo sido registada qualquer melhoria sustentável durante a crise.

<sup>(25)</sup> O problema é menos premente nos países do norte da Europa, que têm uma longa prática de relações regulamentadas entre formandos, estabelecimentos de ensino e empregadores. O mesmo vale para os países em que há um sistema estabelecido e comprovado de formação dual dos aprendizes, como na Alemanha e na Áustria.

**sem perspectivas na inserção laboral: em vez de trabalho precário e de contratos de trabalho pouco estáveis devem ser tomadas medidas que assegurem que o trabalho a termo e os empregos mal remunerados e com uma cobertura social insuficiente não se tornem a norma para os jovens.**

5.6.2 O CESE pronunciou-se já em vários pareceres sobre os âmbitos de intervenção necessários com vista à adaptação ao domínio da educação e da qualificação, designadamente para garantir que os jovens possam obter a formação efetivamente procurada nos mercados de trabalho<sup>(26)</sup>. A fim de mitigar as atuais discrepâncias entre a oferta e a procura nos mercados de trabalho, devidas nomeadamente a qualificações insuficientes, pouca mobilidade geográfica ou remuneração inadequada<sup>(27)</sup>, os estabelecimentos de ensino deveriam orientar a adaptação dos seus programas de ensino às necessidades do mercado de trabalho, mas os empregadores devem igualmente alargar os seus canais de recrutamento de novos trabalhadores e as autoridades devem investir em medidas ativas e eficazes para o mercado de trabalho. Também os próprios formandos devem ser responsáveis pela sua futura empregabilidade.

5.6.3 **Quanto à iniciativa da Comissão em matéria de estágios, o CESE preconiza um quadro europeu de qualidade na matéria que permita a aquisição de qualificações também nas empresas, para que estas possam oferecer, nomeadamente aos jovens desfavorecidos em termos de educação, situações de trabalho promotoras de aprendizagem regidas por contratos mutuamente vinculativos.** O sistema dual de aprendizagem, com formação geral e profissional, tem dado resultados positivos em vários países e conviria averiguar a viabilidade de o transferir parcialmente para outros países.

#### 5.7 Princípios fundamentais para combater o desemprego juvenil

5.7.1 O CESE recomenda que as medidas para combater o desemprego juvenil assentem nos seguintes princípios fundamentais: melhorar a empregabilidade dos jovens através de reformas do sistema geral e profissional de ensino que permitam adequar melhor as qualificações às necessidades do mercado de trabalho, incluindo parcerias entre os estabelecimentos de ensino, os agentes económicos e os parceiros sociais; políticas ativas do mercado de trabalho, incluindo mais apoios e incentivos para que os jovens aceitem um posto de trabalho; analisar o impacto da legislação relativa à proteção do emprego; promover o empreendedorismo dos jovens.

<sup>(26)</sup> Ver, a este propósito, o parecer que o CESE está a elaborar sobre o tema «Modernização dos sistemas de ensino superior» (ainda não publicado no Jornal Oficial), o parecer do CESE sobre «Emprego juvenil, competências técnicas e mobilidade» (JO C 68 de 6.3.2012, pág. 11), relatora: Dorthe Andersen; e o parecer do CESE de sobre o tema «Tornar o ensino e a formação profissionais de nível pós-secundário mais atrativos» (JO C 68 de 6.3.2012, pág. 1), relatora: Vladimíra Drbalová.

<sup>(27)</sup> Ver COM(2011) 933: Iniciativa Oportunidades para a Juventude.

5.8 *Lutar contra o desemprego de longa duração e a perda de contacto com o mundo do trabalho*

5.8.1 A persistente estagnação da procura de mão-de-obra causada pela crise leva ao aumento do desemprego de longa duração que, por sua vez, acarreta graves problemas de inserção no mercado de trabalho, e, por arrastamento, leva ao aumento da pobreza mesmo dos que têm trabalho. **O CESE recomenda aos Estados-Membros que deem especial atenção também à criação de um mercado de trabalho intermédio, em que os fundos públicos sejam aplicados para criar um número adaptado de postos de trabalho adequados**, de modo que os desempregados de longa duração mantenham o contacto com o mundo laboral e melhorem os seus conhecimentos. Isto evitará o aumento do número de trabalhadores pobres e permitirá a estas pessoas fazer uma transição sem sobressaltos para o mercado de trabalho tradicional uma vez passada a crise.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

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 institui o programa Saúde para o Crescimento, o terceiro programa plurianual de ação da UE no domínio da saúde para o período 2014-2020**

COM(2011) 709 final — 2011/0339 (COD)

(2012/C 143/19)

Relatora-geral: **Béatrice OUIN**

Em 30 de novembro e 12 de dezembro de 2011, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 304.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 institui o programa Saúde para o Crescimento, o terceiro programa plurianual de ação da UE no domínio da saúde para o período 2014-2020*

COM(2011) 709 final – 2011/0339 (COD).

Em 6 de dezembro de 2011, a Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania da preparação dos correspondentes trabalhos (relatora-geral: Béatrice OUIN).

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu designou, na 478.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 23 de fevereiro), Béatrice OUIN relatora-geral e adotou, por 169 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité saúda a iniciativa da Comissão. A existência de um terceiro programa nesta época de crise constitui uma mensagem positiva que é enviada aos cidadãos europeus. Congratula-se igualmente com a existência de um programa dedicado especificamente à saúde, cujo orçamento, apesar de modesto, foi aumentado.

1.2 O CESE aprecia o facto de o programa se centrar num número reduzido de prioridades e congratula-se com o aumento do limite máximo das subvenções a conceder aos países cujo rendimento nacional bruto *per capita* é inferior a 90 % da média da UE <sup>(1)</sup>.

1.3 O CESE concorda que é necessário buscar uma melhor utilização dos recursos financeiros e humanos, mas adverte contra a tentação de reduzir os orçamentos e os serviços públicos de saúde em período de crise.

1.4 O CESE entende que, em matéria de saúde, o valor acrescentado do nível europeu está em encorajar a troca de boas práticas e a difusão de princípios de inclusão da saúde em todas as políticas, bem como de luta contra as desigualdades na saúde e do combate à pobreza e à exclusão social.

1.5 O CESE insiste na prevenção como forma de conservar a boa saúde da população. Isso inclui a educação para a saúde e a melhoria das condições de trabalho, de vida e de habitação. O envelhecimento saudável requer preparação ao longo da vida.

1.6 O CESE afirma que a escassez de mão-de-obra é generalizada neste setor e que, por isso, importa procurar soluções comuns que passem pela igualdade profissional, a reavaliação das competências e das remunerações, o reconhecimento da elevada natureza técnica do trabalho, a ponderação dos conhecimentos práticos adquiridos através do trabalho informal na família, a diversidade de empregos, a melhoria das condições de trabalho e da organização do tempo de trabalho, a formação ao longo da vida e a organização da parte final do percurso profissional de forma a levar em conta as pressões físicas e psicológicas suportadas pelos profissionais de saúde.

1.7 O CESE considera preferível formar pessoas desempregadas para desempenharem estas funções, em vez de atrair pessoal já formado de países terceiros ou de outros países da União, de forma a evitar que os países de origem sejam privados das competências destes trabalhadores.

1.8 O CESE insiste na necessidade de providenciar às famílias e à comunidade (amigos, vizinhos...) os meios necessários para se ocuparem de pessoas doentes e dependentes, gozando de uma melhor divisão do tempo de trabalho ao longo de toda a vida.

1.9 O CESE encoraja as trocas de experiências quanto à utilização de sistemas de saúde em linha, tanto para os profissionais como para os utentes, e reclama a definição de um enquadramento europeu destinado a:

— proteger os dados confidenciais em caso de troca transfronteiras de processos clínicos ou de receitas médicas;

<sup>(1)</sup> cf: EE, HU, LV...

— garantir a correção das informações difundidas para todos nos sítios Web, através de um sistema de acreditação por parte das autoridades de saúde competentes.

1.10 Na opinião do CESE, importa juntar às atuais prioridades (tabagismo, alcoolismo, obesidade e VIH) os novos riscos associados aos seguintes fatores:

- alterações climáticas, poluição, proliferação de produtos químicos, nanotecnologias;
- segurança dos medicamentos e próteses e consumo excessivo de medicamentos;
- transformações nos modos de vida e nos hábitos alimentares e respetivas consequências para a reprodução humana;
- saúde mental, incluindo fatores como o stresse, a depressão ou a doença de Alzheimer.

1.11 Há que continuar a estimular a utilização das novas tecnologias nos cuidados de saúde, a fim de reduzir a carga de trabalho para o pessoal do setor, de aumentar a qualidade dos cuidados e do apoio aos pacientes e de melhorar e promover a mobilidade dos idosos.

## 2. Contexto

2.1 Nos dois últimos anos, o Comité Económico e Social Europeu emitiu numerosos pareceres sobre temas relativos à saúde, que vão desde a luta contra as desigualdades na saúde ao combate ao alcoolismo, da doença de Alzheimer ao cancro, passando pela luta contra o tabagismo e pela segurança dos doentes<sup>(2)</sup>.

2.2 Mesmo sendo verdade que o setor dos cuidados de saúde pode dar um contributo valioso para o crescimento económico, a saúde não se pode limitar a este aspeto. Para melhorar a viabilidade dos sistemas de saúde, que intervêm quando já se está doente, é necessário, antes de mais, preservar a boa saúde da população através de medidas de prevenção e de saúde pública. Importa também incluir a saúde em todas as políticas. Seria útil dispor de mais dados estatísticos sobre as atividades dos sistemas de prestação de cuidados.

2.3 A crise económica está a provocar cortes nefastos nos orçamentos, que põem em perigo a qualidade dos serviços públicos de saúde e o acesso de todos aos cuidados por eles prestados. Para conservar a saúde da população num contexto de alterações demográficas e climáticas, é necessário afetar recursos suficientes a este objetivo.

<sup>(2)</sup> Ver os seguintes pareceres do CESE:

JO C 18 de 19.1.2011, p. 74.  
 JO C 339 de 14.12.2010, p. 1.  
 JO C 255 de 22.9.2010, pp. 72 e 76.  
 JO C 128 de 18.5.2010, p. 89.  
 JO C 228 de 22.9.2009, p. 113.  
 JO C 318 de 23.12.2009, p. 116.  
 JO C 306 de 16.12.2009, p. 64.  
 JO C 317 de 23.12.2009, p. 105.  
 JO C 218 de 11.9.2009, p. 91.  
 JO C 175 de 28.7.2009, p. 116.  
 JO C 77 de 31.3.2009, p. 115.  
 JO C 224 de 30.8.2008, p. 88.  
 JO C 77 de 31.3.2009, p. 96.

2.4 Ser saudável requer uma educação para a saúde adequada desde a infância (facultada pela família, os estabelecimentos de ensino e a comunicação social), uma alimentação sã em todas as idades, a redução da exposição a produtos perigosos, condições de vida e de trabalho dignas, etc. Importa dar especial atenção ao envelhecimento saudável, uma vez que a maioria dos utentes dos sistemas de prestação de cuidados de acompanhamento é constituída, para além dos recém-nascidos, por pessoas idosas. O envelhecimento saudável deve ser preparado cedo.

2.5 A melhoria das condições de vida e de trabalho e a prevenção constituem o meio mais adequado para melhorar o estado de saúde da população e, por conseguinte, reduzir o absentismo profissional e os custos dos cuidados de saúde.

2.6 Nesta ótica, o primeiro flagelo a combater é a pobreza e a exclusão social: o frio, a fome, a alimentação desequilibrada, a falta de higiene, as más condições de habitação (frequentemente associadas à solidão), a falta de medicina preventiva e outros fatores propiciam o aparecimento de doenças, especialmente de doenças crónicas, que representam um custo muito elevado para os sistemas de proteção social, ou seja, para todos os cidadãos que contribuem para o financiamento desses sistemas.

2.7 O Comité partilha o objetivo de contribuir para sistemas de saúde inovadores e viáveis, que requerem a elaboração de ferramentas e mecanismos comuns para fazer face à escassez de recursos humanos e financeiros. É necessário mobilizar mais recursos para os cuidados de saúde no domicílio e os cuidados de saúde primários requalificando a despesa hospitalar, o que permitirá reconhecer o papel importante das famílias na preservação da saúde da população e na melhoria da sustentabilidade do sistema de saúde.

2.8 É desde a mais tenra idade e na família que começa a educação para a saúde, que inclui noções de higiene, alimentação equilibrada e comportamento, mas também um ambiente afetivo estável. A família é o primeiro local de aprendizagem das regras para se ser saudável, mas é também ela que trata dos doentes, por um lado porque muitas doenças não necessitam de hospitalização e as pessoas ficam em casa sob os cuidados da família e, por outro, porque, quando um doente é hospitalizado, as visitas dos familiares e das pessoas próximas dão-lhe apoio psicológico e material, para além do que é dado pelo pessoal hospitalar. Importa preservar esta função essencial da família e das pessoas próximas, pois, quando a doença reduz as capacidades, é da presença e do apoio destas pessoas que mais se precisa.

2.9 As alterações na estrutura familiar afetam a saúde mental e física, e é necessário agir a montante sobre os fatores que permitem que a família continue a ser um ambiente que garante segurança.

2.10 A diminuição da «disponibilidade de cuidados informais no ambiente familiar» não é um facto inevitável. Não é por profissionais que os doentes preferem ser tratados. A família não pode substituir os profissionais em cuidados que exijam competências técnicas especializadas, mas os doentes e as famílias devem ter a possibilidade de escolha em relação a todos os cuidados de acompanhamento que a permanência dos doentes

em casa implica. Daí a necessidade de permitir a todos os trabalhadores ausentarem-se do trabalho caso um seu familiar necessite de cuidados médicos.

2.11 Numa altura em que todos os sistemas de reforma carecem de revisão, importa aproveitar a ocasião para reequilibrar o tempo de trabalho ao longo de toda a vida. Uma vez que o aumento da esperança de vida torna possível trabalhar mais tempo, homens e mulheres devem poder, durante toda a sua vida ativa, beneficiar de ausências prolongadas, a tempo inteiro ou parcial, financiadas do mesmo modo que a reforma, para se ocuparem de pessoas próximas doentes ou de idosos dependentes. Há que instaurar maior liberdade de escolha para que os trabalhadores possam dispor, em função das suas necessidades, do tempo financiado pelo seu trabalho, e não apenas na altura da reforma. Os parceiros sociais europeus, que já negociaram a licença parental, poderiam continuar as negociações com estas licenças, ou «contas-poupança de tempo de trabalho», que são necessárias para responder à necessidade de melhor conciliar a vida familiar e profissional.

2.12 Para que a família continue a ser o primeiro espaço de solidariedade, é necessário que disponha de meios. Ao calcular os direitos de proteção social e de reforma, há que levar em conta, desde já, o tempo passado a prestar acompanhamento a um familiar doente ou dependente.

2.13 Importa igualmente desenvolver serviços que apoiem as pessoas dependentes nas suas necessidades quotidianas: cuidados de higiene, lida doméstica, preparação de refeições ou cuidados noturnos. O setor do apoio domiciliário está em franco desenvolvimento, com novos empregos a serem criados. Em demasiados países, este trabalho é ainda exercido de forma informal, não declarada, sem proteção e sem reconhecimento das qualificações, frequentemente por trabalhadoras migrantes. Trata-se de um domínio essencial para a paridade entre homens e mulheres, em que os estereótipos têm um grande peso, a natureza técnica do trabalho não é reconhecida, os contratos são precários ou inexistentes e os salários muito reduzidos, apesar de estes empregos serem indispensáveis para o funcionamento da economia. A convenção que a OIT acaba de adotar sobre o trabalho digno para os trabalhadores domésticos deverá ajudar a moralizar e profissionalizar este setor, desde que se encontrem condições de financiamento, que não poderá ser custeado exclusivamente pelos doentes que necessitam desses cuidados ou pelas suas famílias.

### 3. Objetivos do programa

3.1 O programa propõe divulgar soluções inovadoras para dar resposta à escassez de mão-de-obra. No atual período de enorme desemprego na Europa, há que questionar-nos sobre as dificuldades de recrutar pessoal para o setor dos cuidados de saúde. Esta atividade profissional, maioritariamente ocupada por mulheres, não atrai jovens ou homens suficientes porque as qualificações e competências não são devidamente reconhecidas, os horários e condições de trabalho são penosos e os salários são baixos. A igualdade profissional passa por revalorizar os salários e por reconhecer melhor as competências técnicas, bem como por melhorar o acesso à formação ao longo da vida.

3.2 Uma inovação importante seria aumentar a presença dos homens. Para tal, é necessário tomar medidas. Os parceiros sociais devem promover políticas que favoreçam a presença de grupos sub-representados. Impõe-se vigilância para os casos em que o estatuto do autoempresário leva os prestadores de cuidados a negligenciar o tempo de pausa e a trabalhar até à exaustão. Igualmente importante é dar primazia a todas as inovações técnicas, organizacionais e sociais que permitam melhorar as condições de trabalho e torná-las menos penosas.

3.3 No setor dos cuidados de saúde, que está sujeito a fortes limitações, os doentes têm necessidade de cuidados vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana. Assim, o trabalho noturno e os horários dificilmente compatíveis com a vida familiar são inevitáveis. Para que seja possível criar condições de trabalho satisfatórias, os trabalhadores terão de participar de perto na tomada de decisões. Os parceiros sociais devem, no quadro do diálogo social setorial, prever práticas inovadoras de organização do local de trabalho, como a gestão individual do tempo de trabalho (*self-rostering*), que possam beneficiar do apoio das tecnologias de informação e comunicação (TIC).

3.4 Os parceiros sociais devem também colaborar com os poderes públicos de forma a apoiar a formação para a aprendizagem ao longo da vida, a mobilidade interna e a obtenção de competências em matéria de gestão e de organização. Para que seja mais fácil conciliar o trabalho e a formação, devem também ponderar uma série de opções, como os destacamentos, a formação no local de trabalho ou a aprendizagem em linha. Para reter pessoal no setor, é essencial alargar as possibilidades de carreira.

3.5 É preferível dar resposta à escassez de mão-de-obra formando mão-de-obra desempregada e fixando remunerações adequadas, em vez de atrair trabalhadores já formados provenientes de países terceiros, até porque os médicos, enfermeiros, fisioterapeutas e outros oriundos da África, Ásia ou América Latina farão falta nos seus países, que, além do mais, financiaram a sua formação. Os parceiros sociais europeus do setor da saúde elaboraram um código de conduta referente a práticas éticas de recrutamento e retenção de trabalhadores transfronteiras no setor hospitalar. Esse código deve ser aplicado e alargado. Caso os profissionais de países terceiros queiram, apesar disso, instalar-se na Europa, o Comité propôs, num parecer sobre «Saúde e Migrações» emitido em 2007, a criação de um fundo de compensação que financie a formação de outros profissionais nos países de origem <sup>(3)</sup>.

3.6 O primeiro objetivo do programa é «promover a cooperação europeia em matéria de avaliação das tecnologias da saúde (ATS), e explorar o potencial da e-Saúde e das TIC para a saúde». Há que criar um enquadramento europeu para proteger os dados confidenciais em caso de troca transfronteiras (por exemplo, de processos clínicos ou de receitas médicas).

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE, JO C 256 de 27.10.2007, p. 123.

3.7 O segundo objetivo do programa é «melhorar o acesso, igualmente para além das fronteiras nacionais, a informações e conhecimentos médicos especializados sobre estados patológicos específicos e desenvolver soluções e orientações comuns para melhorar a qualidade dos cuidados de saúde e a segurança dos doentes, com vista a melhorar o acesso a cuidados de saúde de melhor qualidade e mais seguros para os cidadãos da UE». Existem sítios Web sobre questões de saúde destinados ao grande público, que são muito consultados e difundem informações médicas, contribuindo para a educação para a saúde. Em caso de pequenos problemas de saúde, a sua consulta pode evitar o recurso a um médico. Além disso, ao prestar informações sobre os benefícios para a saúde das medicinas tradicionais ou alternativas, dos tratamentos à base de plantas, das curas termais, das massagens e de outras práticas, estes sítios Web ajudam a manter a saúde. Conhecer-se melhor e conhecer melhor as suas necessidades psicológicas e fisiológicas é útil para manter um bom estado de saúde da população e limitar o consumo excessivo de cuidados médicos e de medicamentos. Importa organizar intercâmbios e definir um enquadramento europeu para garantir a correção das informações difundidas ao público (através de acreditação), para evitar a proliferação de agentes que procurem somente o lucro, abusando da credulidade dos doentes.

3.8 Cumpre encorajar os intercâmbios de boas práticas sobre os mecanismos utilizados em determinadas regiões para melhorar o acesso aos cuidados ou para manter médicos e pessoal qualificado nos meios rurais ou nas zonas mais pobres – ou para os atrair para essas zonas. Esses intercâmbios devem abranger também boas práticas de planificação dos sistemas e políticas de saúde e dos serviços prestados ao público.

3.9 O terceiro objetivo é «identificar, divulgar e promover a adoção das melhores práticas validadas para medidas de prevenção eficientes atacando os principais fatores de risco, a saber: tabagismo, abuso do álcool e obesidade, bem como o VIH/SIDA». Num programa em que a inovação figura em posição de destaque, importa prever também a troca de informações sobre novos fatores de risco igualmente importantes para o futuro.

3.10 Estão a aparecer novas perturbações e novas doenças crónicas que serão problemas graves no século XXI, causadas pelas alterações climáticas, pelo aumento da poluição, pelas transformações nos modos de vida (sedentarização, longas horas passadas frente a um ecrã, etc.) e pela difusão de vários agentes químicos cujos efeitos na saúde a longo prazo ainda não são conhecidos.

3.11 Entre o fim do século XIX, quando começou a ser utilizado na indústria e na construção, e o fim do século XX, quando foi proibido, o amianto matou dezenas de milhares de trabalhadores.

3.12 A agricultura utiliza pesticidas e outros produtos químicos cujos efeitos nocivos para o organismo só serão revelados mais tarde. Há já estudos preocupantes sobre a incidência de cancro nos agricultores. Estes produtos propagam-se pelo ar, a

água e os alimentos. O setor agroalimentar utiliza aditivos para conservar os alimentos durante mais tempo ou para modificar o seu sabor.

3.13 A estes produtos juntam-se os produtos de limpeza doméstica e industrial, os numerosos produtos utilizados na indústria e os medicamentos. O consumo excessivo de medicamentos já provocou uma crescente resistência aos antibióticos, que são também consumidos por animais de criação e que se propagam pela água. Outros produtos, como o gás, a fuligem, etc., propagam-se pela atmosfera. Em conjunto, estes produtos formam um «caldo químico» existente no ambiente e que, aparentemente, provoca, entre outras coisas, um rápido aumento das alergias e dos casos de cancro. Além disso, também as ondas eletromagnéticas provocam danos.

3.14 Outra questão preocupante é a das consequências que a exposição a produtos e a radiações e as transformações nos modos de vida acarretam para a capacidade reprodutiva dos seres humanos. Ainda que as causas da redução da natalidade sejam principalmente de ordem sociológica, convém não esquecer as crescentes dificuldades fisiológicas que vários casais enfrentam quando decidem ter um filho.

3.15 Entre os novos riscos, conta-se o stresse no trabalho, que é uma das causas de depressão e que pode levar ao suicídio. Importa igualmente combater o stresse dos desempregados e, de forma mais geral, de todos os que se sentem inúteis para a sociedade. A saúde mental é uma componente essencial do estado de saúde da população.

3.16 O envelhecimento saudável requer preparação ao longo da vida. As condições de trabalho têm aqui um papel determinante, já que a esperança de vida não é igual para empregados de escritório, trabalhadores por turnos ou trabalhadores agrícolas. Melhorar as condições de trabalho, limitar o trabalho noturno e reduzir o nível de stresse são formas de preparar um envelhecimento saudável.

3.17 Para envelhecer com saúde, é essencial que as pessoas continuem a sentir-se úteis para a sociedade, que conservem a sua rede de relações, se mantenham curiosas, desenvolvam uma atividade – profissional ou voluntária – pratiquem desporto e tenham uma boa higiene de vida.

3.18 Uma outra questão, a do fim da vida, merece ser debatida a nível europeu, uma vez que diz respeito à responsabilidade de cada cidadão e ao conceito que cada um tem de uma vida digna. Hoje em dia, a esmagadora maioria da população morre num hospital. Assim, o fim da vida é uma questão importante.

3.19 É indispensável desenvolver serviços de prestação de cuidados paliativos para evitar o sofrimento quando o doente está condenado e os cuidados curativos são inoperantes. Estes serviços não existem em todos os hospitais, ou não são capazes de acolher todos os doentes que deles necessitam.

3.20 O quarto objetivo do programa é «desenvolver metodologias comuns e demonstrar o seu valor para uma melhor prontidão e coordenação nas situações de emergência sanitária, a fim de proteger os cidadãos contra as ameaças sanitárias transfronteiriças». Visto que as epidemias não conhecem fronteiras, a cooperação neste domínio é fulcral. É importante tirar lições das medidas já aplicadas, de forma a evitar desperdícios no futuro. Há também que distinguir as medidas de prevenção, que se relacionam com a educação e têm validade indeterminada, e as medidas que implicam a aquisição de produtos de validade limitada. A troca de informações sobre os custos e os resultados poderia permitir desenvolver métodos adequados aos objetivos.

Bruxelas, 23 de fevereiro de 2012

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 segurança das atividades de prospeção e produção *offshore* de petróleo e gás**

COM(2011) 688 final – 2011/0309 (COD)

(2012/C 143/20)

Relator: **George Traill LYON**

Em 17 de novembro de 2011 e em 29 de novembro de 2011, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, em conformidade com o artigo 192.º, n.º 1, 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 segurança das atividades de prospeção e produção offshore de petróleo e gás*

COM(2011) 688 final – 2011/0309 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 20 de janeiro de 2012.

Na 478.ª reunião de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 111 votos a favor, 2 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 Embora os incidentes *offshore* graves sejam raros, as consequências que têm para a vida humana, o ambiente, a economia e o clima são frequentemente catastróficas.

1.2 A necessidade de uma estratégia coerente da UE no tocante à segurança das atividades *offshore* ligadas ao petróleo e ao gás é amplamente reconhecida.

1.3 A melhor forma de realizar este objetivo será mediante a divulgação e a aplicação das normas mais rigorosas que já são aplicadas numa grande parte do setor.

1.4 O CESE apoia a recomendação da Comissão, considerando a «Opção 2» como o pacote de medidas mais adequado para concretizar os objetivos da proposta.

1.5 O regulamento devia procurar reforçar a transferência para as autoridades nacionais competentes e as partes interessadas da regulamentação das medidas de reforma, reservando ao Grupo de Autoridades para a Zona *Offshore* da UE proposto um papel restrito, mas bem definido.

1.6 O CESE insta a Comissão a concluir rapidamente as suas discussões sobre a segurança dos produtos, a capacidade financeira e, o mais importante, a responsabilidade das empresas.

1.7 Os operadores da UE que levam a cabo atividades de prospeção e produção fora do território da União devem ser encorajados a exportarem as melhores normas da UE.

## 2. Introdução

2.1 Em 27 de outubro de 2011, a Comissão apresentou a sua proposta de regulamento relativo à segurança das atividades de prospeção e produção *offshore* de petróleo e gás.

2.2 No contexto do desastre da plataforma Deepwater Horizon ocorrido no Golfo do México, em abril de 2010, e, tal como expresso pela Comissão, do risco significativo de ocorrência de um acidente grave na exploração *offshore* nas águas da

UE, não há dúvidas quanto à urgência de enfrentar as questões referidas pela Comissão na avaliação de impacto (que acompanha a proposta) e de adotar as medidas apropriadas. As questões são:

- a antecipação e, na medida do razoavelmente possível, a eliminação dos incidentes de alto risco;
- a limitação e a contenção das consequências de um acidente grave;
- o reforço da proteção do ambiente marinho e das economias costeiras contra os efeitos da poluição;
- a necessidade de melhorar a área de atuação e a eficácia, entre os Estados-Membros, dos mecanismos de resposta;
- a necessidade de definir, mais tarde ou mais cedo, orientações claras sobre a responsabilidade dos contratantes das explorações *offshore* nas perdas diretas ou indiretas de terceiros;
- a necessidade de criar e harmonizar um conjunto-quadro de condições essenciais para o funcionamento seguro das instalações e infraestruturas *offshore*; e
- o restabelecimento da confiança pública numa indústria de exploração *offshore* de petróleo e gás segura, bem gerida e bem regulamentada.

2.3 A Comissão considera que a melhor forma de resolver estas questões implica:

- melhorar os procedimentos de investigação, concessão de licenças, regulamentação e controlo dos contratantes e operadores do setor;
- encorajar uma cultura empresarial que permita adotar voluntariamente boas práticas de segurança;
- eliminar as incoerências entre as práticas seguidas pelos Estados-Membros;

- melhorar a gestão e a coordenação dos recursos e das capacidades de resposta;
- melhorar a verificação do equipamento crítico de segurança (incluindo a verificação por terceiros independentes); e
- realizar uma avaliação das medidas relativas à segurança dos produtos, garantias de capacidade financeira e responsabilidade civil e programas de compensação dos operadores *offshore*.

2.4 Mais concretamente, a Comissão espera cumprir estes objetivos mediante a promoção de um «modelo de boas práticas da UE» e a aplicação de um pacote de reformas baseadas, em grande medida, nas práticas há muito estabelecidas pelo setor no mar do Norte, que gozam de grande consideração. Isto conduziria a uma maior colaboração na avaliação dos riscos, nos planos de contingência, nas respostas a emergências e na partilha de informações, conhecimentos especializados e recursos. Este modelo (identificado como «Opção 2» na avaliação de impacto) prevê o estabelecimento de uma «autoridade competente» em cada Estado-Membro, com uma responsabilidade geral pelas questões relacionadas com o setor e, entre os Estados-Membros, de um Grupo de Autoridades para a Zona *Offshore* da UE para definir novas normas de segurança, secundar os programas regulamentares da UE e garantir um formato comum transfronteiriço de comunicação de dados.

### 3. Observações na generalidade

3.1 No setor europeu de petróleo e gás existem quase 1 000 instalações *offshore*. A distribuição geográfica destas instalações é a seguinte: 486 no Reino Unido, 181 nos Países Baixos, 123 em Itália, 61 na Dinamarca, 7 na Roménia, 4 em Espanha, 3 na Polónia, 2 na Alemanha, 2 na Grécia, 2 na Irlanda e 1 na Bulgária.

3.2 O CESE considera especialmente importante a segurança de todos os aspetos das atividades de exploração *offshore* de petróleo e gás e de todos os produtos derivados desta indústria, e acolhe favoravelmente esta iniciativa da Comissão.

3.3 Embora o regulamento se centre principalmente na prevenção ou limitação do impacto ambiental de incidentes ou acidentes *offshore*, o CESE nota com satisfação que, na avaliação de impacto, os aspetos da saúde, segurança e bem-estar dos trabalhadores da indústria de exploração *offshore* de petróleo e gás não foram descurados.

3.4 O CESE reconhece a necessidade de encontrar um equilíbrio entre os imperativos da proposta e as necessidades da UE em matéria de energia e segurança do abastecimento energético.

3.5 Embora não haja um corpo legislativo na UE expressamente dedicado à segurança das atividades de exploração *offshore* de petróleo e gás, uma série de diretivas em vigor aborda assuntos estreitamente relacionados com os da proposta, como por exemplo, a Diretiva Responsabilidade Ambiental (2004/35/CE), a Diretiva-Quadro Resíduos (2008/98/CE), a Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (85/337/CEE, na sua versão alterada), as medidas introduzidas ao abrigo da Diretiva-Quadro Segurança e Saúde dos Trabalhadores no Trabalho (89/391/CEE), no tocante às prescrições mínimas destinadas a

melhorar a proteção em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores das indústrias extrativas por perfuração, e a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (2008/56/CE). Dado que estas diretivas não correspondem exatamente aos objetivos da proposta, só podem ser aplicadas parcialmente, se de todo, sem uma adaptação. A Diretiva Responsabilidade Ambiental, por exemplo, embora trate da poluição *offshore*, não abrange os danos que afetam as águas da zona económica exclusiva ou da plataforma continental, que têm de ser protegidas ao abrigo da Diretiva Estratégia Marinha.

3.6 Uma crítica recorrente da parte dos analistas é que as normas vigentes de segurança, reparação, responsabilidade e compensação (estabelecidas por diretiva, autorregulação, convenções e protocolos internacionais) muitas vezes não estão interligadas e não são observadas na prática devido a diferenças nas prioridades e interpretação, a uma indiferença em relação ao espírito, senão mesmo à letra, dos mecanismos de aplicação e cumprimento e a uma cultura empresarial deficiente. Isto compromete a credibilidade do processo legislativo e é insatisfatório. Por isso, é de acolher com satisfação o novo ponto de partida apresentado na proposta.

3.7 A Comissão descreveu as práticas e procedimentos, tanto voluntários como obrigatórios, da indústria no setor do mar do Norte como «melhores práticas de funcionamento», «melhores práticas na União», «melhores práticas disponíveis definidas nas normas e orientações obrigatórias», «melhores práticas atualmente em vigor», «práticas avançadas» e «melhores práticas mundiais reconhecidas de controlo dos riscos graves», com abordagens regulamentares de fixação de objetivos consideradas «excelentes a nível mundial». Contudo, o CESE manifesta preocupação quanto à persistência de um risco relativamente elevado e considera que o regulamento proposto reforçará a cultura de segurança das empresas.

3.8 Estas práticas têm evoluído e amadurecido graças à exploração, engenharia e experiência operacional (por vezes amarga, quando recordamos os desastres das plataformas Alexander Kielland (1980) e Piper Alpha (1988)). O CESE reconhece que se trata de um processo contínuo que exige uma avaliação constante, e considera que os operadores da indústria não são complacentes nem lentos na introdução de novas medidas e orientações ou adaptação das normas e procedimentos existentes sempre que necessário ou conveniente. O regulamento proporcionará um quadro uniforme para a realização deste processo.

3.9 Um conjunto de princípios, procedimentos e controlos na UE que seja coerente, completo e universal na sua aplicação, como o apresentado no regulamento, é oportuno e essencial para a boa governação do setor à medida que desenvolve novos campos de exploração e produção. O CESE entende que a recomendação da Comissão de escolher a «Opção 2» é a abordagem mais adequada.

### 4. Observações na especialidade

4.1 A Comissão, em várias referências, sublinha que os riscos de ocorrência de um acidente grave na exploração de petróleo ou gás nas águas da UE são «significativos» em todo o território da União, mais reais do que parecem e inaceitavelmente elevados. O CESE está interessado em saber em que é que se baseiam estas afirmações.

4.2 O CESE encara com alguma apreensão que, pelo facto de se optar por um regulamento como instrumento, a proposta da Comissão possa ter como resultado:

- o desmantelamento ou a desconstrução das «melhores práticas» dos operadores e dos Estados-Membros que seguem o «modelo básico do mar do Norte», na medida em que são introduzidos novos procedimentos legislativos complexos, acompanhados por orientações e alterações não vinculativas ao abrigo dos poderes delegados na Comissão; e
- um custo adicional e, eventualmente, desnecessário, perturbações, atrasos, sobreposições e confusão na indústria e fora dela e, possivelmente durante a fase de transição, o risco de comprometer a segurança, e espera que uma redação cuidadosa do regulamento possa dissipar estas preocupações.

4.3 Embora se considere que o atual sistema de boas práticas (o modelo do mar do Norte), juntamente com o papel de organizações como o Fórum das autoridades para a zona *offshore* do mar do Norte (*North Sea Offshore Authorities Forum*), o Grupo assessor de prevenção e resposta a derrames de petróleo (*Oil Spill Prevention and Response Advisory Group*), a Associação de empresas de responsabilidade limitada em caso de ocorrência de contaminação de petróleo no *offshore* marítimo (*Offshore Oil Pollution Liability Association Limited*), o Fórum das Entidades Reguladoras Internacionais (*International Regulators Forum*) e a Cooperativa de operadores para serviços de emergência (*The Operators Co-operative Emergency Services*), ilustram muito bem a aplicação da subsidiariedade, através das ações dos Estados-Membros, e se entenda que a abordagem ascendente defendida

pela Comissão poderia ser concretizada por via de uma diretiva, o CESE reconhece que os principais méritos de um regulamento são o seu imediatismo e certeza e que o regulamento é o instrumento jurídico preferido da Comissão. O CESE espera que o regulamento corrija as incoerências atualmente existentes entre os Estados-Membros e integre e reflita os melhores elementos, princípios e normas do modelo do mar do Norte.

4.4 O CESE insta a Comissão a esclarecer se e, se for caso disso, em que medida as disposições do artigo 194.º, n.º 2, do TFUE foram tidas em conta na elaboração das disposições da proposta.

4.5 A cultura de segurança da UE deverá, sempre que possível, ser aplicada uniformemente pelos operadores da UE tanto dentro como fora das águas da União. Consequentemente, o CESE sugere que se explore a possibilidade de criação de um sistema de verificação por terceiros especificamente para esse fim.

4.6 O desastre da plataforma Deepwater Horizon veio confirmar a necessidade de reforçar os requisitos financeiros impostos aos operadores para garantir a sua capacidade de cobrir plenamente os custos de reparação e indemnização de danos causados por acidentes. Por conseguinte, o CESE recomenda que se continue a explorar a possibilidade de criar seguros obrigatórios de responsabilidade civil (ou outros regimes de proteção equivalentes e adequados) e sugere a inserção no regulamento de uma cláusula de revisão para dar resposta a esta questão premente num futuro próximo.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Proposta de regulamento do Conselho que institui um sistema comunitário de registo dos transportadores de materiais radioativos**

COM(2011) 518 final

(2012/C 143/21)

Relator: **Ludvík JÍROVEC**

Em 30 de agosto de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 31.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Conselho que institui um sistema comunitário de registo dos transportadores de materiais radioativos*

COM(2011) 518 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 3 de fevereiro de 2012.

Na 478.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 117 votos a favor, 3 votos contra e 2 abstenções.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité recomenda a adoção da proposta de regulamento. O Comité concorda com a necessidade de avaliar o impacto do regulamento dois anos após o início da sua aplicação. Convirá igualmente reexaminar a questão dentro de cinco anos a fim de verificar as barreiras ao bom funcionamento do transporte de materiais radioativos na União Europeia que ainda possam subsistir.

1.2 O Comité é a favor da segunda opção proposta no relatório de avaliação de impacto, a saber, um regulamento com normas harmonizadas e um papel mais efetivo para as autoridades competentes.

1.3 Os Estados-Membros devem velar pela harmonização dos critérios de emissão do certificado de registo.

1.4 O sistema de registo de transportadores com base na Internet deve estar disponível, testado e funcional à data da entrada em vigor do regulamento.

1.5 O Comité considera que a criação de uma nova agência, contemplada na Opção 3, contribuirá para aumentar os encargos administrativos para as empresas e diluirá o efeito da regulamentação no seu conjunto.

1.6 O Comité constata que a cobertura de seguro exigida aos transportadores varia de Estado-Membro para Estado-Membro. Embora a cobertura de seguro não possa ser incluída no processo de registo, devido à base jurídica, a Comissão convida os Estados-Membros a procederem à harmonização dos regimes de seguro necessários.

1.7 As definições utilizadas no regulamento deveriam ser o mais possível coerentes com o glossário da AIEA, sobretudo no que se refere à definição de «transportador», e alinhar-se ao mesmo tempo pela legislação da Euratom, com destaque para a Diretiva 96/29/Euratom.

1.8 O requerente deve ter a possibilidade de corrigir ou completar a informação constante do seu requerimento, em vez de ser rejeitado sem qualquer exame posterior (artigo 5.º, alíneas 7) e 10)).

## 2. Introdução e síntese da proposta de regulamento

2.1 A proposta visa substituir os procedimentos nacionais de declaração e autorização por um sistema de registo único para os transportadores de materiais radioativos, contribuindo para simplificar os procedimentos, reduzir os encargos administrativos e eliminar os obstáculos à entrada, mas mantendo os elevados níveis de proteção contra as radiações atingidos até à data.

2.2 A nível europeu, os transportadores de materiais radioativos são abrangidos pela legislação relativa aos transportes, no âmbito do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), e pela legislação relativa a aspetos especificamente ligados às radiações, como a proteção da saúde dos trabalhadores e do público em geral, no âmbito do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom).

2.3 A legislação no âmbito do TFUE foi simplificada pela Diretiva 2008/68/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativa ao transporte terrestre de mercadorias perigosas, que combina todos os modos de transporte interior.

2.4 A Diretiva 96/29/Euratom do Conselho, de 13 de maio de 1996, fixa as normas de segurança de base relativas à proteção sanitária da população e dos trabalhadores contra os perigos resultantes das radiações ionizantes. Em conformidade com o artigo 30.º do Tratado, entende-se por normas de base:

- as doses máximas permitidas, que sejam compatíveis com uma margem de segurança suficiente;
- os níveis máximos permitidos de exposição e contaminação;
- os princípios fundamentais de vigilância médica dos trabalhadores.

Em conformidade com o disposto no artigo 33.º, os Estados-Membros devem estabelecer disposições adequadas para assegurar o cumprimento das normas de base.

2.5 A fim de assegurar a proteção da saúde dos trabalhadores e do público em geral e de melhor orientar a sua ação, as autoridades dos Estados-Membros precisam de saber quais as pessoas, organizações ou empresas a submeter a controlo. Para o efeito, os artigos 3.º e 4.º da diretiva exigem que os Estados-Membros sujeitem determinadas práticas que envolvam riscos resultantes de radiações ionizantes a um regime de declaração (notificação) e de autorização prévia ou proibam certas práticas.

A Diretiva 96/29/Euratom aplica-se a todas as práticas que impliquem um risco resultante de radiações ionizantes emanadas de uma fonte de radiação artificial ou natural, incluindo o transporte.

2.6 Atendendo à natureza muitas vezes transfronteiriça das operações de transporte, um transportador pode ser obrigado a cumprir tais procedimentos de declaração e autorização em todos os Estados-Membros em questão. Além do mais, os Estados-Membros criaram estes procedimentos no âmbito de sistemas diferentes, aumentando assim a complexidade das operações de transporte em si mesmas e dos procedimentos de autorização.

2.7 O regulamento em apreço substitui por um registo único os sistemas de declaração e autorização em vigor nos Estados-Membros previstos na Diretiva 96/29/Euratom, através de um Sistema Europeu de Registo de Transportadores. Os transportadores devem introduzir os seus pedidos através de uma interface Web central. Os pedidos são examinados pela respetiva autoridade competente nacional, que emite o registo se o requerente cumprir as normas de segurança de base. Ao mesmo tempo, o sistema permite que as autoridades competentes tenham uma melhor visão global dos transportadores que operam no seu país.

2.8 O regulamento adota uma abordagem diferenciada («gradual») ao excluir do processo de registo os transportadores que transportam exclusivamente «pacotes isentos». Por outro lado, deixa ao critério dos Estados-Membros a possibilidade de acrescentarem requisitos adicionais para os transportadores de materiais cindíveis e altamente radioativos.

2.9 Continua a aplicar-se a restante legislação da UE e nacional, bem como as normas internacionais em matéria de proteção física, salvaguardas e responsabilidade civil, nomeadamente a Diretiva 2008/68/CE.

2.10 O regulamento permite libertar recursos ao nível das autoridades competentes que participam atualmente nestes procedimentos administrativos, uma vez que o registo será examinado por uma única autoridade competente.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité é a favor da segunda opção proposta no relatório de avaliação de impacto, a saber, um regulamento com normas harmonizadas e um papel mais efetivo para as autoridades competentes.

3.2 Um regulamento vai mais além do que uma recomendação, dado que a) propõe diretamente normas harmonizadas aplicáveis, como, por exemplo, um sistema único de registo para os transportadores que põe fim aos diferentes sistemas de declaração e autorização utilizados nos Estados-Membros, e b) permite o acesso dos transportadores ao mercado dos transportes da UE-27 segundo o procedimento «agilizado», adotando simultaneamente uma abordagem diferenciada. A Comissão estabelecerá um sistema de registo em linha seguro para permitir o necessário intercâmbio de dados.

3.3 Embora, ao que parece, as opções analisadas pela ECO-RYS – peritos independentes que levaram a cabo um estudo de apoio para a Comissão – tenham um impacto bastante modesto do ponto de vista global, o impacto é relevante para um pequeno setor como este. Os impactos são classificados em cinco grupos, a saber: taxas e despesas do setor público, efeitos regulamentares, transporte, segurança e ambiente, e impactos sociais.

3.4 As pequenas e médias empresas beneficiarão na proporção do total das poupanças obtidas ao abrigo destas opções: quanto mais elevadas forem as poupanças no total, maiores serão as poupanças para estas empresas, que atualmente veem muitas vezes bloqueado o seu acesso ao mercado devido à complexidade das regras e aos custos elevados.

3.5 Um regulamento permitirá poupanças no valor de 13,6 milhões de euros por ano em relação ao cenário de referência ao prever, entre outros, o reconhecimento mútuo das licenças dos transportadores. Esta abordagem reduzirá os encargos administrativos para os transportadores, utilizadores e produtores, libertando simultaneamente recursos ao nível das autoridades que poderão assim ser aplicados, pelo menos parcialmente, em operações de controlo, cuja ausência constitui um dos problemas mencionados *supra*.

3.6 Uma vez que um regulamento é vinculativo, esta opção será eficaz para a consecução dos objetivos de simplificar o sistema, introduzir transparência e eliminar barreiras a um mercado interno funcional, mantendo ao mesmo tempo um elevado nível de segurança.

3.7 O Comité considera que a criação de uma nova agência, contemplada na opção 3, contribuirá para aumentar os encargos administrativos para as empresas e diluirá o efeito da regulamentação no seu conjunto.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 As definições utilizadas no regulamento deveriam ser o mais possível coerentes com o glossário da AIEA, sobretudo no que se refere à definição de «transportador», e alinhar-se ao mesmo tempo pela legislação da Euratom, com destaque para a Diretiva 96/29/Euratom.

4.2 O Comité concorda com a necessidade de avaliar o impacto do regulamento dois anos após o início da sua aplicação. Convirá igualmente reexaminar a questão dentro de cinco anos a fim de verificar as barreiras ao bom funcionamento do transporte de materiais radioativos na União Europeia que ainda possam subsistir.

4.3 A presente proposta possibilitará um sistema comum e uniforme de registo dos transportadores de materiais radioativos na UE. Ao abrigo do artigo 3.º, n.º 3, do regulamento em apreço, um transportador pode transportar materiais radioativos sem dispor de um registo adicional desde que já seja titular de um registo para utilização ou manipulação e transporte desse material. O Comité convida a Comissão, em colaboração com as partes interessadas, a estudar a possibilidade de introduzir disposições transitórias para os titulares de registo de transporte.

4.4 O artigo 3.º, n.º 4, prevê requisitos adicionais de registo no que se refere a materiais que representem um perigo para a

saúde. O Comité recomenda que esta lista de materiais inclua os materiais transportados ao abrigo de homologações multilaterais.

4.5 O Comité constata que a cobertura de seguro exigida aos transportadores varia de Estado-Membro para Estado-Membro. Embora a cobertura de seguro não possa ser incluída no processo de registo, devido à base jurídica, a Comissão convida os Estados-Membros a procederem à harmonização dos regimes de seguro necessários.

4.6 O sistema de registo de transportadores com base na Internet deve estar disponível, testado e funcional à data de entrada em vigor do regulamento. Isso tranquilizaria os operadores e as autoridades competentes, como o faria também uma prorrogação do período de transição antes da entrada em vigor em função das disposições transitórias específicas nos termos do ponto 4.3.

4.7 O requerente deve ter a possibilidade de corrigir ou completar a informação constante do seu requerimento, em vez de ser rejeitado sem qualquer exame posterior (artigo 5.º, alíneas 7) e 10)).

4.8 Os Estados-Membros devem velar pela harmonização dos critérios de emissão do certificado de registo.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

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 fixa as normas de segurança de base relativas à proteção contra os perigos resultantes da exposição a radiações ionizantes**

COM(2011) 593 final – 2011/0254 (NLE)

(2012/C 143/22)

Relator: **Richard ADAMS**

Em 28 de setembro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 31.º do Tratado Euratom que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Conselho que fixa as normas de segurança de base relativas à proteção contra os perigos resultantes da exposição a radiações ionizantes*

(COM(2011) 593 final – 2011/0254 (NLE)).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 3 de fevereiro de 2012.

Na 478.ª reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 118 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

### 1.1 Conclusões

1.1.1 O Comité acolhe favoravelmente a proposta em apreço, que recorre às análises científicas mais recentes sobre os perigos da radiação ionizante para abordar, definir e ampliar as necessidades de proteção da saúde das pessoas e do ambiente.

1.1.2 Em particular, a apresentação de uma abordagem à segurança consistente, coerente e unificada, através da fusão de cinco diretivas existentes, terá um impacto operativo prático e positivo.

### 1.2 Recomendações

1.2.1 O Comité observa que os Estados-Membros serão eventualmente chamados a adotar requisitos suplementares na sequência da transposição para o direito nacional. Por conseguinte, para que se cumpra o espírito e a substância da legislação, considera ser particularmente importante disponibilizar os recursos adequados às autoridades competentes em matéria de implementação a nível nacional. Isto aplica-se particularmente à elaboração de uma abordagem de qualidade através de uma educação e formação abrangentes.

1.2.2 O Comité apoia plenamente a abordagem que estende os requisitos de proteção ao ambiente e recomenda a adoção das disposições do capítulo IX, assim que estes critérios tiverem sido formalizados [tendo devidamente em conta os critérios pendentes (e as orientações de aplicação) da CIPR (Comissão Internacional de Proteção Radiológica)].

1.2.3 O Comité aprecia o trabalho exaustivo levado a cabo por todas as instituições envolvidas no âmbito desta proposta e recomenda a sua adoção com a maior brevidade possível.

## 2. Contexto da proposta de diretiva

2.1 A radiação ionizante é omnipresente no meio ambiente. Todos os habitantes do planeta estão expostos a uma radiação natural ambiente proveniente de materiais radioativos naturais presentes em rochas, no solo, nos alimentos e no ar. Uma vez que os tipos de rocha variam, o nível de radiação e de substâncias radioativas (radão) proveniente do solo também varia. Por esta razão, a exposição depende da localização. A radiação cósmica também tem um impacto. Os raios cósmicos são mais intensos em altitudes e latitudes mais elevadas. Por conseguinte, a tripulação dos aviões e os seus passageiros frequentes estão mais expostos. Todas as pessoas estão expostas a radiação artificial, cuja fonte mais importante são as exposições radiológicas médicas a radiações ionizantes. Há também a exposição profissional derivada de práticas industriais, como a radiografia a soldaduras, e a exposição da população devido a descargas de instalações nucleares. Além disso, existem também vestígios de radioatividade no ambiente originados por testes de armas nucleares e uso militar de projéteis contendo urânio empobrecido.

2.2 A radiação tem muitas aplicações práticas na medicina, na investigação, na construção e noutras áreas. O perigo da radiação provém da sua capacidade de ionizar moléculas em células vivas e, assim, provocar mudanças bioquímicas. Se houver mudanças suficientes numa célula viva, esta pode morrer, ou a sua informação genética (ADN) pode ser alterada irreversivelmente. Esta possibilidade levou rapidamente à adoção de medidas regulamentares e de proteção a nível nacional, antes mesmo de se conhecer o mecanismo preciso dos danos, e, desde o início, ao desenvolvimento de medidas comuns para toda a UE no âmbito do Tratado Euratom.

2.3 Ao elaborar medidas de proteção adequadas, a legislação europeia seguiu sempre as recomendações da CIPR que, em 2007, publicou novas orientações detalhadas sobre as

necessidades de proteção contra as radiações que levam em conta a evolução dos últimos 20 anos, designadamente a proliferação de fontes artificiais de radiação e a investigação em curso sobre os efeitos das fontes naturais, como o gás radão. A intenção da diretiva em apreço é oferecer, com base em conhecimentos científicos atuais, uma elevada proteção aos trabalhadores, aos pacientes e ao público em geral contra os efeitos adversos para a saúde das radiações ionizantes. A diretiva avança também em novas áreas, como a proteção do ambiente.

2.4 Trata-se de um documento importante, composto por 110 artigos que, juntamente com 16 anexos, perfazem mais de 100 páginas de texto. Com efeito, reformula e consolida cinco diretivas existentes <sup>(1)</sup> numa única, e introduz normas juridicamente vinculativas sobre a proteção contra o radão em recintos fechados, a utilização de materiais de construção, a avaliação do impacto ambiental das descargas de efluentes radioativos provenientes de instalações nucleares e ainda a prevenção de danos ambientais em caso de acidente.

2.5 Em resumo, os cidadãos europeus beneficiarão desta nova diretiva, que lhes garantirá uma melhor proteção sanitária contra as radiações ionizantes, graças, sobretudo, a:

- campanhas de informação e medidas de apoio mais eficazes contra a exposição ao radão em recintos fechados,
- melhor proteção dos trabalhadores das indústrias de processamento de materiais radioativos naturais,
- melhor proteção contra as radiações ionizantes nas aplicações médicas e maior controlo do número de exposições,
- melhor proteção e maior mobilidade para os trabalhadores itinerantes especializados da indústria nuclear.

2.6 Os requisitos regulamentares dos países da UE serão harmonizados e alinhados com as normas internacionais. Dada a atenção especial atribuída à segurança nuclear após a crise de Fukushima, a proposta introduz requisitos mais exigentes para gerir situações de exposição de emergência.

2.7 A diretiva em apreço complementa a diretiva sobre as substâncias radioativas presentes na água destinada ao consumo humano, sobre a qual o Comité emitiu recentemente parecer <sup>(2)</sup>.

2.8 As Normas Internacionais de Segurança de Base, aprovadas pela Agência Internacional da Energia Atómica (AIEA), são detalhadas e refletem um consenso internacional, mas não são vinculativas. Deixam margem para diferenças entre as capacidades nacionais a nível mundial. A diretiva vai mais além ao estabelecer normas uniformes para os Estados-Membros, levando em conta, ao mesmo tempo, as regras do mercado interno. A diretiva beneficiou de um vasto processo de consulta, em que participaram o Grupo de Peritos a que se refere o artigo 31.º do Tratado Euratom, a AIEA, a Direção das Autoridades Competentes Europeias de Proteção Radiológica (*Heads of European Radiological Protection Competent Authorities – HERCA*), a Associação Internacional de Proteção contra Radiações (*International Radiation Protection Association – IRPA*) e outras partes interessadas.

2.9 A base jurídica da diretiva é o Tratado Euratom. O Comité toma nota, e em certa medida compartilha, das preocupações expressas sobre se o Tratado, sem alterações desde 1957, pode ainda ser uma base adequada para lidar com as questões ambientais. No entanto, é pouco provável que o Tratado Euratom venha a ser revisto num futuro próximo, ao passo que as preocupações com a proteção ambiental são uma realidade que tem de ser enfrentada. Há que notar que o artigo 37.º do Tratado Euratom, que impunha obrigações transfronteiriças vinculativas relativamente ao impacto ambiental e à proteção dos seres humanos, representava, em 1957, uma disposição pioneira do direito primário.

### 3. Síntese da proposta de diretiva

3.1 Face a uma diretiva desta natureza tão complexa, não é oportuno nem materialmente possível, devido aos limites a que está necessariamente sujeito um parecer do Comité, apresentar uma síntese detalhada. No entanto, uma breve análise da abordagem da Comissão, a par dos títulos dos capítulos pertinentes, pode fornecer uma visão geral.

Abordagem geral	Títulos dos capítulos
— Revisão e consolidação das normas de segurança de base	Capítulo-I: Objeto e âmbito de aplicação
— Situações de exposição	Capítulo-II: Definições
— Sistema de proteção	Capítulo-III: Sistema de proteção contra radiações
— Situações de exposição existentes	Capítulo-IV: Requisitos aplicáveis à educação, formação e informação no domínio da proteção contra radiações
— Radão (locais de trabalho, habitações)	Capítulo-V: Justificação e controlo regulamentar das práticas
— Materiais de construção	
— Viver em áreas contaminadas	

<sup>(1)</sup> JO L 180 de 9.7.1997, pp. 22-27.  
 JO L 346 de 31.12.2003, pp. 57-64.  
 JO L 349 de 13.12.1990, pp. 21-25.  
 JO L 357 de 7.12.1989, pp. 31-34.  
 JO L 159 de 29.6.1996, pp. 1-114

<sup>(2)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 122.

Abordagem geral	Títulos dos capítulos
— Situações de exposição planificada	Capítulo-VI: Proteção de trabalhadores, aprendizes e estudantes
— Justificação e controlo regulamentar	
— Abordagem gradual	Capítulo-VII: Proteção de pacientes e de outros indivíduos sujeitos a exposição radiológica médica
— Categorias de exposição	
— Situações de exposição de emergência	Capítulo-VIII: Proteção dos elementos da população
— Trabalhadores de emergência	
— Planeamento e resposta de emergência	Capítulo-IX: Proteção do ambiente
— Informações ao público	
— Infraestrutura institucional	Capítulo-X: Requisitos de controlo regulamentar
— Diretivas reformuladas	Capítulo-XI: Disposições finais
Transposição para a legislação nacional	

#### 4. Observações na generalidade

4.1 O Comité observa que se recorreu, na elaboração da proposta de diretiva em apreço, às análises científicas mais recentes sobre os perigos da radiação ionizante e acolhe favoravelmente a abordagem adotada para enfrentar, definir e ampliar as necessidades de proteção da saúde das pessoas e do ambiente.

4.2 A Comissão decidiu reformular e consolidar cinco diretivas existentes numa única, o que terá um impacto operativo prático e positivo, propondo uma abordagem à segurança consistente, coerente e unificada.

4.3 Uma série de análises comparativas da aplicação e do funcionamento de anteriores diretivas no direito nacional revelou várias lacunas. Não se trata de uma falha na transposição, mas na aplicação, por exemplo, os recursos destinados à educação e à formação, os programas de sensibilização pública, o reconhecimento de profissionais locais, a informação ao público sobre o comportamento a adotar em caso de acidente, etc.

4.4 Para responder às exigências crescentes resultantes da transposição nacional da legislação e para colmatar possíveis lacunas existentes, o Comité propõe que a Comissão facilite o trabalho das autoridades nacionais através da organização de seminários para debater as dificuldades jurídicas e práticas na

aplicação nacional. Há que promover o recurso aos observatórios da sociedade civil para acompanhar e avaliar a aplicação da legislação através de medidas concretas, para além do papel desempenhado pelas autoridades nacionais competentes.

4.5 O Comité lamenta que, apesar de a diretiva focar de forma abrangente as fontes naturais e civis de radiação, as fugas de radiação de instalações militares possam ser excluídas, uma vez que o Tratado Euratom se aplica apenas a situações civis <sup>(3)</sup>.

4.6 O Comité regozija-se por a diretiva antecipar e estabelecer disposições para a proteção do direito dos cidadãos de reduzirem ao mínimo a sua exposição a fontes artificiais de radiação através, por exemplo, da utilização crescente de dispositivos de segurança como os *scanners de raios-X* ao corpo inteiro.

4.7 Embora subscreva plenamente a nova abordagem relativa à questão da proteção do ambiente, o Comité faz notar que é necessário, primeiro, formalizar todos os critérios (e orientações de aplicação) pendentes da CIPR (Comissão Internacional de Proteção Radiológica), antes de definir regras quantitativas vinculativas, que definirão uma interpretação científica comum dos critérios específicos a aplicar neste caso, fornecendo, assim, uma base comum para todos os Estados-Membros.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

<sup>(3)</sup> Processo C-61/03 do Tribunal de Justiça, de 12.4.2005.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Mecanismo Interligar a Europa**

COM(2011) 665 final – 2011/0302 (COD)

(2012/C 143/23)

Relator: **Raymond HENCKS**

Em 17 de novembro e 13 de dezembro de 2011, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram consultar, nos termos dos artigos 172.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Mecanismo Interligar a Europa*

COM(2011) 665 final – 2011/0302 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 3 de fevereiro de 2012.

Na 478.ª reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 132 votos a favor, com 3 abstenções, o seguinte parecer:

O presente parecer faz parte de um pacote de cinco pareceres elaborados pelo CESE sobre o **Mecanismo Interligar a Europa** e respetivas orientações, publicado pela Comissão Europeia em outubro de 2011. Este pacote abrange os pareceres **TEN/468** sobre o Mecanismo Interligar a Europa (relator: Raymond Hencks), **TEN/469** sobre as orientações para as redes transeuropeias de telecomunicações (relator: Antonio Longo), **TEN/470** sobre as orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias (relator: Egbert Biermann), **TEN/471** sobre as orientações para a rede transeuropeia de transportes (relator: Stefan Back) e **TEN/472** sobre as obrigações para financiamento de projetos de infraestruturas (relator: Armin Duttine).

## 1. Conclusões

1.1 O CESE acolhe favoravelmente o plano da Comissão Europeia de afetar 50 mil milhões de euros do próximo orçamento plurianual para o período de 2014-2020 à melhoria das interligações das redes de transportes, de energia e de comunicação digital na UE. É igualmente favorável ao princípio da utilização de obrigações europeias para financiar projetos de infraestruturas (os «*project bonds*» da União), suscetíveis de ter um efeito multiplicador através da mobilização de capitais públicos e privados, necessários para suprir as necessidades de investimento estimadas em um bilião de euros.

1.2 A realização de investimentos específicos nestas infraestruturas essenciais contribuirá para relançar as trocas comerciais, o crescimento, a competitividade e a criação de emprego, num momento de absoluta necessidade para a Europa.

1.3 Uma vez que é cada vez mais difícil, em época de crise, recorrer ao financiamento tradicional do investimento através dos fundos públicos, a utilização de um novo tipo de instrumento financeiro na UE, em colaboração estreita com o Banco Europeu de Investimento, poderá, com algumas reservas (ver parecer TEN/472), constituir uma solução complementar e inovadora para atrair capital de fundos de pensões, de seguros e de outros agentes do mercado de capitais que estejam interessados em investir em projetos a longo prazo.

1.4 O CESE acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de encontrar, nas suas próprias palavras, «soluções inovadoras para mobilizar uma maior percentagem das poupanças privadas». No entanto, considera que essas soluções não se podem dirigir apenas ao grande capital, devendo ser concebidas de forma a sensibilizar também os pequenos aforradores.

1.5 A importância de investir adequadamente em redes de infraestruturas adaptadas, modernas, flexíveis, sustentáveis e acessíveis (nomeadamente às pessoas com deficiência) não pode, todavia, ser medida em termos puramente monetários. Estes investimentos devem também ser avaliados na ótica da coesão social e territorial e do ponto de vista ecológico e da segurança do abastecimento.

1.6 Os objetivos fixados em matéria de interligação das redes de infraestruturas só poderão ser alcançados combinando o financiamento público nacional, regional e local e o financiamento privado com o da UE.

1.7 Por conseguinte, ao selecionar os projetos a cofinanciar, a Comissão, apesar de orientar a sua escolha para projetos de elevado valor acrescentado a nível europeu, deverá também ter em conta as necessidades de desenvolvimento de infraestruturas com interesse nacional ou regional.

1.8 Os investimentos em infraestruturas têm ainda importantes implicações para a segurança nacional e da UE, que devem ser tidas em conta na elaboração e no lançamento do processo de aprovação dos projetos. Com efeito, são pré-requisitos para a concretização da integração das «ilhas» que ainda persistem na União.

1.9 A UE deverá, portanto, continuar a conceder fundos aos Estados-Membros, de forma contínua e proporcional, para que, através dos fundos estruturais europeus, combatam as desigualdades sociais e geográficas em matéria de acesso às infraestruturas das redes nacionais.

1.10 O CESE aprecia a proposta de uma gestão centralizada dos projetos de interligação das redes transeuropeias de transportes, de energia e de infraestruturas digitais. A exploração de sinergias entre estes três setores e a melhoria das regras operacionais, nomeadamente a racionalização dos procedimentos de aprovação de projetos de interesse comum e a redução dos seus prazos de execução, permitirão reduzir os custos e aumentar a eficácia dos projetos.

1.11 O CESE apela aos Estados-Membros para que apoiem as iniciativas da Comissão nesta matéria e sensibilizem os mercados de capitais e outros investidores, incitando-os a contribuir ativamente para o êxito da iniciativa.

## 2. Introdução

2.1 No âmbito da proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020, a Comissão propôs medidas concretas de promoção de infraestruturas europeias integradas para os setores dos transportes, da energia e das comunicações digitais.

2.2 De um modo geral, a despesa em infraestruturas na Europa diminuiu ao longo dos últimos dez anos, embora os investimentos específicos neste domínio sejam um fator importante de relançamento face à crise económica e tenham uma relevância crucial para o futuro económico da Europa.

2.3 Para promover o progresso destas infraestruturas e dar resposta às prioridades de crescimento definidas na nova estratégia para o mercado único, a Comissão propõe um novo instrumento denominado «Mecanismo Interligar a Europa».

2.4 É evidente – e o CESE já o afirmou em vários dos seus pareceres – que é essencial para o espaço económico integrado dispor de redes de estradas, de caminhos-de-ferro, de vias navegáveis e aéreas, de transportes multimodais, de eletricidade, de oleodutos, de gasodutos e de comunicação eletrónica de banda larga que estejam na vanguarda da tecnologia e sejam inteligentes, sustentáveis e perfeitamente interligadas. Os elos em falta e os pontos de estrangulamento na interligação das redes europeias prejudicam gravemente a realização do mercado interno, provocam clivagens entre regiões e tornam a Europa dependente de países terceiros, especialmente no domínio da energia.

2.5 A realização de investimentos específicos nestas infraestruturas essenciais contribuirá para relançar as trocas comerciais, o crescimento, a competitividade e a criação de emprego, num momento de absoluta necessidade para a Europa.

2.6 Os investimentos em projetos de grandes redes de infraestruturas são, por natureza, projetos a longo prazo que requerem investimentos avultados cujo retorno económico está sujeito a grandes riscos (subestimação dos custos, sobrestimação dos níveis de tráfego, riscos ligados à complexidade do plano financeiro), especialmente na fase de construção e no início do funcionamento das redes em causa.

2.7 Uma vez que os orçamentos públicos nacionais, locais ou europeus não conseguem, por si só, financiar estes projetos, a Comissão propõe um novo instrumento orçamental, o Mecanismo Interligar a Europa, bem como orientações revistas para os transportes, a energia e as TIC, com vista a atrair outros fundos privados e públicos, conferindo credibilidade aos proje-

tos de infraestruturas e reduzindo o seu perfil de risco para os investidores privados.

2.8 Neste sentido, a Comissão apresentou uma série de propostas, constantes dos seguintes documentos:

- proposta de regulamento que institui o Mecanismo Interligar a Europa (parecer do CESE: TEN/468);
- proposta de regulamento que determina as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário no domínio das redes transeuropeias de transportes e de energia (parecer do CESE: TEN/472);
- proposta de regulamento relativo às orientações para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes (parecer do CESE: TEN/471);
- proposta de regulamento relativo às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias (parecer do CESE: TEN/470);
- proposta de regulamento relativo a orientações para as redes transeuropeias de telecomunicações (parecer do CESE: TEN/469).

## 3. Conteúdo da comunicação sobre as infraestruturas integradas europeias e da proposta de regulamento que institui o Mecanismo Interligar a Europa

3.1 Com o objetivo de acelerar os investimentos nas redes transeuropeias de transportes, de energia e de comunicação digital e mobilizar o financiamento necessário, tanto público como privado, a Comissão propõe o seguinte para o período de 2014-2020:

- prever as necessidades de investimento em redes de interligação europeias em aproximadamente um bilião de euros, repartidos da seguinte forma:

Energia	Eletricidade	140 000 milhões de euros
	Gás	70 000 milhões de euros
	CO <sub>2</sub>	2 500 milhões de euros
	Petróleo	<i>pro memoria</i>
Transportes (rodoviário, ferroviário, marítimo, vias navegáveis e aéreas)		500 000 milhões de euros, dos quais 250 000 milhões para a rede central. A repartição das necessidades de financiamento pelos diferentes modos de transporte processar-se-á em função dos projetos que forem sendo selecionados.
Comunicação de banda larga		270 000 milhões de euros

- disponibilizar aos projetos de investimento na interligação de redes pan-europeias um montante de 50 mil milhões de euros provenientes: 40 mil milhões do orçamento da UE e 10 mil milhões reservados no Fundo de Coesão para infraestruturas de transportes. Este montante será repartido da seguinte forma:

Energia	9 100 milhões de euros
Transportes	31 700 milhões de euros
Telecomunicações/Serviços digitais	9 200 milhões de euros

- cofinanciar projetos de interligação transeuropeus de interesse comum, selecionados pela Comissão (mediante proposta dos Estados-Membros), com taxas que variam entre 20% e 75% do custo elegível, ou mesmo entre 80% e 100%, em casos excecionais;
- aumentar o potencial para atrair financiamento do setor privado através da introdução de obrigações europeias para financiamento de projetos de infraestruturas («*project bonds*» da União) e, desta forma, reduzir os riscos para os investidores terceiros. O orçamento da UE será, assim, utilizado para fornecer ao Banco Europeu de Investimento (BEI) capitais destinados a cobrir uma parte do risco que este assume ao cofinanciar os projetos admissíveis. O orçamento da União dará, portanto, uma espécie de garantia para que o BEI financie os projetos em causa, mas será o banco a assumir a parte remanescente do risco.

Haverá uma fase piloto (2012-2013) que abrangerá entre 5 a 10 projetos e durante a qual os fundos transferidos desta forma da UE para o BEI, num montante máximo de 230 mil milhões de euros e provenientes exclusivamente da transferência de dotações não utilizadas de programas de investimento já existentes, deverão, segundo a Comissão, mobilizar outros investidores, podendo-se atingir um montante na ordem de 4 600 milhões de euros;

- maximizar as sinergias entre os programas nos setores da energia, dos transportes e das TIC, dando resposta, por um lado, à necessidade de uma estratégia coerente e de uma seleção pela Comissão de projetos com base em critérios claros e harmonizados e, por outro, às necessidades de acompanhamento e de controlo, para que o financiamento da UE seja direcionado e eficaz;
- introduzir medidas de simplificação das regras existentes, nomeadamente alinhar os indicadores pelos objetivos da Estratégia Europa 2020, reduzir os prazos de aprovação, estabelecer uma gestão centralizada dos três setores, criar, eventualmente, uma agência executiva, instituir critérios de adjudicação e programas de trabalho anuais comuns, criar um comité de coordenação do mecanismo e atribuir, por fim, à Comissão poderes para adotar atos delegados.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 O CESE acolhe favoravelmente as iniciativas da Comissão no sentido de promover e coordenar os investimentos em projetos estratégicos com valor acrescentado europeu e propor, para o período de 2014-2020, soluções alternativas ao financiamento clássico através de subvenções.

4.2 O CESE é também favorável à proposta de estabelecer um mecanismo de financiamento e de gestão centralizada, bem

como programas de trabalho comuns, para projetos de interligação das redes transeuropeias de transportes, de energia e de infraestruturas digitais, assegurados diretamente pela Comissão, se necessário com o apoio de uma agência executiva. A exploração de sinergias entre estes três setores e a melhoria das regras operacionais, nomeadamente a racionalização dos procedimentos de aprovação de projetos de interesse comum e a redução dos seus prazos de execução, permitirão reduzir os custos e aumentar a eficácia dos projetos.

4.3 Por conseguinte, o CESE apoia a proposta de dar prioridade a projetos com valor acrescentado e necessários a nível europeu, a fim de ligar as redes transeuropeias às redes de infraestruturas dos Estados-Membros. Salienta, no entanto, que, a bem da coesão social e territorial, a União deverá continuar a conceder fundos aos Estados-Membros, de forma contínua e proporcional, para que, através dos fundos estruturais europeus, combatam as desigualdades sociais e geográficas em matéria de acesso às infraestruturas das redes nacionais e garantam a segurança do abastecimento.

4.4 O CESE sublinha que a necessidade de dispor de redes de infraestruturas adaptadas, modernas, flexíveis, sustentáveis e acessíveis (nomeadamente às pessoas com deficiência) não pode ser medida em termos puramente monetários. Estes investimentos são indispensáveis também do ponto de vista da coesão social e territorial e da proteção do ambiente, aspetos que devem ser tidos em conta pela Comissão quando da seleção dos projetos a cofinanciar.

4.5 Os investimentos em infraestruturas têm ainda importantes implicações para a segurança nacional e da UE, que devem ser tidas em conta na elaboração e no lançamento do processo de aprovação dos projetos. Com efeito, são pré-requisitos para a concretização da integração das «ilhas» que ainda persistem na União.

4.6 Por muito avultada que seja a contribuição financeira da União, que se eleva a 50 mil milhões de euros, ela representa apenas uma pequena parte do investimento necessário identificado pela Comissão.

4.7 A maior parte dos investimentos deverá, de qualquer modo, provir dos Estados-Membros e de investidores privados, devendo a contribuição financeira da União servir apenas de capital de arranque, destinado a encorajar os Estados-Membros e o mercado a aumentarem o seu nível de investimento.

4.8 No entanto, os problemas orçamentais e a necessária consolidação das finanças públicas levaram a maior parte dos Estados-Membros a prever uma redução ou suspensão dos seus programas de investimento, o que terá certamente um impacto negativo no fluxo de investimento proveniente de fontes privadas.

4.9 Os objetivos fixados em matéria de interligação das redes de infraestruturas só poderão ser alcançados combinando o financiamento público nacional, regional e local e o financiamento privado com o da UE.

4.10 Os investimentos em infraestruturas deverão contribuir para favorecer a transição para uma economia e uma sociedade hipocarbónicas.

4.11 Em conformidade com o compromisso da Comissão de integrar nos programas da União os objetivos da Estratégia Europa 2020, nomeadamente em matéria de alterações climáticas, e de afetar pelo menos 20% do orçamento da UE a esses objetivos, o CESE é favorável à iniciativa da Comissão de utilizar o orçamento da União em investimentos, gerando um efeito multiplicador que permitirá mobilizar capital privado. Para reduzir os riscos regulamentares e os custos do capital para os investidores terceiros que procurem possibilidades de investimento a longo prazo, e uma vez que é cada vez mais difícil, em época de crise, recorrer ao financiamento tradicional do investimento através dos fundos públicos, a utilização de um novo tipo de instrumento financeiro na UE, em colaboração estreita com o Banco Europeu de Investimento, poderá, com algumas reservas (ver parecer TEN/472), constituir uma solução complementar e inovadora para atrair capital de fundos de

pensões, de seguros e de outros agentes do mercado de capitais que estejam interessados em investir em projetos a longo prazo.

4.12 O CESE acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de encontrar, nas suas próprias palavras, «soluções inovadoras para mobilizar uma maior percentagem das poupanças privadas». No entanto, considera que essas soluções não se podem dirigir apenas ao grande capital, devendo ser concebidas de forma a sensibilizar também os pequenos aforradores.

4.13 À falta de outra solução possível, o CESE lamenta a renitência, ou mesmo a oposição, de certos Estados-Membros quanto à utilização de empréstimos obrigacionistas para financiar projetos de infraestruturas e espera que a fase piloto, prevista para o período de 2012-2013 e que utilizará até 230 milhões de euros do atual orçamento da UE, incite os mercados de capitais, os fundos de pensões, as seguradoras e outros a investir a longo prazo e demonstre que as medidas previstas são acertadas.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

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 a orientações para as redes transeuropeias de telecomunicações e que revoga a Decisão n.º 1336/97/CE**

COM(2011) 657 final – 2011/0299 (COD)

(2012/C 143/24)

Relator: **Antonio LONGO**

Em 15 e 30 de novembro de 2011, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 172.º e 304.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 a orientações para as redes transeuropeias de telecomunicações e que revoga a Decisão n.º 1336/97/CE*

COM(2011) 657 final – 2011/0299(COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 3 de fevereiro de 2012.

Na 478.ª reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 126 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

O presente parecer faz parte de um pacote de cinco pareceres elaborados pelo CESE sobre o **Mecanismo Interligar a Europa** e respetivas orientações, publicado pela Comissão Europeia em outubro de 2011. Este pacote abrange os pareceres **TEN/468** sobre o Mecanismo Integrar a Europa (relator: Raymond HENCKS), **TEN/469** sobre as orientações para as redes transeuropeias de **telecomunicações** (relator: Antonio LONGO), **TEN/470** sobre as orientações para as infraestruturas **energéticas** transeuropeias (relator: Egbert BIERMANN), **TEN/471** sobre as orientações para a rede transeuropeia de **transportes** (relator: Stefan BACK) e **TEN/472** sobre as obrigações para financiamento de **projetos de infraestruturas** (relatores: Armin DUTTINE e Gunta Anča).

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O objetivo da estratégia digital para a Europa de implementar uma infraestrutura digital de banda larga de alta velocidade para todos, utilizando tecnologias fixas ou sem fios, necessita de medidas para eliminar os «estrangulamentos digitais», as interrupções devidas à falta de interconexão e interoperabilidade técnica e o fosso existente entre territórios e categorias sociais, tanto a nível nacional como da UE.

No âmbito da sua proposta de orientações para as redes transeuropeias de telecomunicações, a Comissão elaborou um inventário de projetos de interesse comum para o desenvolvimento de redes de banda larga e de infraestruturas de serviços digitais com o objetivo de vencer os obstáculos ao desenvolvimento do mercado único digital e a insuficiência de investimentos na banda larga na Europa em comparação com os seus concorrentes.

1.2 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) apoia, pois, a opção da Comissão de lançar o Mecanismo Interligar a Europa e, em particular, considera que o compromisso relativo às redes de banda larga constitui, em larga medida, uma resposta concreta e positiva às exigências da Agenda Digital para a Europa, ao enfrentar o problema da insuficiência de investimentos nas redes de banda larga <sup>(1)</sup>.

1.3 Como já foi salientado em numerosos pareceres, o CESE está convicto de que o acesso generalizado à banda larga, para além de constituir uma condição indispensável para o desenvolvimento das economias modernas, é também um elemento fundamental para a criação de novos empregos, uma maior coesão e para o bem-estar e a inclusão de pessoas e de regiões inteiras económica e culturalmente desfavorecidas <sup>(2)</sup>.

1.4 A definição de objetivos e prioridades dos projetos de interesse comum corresponde à necessidade fundamental de utilizar da melhor maneira possível os recursos financeiros e de atingir objetivos precisos, evitando a dispersão de financiamentos.

Neste sentido, é fundamental que os projetos a financiar satisfaçam também a necessidade de promover a interconexão e a interoperabilidade das redes nacionais, sem as quais o mercado único digital ficaria incompleto.

1.5 O CESE recomenda à Comissão a máxima atenção e um grande rigor nos critérios de escolha dos projetos a financiar, para que os fundos sejam utilizados com vista a assegurar a

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre o «Mecanismo Interligar a Europa» (Ver página 116 do presente Jornal Oficial).

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre «Reflexões sobre o serviço universal de comunicações eletrónicas», JO C 175 de 28.7.2009, p. 8, e parecer do CESE sobre «Melhorar a literacia, as competências e a inclusão digitais», JO C 318 de 29.10.2011, p. 9.

conectividade transeuropeia, favorecer os territórios periféricos, ajudar as PME a acederem à economia digital e aumentar a coesão social. Para cumprir estas exigências, informando as instituições e os cidadãos, conviria que a Comissão redigisse um relatório periódico sobre a utilização dos fundos.

1.6 O CESE manifesta alguma perplexidade face a uma certa imprecisão do artigo 5.º, n.º 6, em que se prevê uma ampla delegação de poderes na Comissão para alterar «a descrição dos projetos de interesse comum enumerados no anexo». É preciso limitar o mais possível considerações de ordem política (ver artigo 5.º, n.º 7, alínea b)), em que se fala de «novas prioridades políticas») ou em pressões de grupos de interesses, privilegiando antes critérios, tais como a inovação tecnológica, o valor acrescentado e a conformidade com os objetivos. O CESE insiste em que convém que os atos delegados tenham limites precisos em termos de tempo e de âmbito.

1.7 O CESE reputa importante que os projetos a financiar respeitem o princípio da neutralidade tecnológica, que é fundamental para uma Internet verdadeiramente aberta <sup>(3)</sup>.

1.8 Os fundos devem ser utilizados com vista a soluções de rede abertas e acessíveis numa base não discriminatória que permitam o acesso de novos operadores, sejam dotadas das tecnologias mais eficientes e não impliquem custos incompensáveis para os cidadãos e as empresas.

1.9 O CESE espera também que a Comissão coordene melhor a atribuição dos fundos previstos pelo regulamento com os de outras iniciativas, evitando duplicações, por um lado, e omissões, por outro.

1.10 É necessário proceder o mais rapidamente possível à elaboração de mapas a nível europeu, nacional e regional, objetivo partilhado também pela Comissão, a fim de identificar as lacunas na cobertura e de estimular as novas iniciativas de investidores públicos e privados.

1.11 É também importante a abertura à cooperação com países terceiros e com organizações internacionais, de modo a reforçar a interoperabilidade entre as respetivas redes de telecomunicações.

1.12 Finalmente, o CESE reitera a sua convicção quanto à necessidade, a partir de agora incontornável, de inscrever a ligação à Internet no serviço universal <sup>(4)</sup> e entende que deve

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE sobre a «Neutralidade da Internet», ainda não publicado no Jornal Oficial, e parecer do CESE sobre «Primeiro Programa da Política do Espectro Radioelétrico/Banda larga europeia: Investir no crescimento induzido pelas tecnologias digitais», JO C 107 de 6.4.2011, p. 53.

<sup>(4)</sup> Parecer CESE sobre «Reflexões sobre o serviço universal de comunicações eletrónicas», JO C 175 de 28.7.2009, p. 8, parecer do CESE sobre «Uma Agenda Digital para a Europa», JO C 54 de 19.2.2011, p. 58, parecer do CESE sobre o «Primeiro Programa da Política do Espectro Radioelétrico/Banda larga europeia: Investir no crescimento induzido pelas tecnologias digitais», JO C 107 de 6.4.2011, p. 53, e inúmeros outros pareceres.

ser uma das prioridades para tornar mais competitiva e inclusiva a UE. Enquanto se aguarda a realização deste objetivo, deve ser garantido a todos os cidadãos, de qualquer forma, o acesso público ou privado à banda larga a custos sustentáveis.

## 2. Contexto e conteúdos

2.1 Em 29 de junho de 2011, a Comissão adotou novas orientações para as redes transeuropeias de telecomunicações e publicou uma proposta de um novo quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 <sup>(5)</sup>, que inclui a criação de um novo instrumento integrado para investir em projetos de interesse comum prioritários nas infraestruturas dos transportes, da energia e das telecomunicações, o Mecanismo Interligar a Europa («Connecting Europe Facility» – CEF). A dotação financeira global a título de cofinanciamento comunitário de elevado valor acrescentado é de 50 mil milhões de euros, dos quais 9,2 mil milhões destinados a redes e serviços digitais, quando é certo que as necessidades, segundo as estimativas, ascendem, no mínimo, a 270 mil milhões de euros.

2.2 Além disso, a Comissão propõe a introdução de obrigações europeias (as chamadas *project bonds*) para aumentar a capacidade de atrair financiamentos do setor público ou privado, reduzindo o risco para os investidores terceiros. O orçamento da UE será, pois, utilizado para fornecer ao Banco Europeu de Investimento (BEI) capitais para cobertura parcial dos riscos que assume quando cofinancia os projetos elegíveis. O orçamento da UE prestará, pois, uma espécie de garantia para que o BEI financie os projetos em questão, sendo, no entanto, o restante risco suportado pelo banco. Durante uma fase-piloto (2012-2013), o montante de 20 milhões provenientes da redistribuição de dotações não utilizadas dos programas europeus de telecomunicações será transferido para o BEI, que, de acordo com as expectativas da Comissão, deverá mobilizar outros investidores públicos ou privados.

2.3 Nas Orientações para as Redes Transeuropeias de Telecomunicações, a Comissão estabelece uma série de orientações respeitantes aos objetivos e às prioridades previstas para as redes de banda larga e para as infraestruturas de serviço digital no domínio das telecomunicações, com o objetivo de:

— melhorar a competitividade da economia europeia, favorecendo as PME;

— promover a interconexão e a interoperabilidade das redes nacionais e o acesso a essas redes;

— desenvolver um mercado único digital.

<sup>(5)</sup> Comunicação «Um orçamento para a Europa 2020» COM (2011) 500 final.

2.4 O regulamento visa a redução dos estrangulamentos que dificultam a plena realização do mercado único digital promovendo a conectividade com a rede e também o acesso a uma infraestrutura de serviços digitais públicos. O objetivo é eliminar os problemas que se colocam do lado da oferta, de que são testemunho o grande número de casos de falência de empresas e a redução dos investimentos na banda larga e nos serviços de interesse público mas pouco rentáveis (por exemplo, saúde em linha, identidade eletrónica, contratos públicos eletrónicos e respetiva interoperabilidade transfronteiras). De igual modo, a procura de serviços só poderá crescer se todos os cidadãos puderem ligar-se a redes digitais.

2.5 O pacote de propostas prevê instrumentos financeiros inovadores que possam apoiar, com um efeito impulsionador, os investimentos públicos e privados e um cofinanciamento através de subvenções nos setores das infraestruturas para atingir, até 2020, os objetivos da Agenda Digital para a Europa, com a cobertura universal a 30 Mb/s e com pelo menos 50% das famílias a poderem usufruir de velocidades superiores a 100 Mb/s.

2.6 As prioridades para os projetos de interesse comum são:

- redes de banda larga ultrarrápida que assegurem a transmissão de dados com um débito igual ou superior a 100 Mb/s;
- redes de banda larga que liguem as regiões insulares e periféricas às regiões centrais da União, assegurando nessas regiões débitos de transmissão suficientes para proporcionar uma conectividade em banda larga igual ou superior a 30 Mb/s;
- apoio às plataformas de serviços de base no domínio das infraestruturas de serviços digitais;
- ações que permitam obter sinergias e garantir a interoperabilidade entre os diferentes projetos de interesse comum no domínio das telecomunicações;
- os projetos de interesse comum poderão incluir serviços eletrónicos já concretizados no âmbito de outros projetos comunitários como o programa ISA «Soluções de interoperabilidade para as administrações públicas europeias»;
- está prevista a cooperação com países terceiros e organizações internacionais para promover a interoperabilidade entre redes;
- a Comissão solicita uma delegação de poderes por um período de tempo indeterminado para alterar a descrição dos projetos de interesse comum enumerados no anexo.

### 3. Observações na generalidade

3.1 Pela primeira vez, com o objetivo de obter sinergias e com uma visão estratégica, a Comissão propõe um único ins-

trumento de financiamento para os três setores dos transportes, da energia e das telecomunicações. Esta nova perspetiva é muito importante e pode também servir de modelo para as políticas em matéria de infraestruturas dos Estados-Membros. Além disso, prosseguindo o objetivo de redes inteligentes, sustentáveis e totalmente interligadas, o CEF dará um contributo importante para a realização do mercado único europeu. Finalmente, dando credibilidade aos projetos no domínio das infraestruturas e diminuindo os seus perfis de risco, será possível atrair novos financiamentos com origem no setor público e no privado.

3.2 Neste cenário novo, assume particular importância o papel das redes e dos serviços de banda larga. O CESE salientou já a importância de garantir um acesso adequado dos cidadãos à banda larga, assegurando aos utilizadores o máximo de vantagens decorrentes de uma efetiva concorrência entre operadores, associada a políticas de apoio aos investimentos em infraestruturas e em inovação por parte dos Estados-Membros <sup>(6)</sup>.

3.3 Os investimentos nas telecomunicações, em particular nas redes de banda larga e nas infraestruturas de serviços digitais, são uma condição necessária para um crescimento económico inteligente, mas também sustentável e inclusivo, da União. Com este compromisso financeiro e com a entrada em vigor deste regulamento, fica mais próximo o objetivo estabelecido pela Agenda Digital (ou seja, que, até 2020, todos tenham acesso a débitos de, pelo menos, 30 Mb/s e, pelo menos, 50 % a débitos de 100 Mb/s).

3.4 A decisão da Comissão «Interligar a Europa» é, finalmente, uma resposta positiva às dúvidas expressas pelo CESE <sup>(7)</sup> quanto a uma certa «confusão e imprecisão» do plano de ação contido na Comunicação «Uma Agenda Digital para a Europa» e quanto à insuficiência dos investimentos nas redes de telecomunicações, devida às escassas perspetivas de lucro em muitas situações de serviço de utilidade pública e às dificuldades objetivas das regiões periféricas. Trata-se de um forte obstáculo à criação de um espaço único europeu acessível, rápido e sustentável para os governos locais, os cidadãos, as empresas e as instituições sem fins lucrativos.

3.5 O CESE salientou em numerosos pareceres que o acesso generalizado à banda larga, para além de ser uma condição indispensável para o desenvolvimento das economias modernas, é também um elemento fundamental para o bem-estar e a inclusão de pessoas e de regiões inteiras económica e culturalmente desfavorecidas <sup>(8)</sup>. Recorde-se que já na Comunicação «Pôr fim aos desníveis em matéria de banda larga», de 20 de março de 2006 <sup>(9)</sup>, se afirmava que «A generalização do acesso em banda larga é condição essencial para o desenvolvimento de economias modernas e um aspeto importante da Agenda de Lisboa».

<sup>(6)</sup> Parecer do CESE sobre as «Redes de comunicações eletrónicas», JO C 224 de 30.8.2008, p. 50.

<sup>(7)</sup> Parecer do CESE sobre «Uma Agenda Digital para a Europa», JO C 54 de 19.2.2011, p. 58.

<sup>(8)</sup> Parecer do CESE sobre «Reflexões sobre o serviço universal de comunicações eletrónicas», JO C 175 de 28.7.2009, p. 8 e parecer do CESE sobre «Melhorar a literacia, as competências e a inclusão digitais», JO C 318 de 29.10.2011, p. 9.

<sup>(9)</sup> COM(2006) 129 final.

3.6 A necessidade de um forte compromisso europeu neste setor foi também salientada unanimemente e com veemência pela primeira Assembleia da Agenda Digital, que decorreu em Bruxelas em 16 e 17 de junho de 2011, presidida pela vice-presidente da Comissão Neelie Kroes, com a participação de mais de 1 000 partes interessadas<sup>(10)</sup>: fornecedores de conteúdos, fabricantes de equipamento informático, investidores e operadores de telecomunicações das principais empresas a nível mundial. Os intervenientes concordaram com a avaliação da Comissão, segundo a qual o atual modelo de investimento nas telecomunicações é insuficiente para concretizar a difusão de infraestruturas de banda larga economicamente acessíveis e de alta qualidade (velocidade, estabilidade, custo sustentável, acessibilidade para todos). A este propósito o CESE considera interessante que se proceda a uma análise mais aprofundada da situação indiana, em que o governo federal anunciou que em 2014 ligará 600 milhões de cidadãos à banda larga recorrendo a uma combinação de tecnologias fixas e sem fios. O alcance deste compromisso é comparável ao da UE, pelo que a iniciativa indiana pode ser fonte de boas práticas através da Mesa-Redonda UE-Índia do Comité<sup>(11)</sup>.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 Nos projetos de interesse comum que a Comissão identifica como elegíveis para financiamento por estes fundos incluem-se ligações de base transeuropeias de elevado débito para as administrações públicas, a prestação transfronteiras de serviços de administração pública eletrónica com base na identificação e na autenticação inteiramente interoperáveis (procedimentos de criação de empresas, contratos públicos transfronteiras, justiça em linha, serviços de saúde em linha, em particular serviços de radiodiagnóstico à distância), o acesso à distância ao património cultural, a segurança da Internet para os menores e contra as fraudes nas transações eletrónicas e serviços de energia inteligentes.

4.2 Estes projetos contribuem para o crescimento económico e favorecem o desenvolvimento do mercado único, reforçando a competitividade da economia europeia, incluindo as PME, e melhoram a qualidade de vida de cidadãos, empresas e administrações, ao promover a interconexão e a interoperabilidade das redes nacionais de telecomunicações e o acesso a estas últimas.

4.3 A Comissão tinha já identificado os principais problemas a resolver com vista a alcançar, efetivamente, os objetivos previstos na Agenda Digital para a Europa<sup>(12)</sup> (uma das sete iniciativas emblemáticas da Estratégia Europa 2020). A este propósito, o CESE observou que «A inadequada execução de iniciativas políticas exacerbou a inércia provocada na economia digital europeia pela fragmentação e o subinvestimento<sup>(13)</sup>».

<sup>(10)</sup> Sobre a Assembleia Digital, ver [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/daa/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/daa/index_en.htm).

<sup>(11)</sup> Ver as declarações de AK.Bhargava, diretor executivo da companhia de telefones indiana MTNL (Manhagar Telephone Nigam Limited): «Para aumentar a penetração da banda larga, a oferta de infraestruturas deve antecipar-se, em toda a parte, à oferta. A qualidade do serviço deve ser elevada e os custos, sobretudo, devem ser sustentáveis», Broadband Tech India, 1.9.2011.

<sup>(12)</sup> COM(2010) 245 final/2.

<sup>(13)</sup> Parecer do CESE sobre «Uma Agenda Digital para a Europa», JO C 54 de 19.2.2011, p. 58.

4.4 A proposta da Comissão merece ser apoiada quando solicita o lançamento de iniciativas por parte dos Estados-Membros tendentes a disponibilizar aos cidadãos da UE uma rede integrada de conteúdos e serviços úteis, mesmo que nela não esteja ainda contemplada a possibilidade de prever uma identidade eletrónica europeia (e-ID) para todos os cidadãos, de modo a facilitar a prestação de serviços eletrónicos e as transações em linha, já objeto de uma recomendação específica transmitida pelo CESE<sup>(14)</sup>.

4.5 O instrumento financeiro decidido pela Comissão pode resolver um problema que, até agora, tem limitado as possibilidades de implantação de uma infraestrutura forte. A utilização apenas dos fundos estruturais e do programa «Competitividade e Inovação» para infraestruturas de serviços digitais e só para projetos-piloto não constituiria uma massa crítica suficiente para uma difusão significativa dos serviços digitais. Atualmente, os investimentos em banda larga são insuficientes em muitas regiões por falta de concorrência e devido a um elevado risco de mercado e há serviços públicos pouco desenvolvidos e não interoperáveis devido à fragmentariedade das soluções técnicas. Prosseguindo nessa via, não haveria um verdadeiro mercado único digital e muitos cidadãos europeus ficariam excluídos.

4.6 O CESE reputa importante que os projetos a financiar com estes fundos respeitem o princípio da neutralidade tecnológica, que é fundamental para uma Internet verdadeiramente aberta<sup>(15)</sup>.

4.7 Além disso, há anos que o CESE afirma com veemência a sua convicção quanto à necessidade, a partir de agora incontornável, de inscrever a ligação à Internet no serviço universal<sup>(16)</sup>. Uma vez mais se verifica que a Comissão não encara devidamente esta importante questão, pois a Comissária Neelie Kroes pôs de parte, quando da revisão do âmbito do serviço universal, a possibilidade de incluir os serviços de telecomunicações móveis e as conexões de alta velocidade<sup>(17)</sup>. A Comissão baseou esta conclusão na consulta pública lançada em março de 2010, a qual terá feito ressaltar encargos pesados para a indústria e repercussões nos preços para os consumidores em alguns Estados-Membros em que estes serviços têm ainda pouca força.

4.8 Surpreende que, apesar da forte sensibilidade demonstrada pela Comissão relativamente à necessidade de promover na União um salto qualitativo decisivo a nível das infraestruturas, ela adote uma atitude ainda muito cautelosa quanto à oportunidade de adequar a regulamentação em matéria de serviço universal nas telecomunicações, que remonta já a 2002<sup>(18)</sup>.

<sup>(14)</sup> Parecer do CESE sobre «Uma Agenda Digital para a Europa», JO C 54 de 19.2.2011, p. 58.

<sup>(15)</sup> Parecer do CESE sobre a «Neutralidade da Internet», JO C 24, de 28.1.2012, p. 139.

<sup>(16)</sup> Parecer do CESE sobre «Reflexões sobre o serviço universal de comunicações eletrónicas», JO C 175 de 28.7.2009, p. 8, parecer do CESE sobre «Uma Agenda Digital para a Europa», JO C 54 de 19.2.2011, p. 58, parecer do CESE sobre o «Primeiro Programa da Política do Espetro Radioelétrico/Banda larga europeia: Investir no crescimento induzido pelas tecnologias digitais», JO C 107 de 6.4.2011, p. 53; e inúmeros outros pareceres.

<sup>(17)</sup> Anúncio de 23 de novembro de 2011, ver IP/11/1400.

<sup>(18)</sup> Diretiva Serviço Universal 2002/22/CE, de 7 de março de 2002.

O CESE, embora compreendendo as dificuldades económicas indicadas pela Comissão, reitera mais uma vez que, enquanto se aguarda a consecução deste objetivo prioritário, a fazer-se o mais rapidamente possível, deve ser garantido a todos os cidadãos o acesso público ou privado à banda larga a custos económicos e logísticos sustentáveis.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

*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 às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias e que revoga a Decisão n.º 1364/2006/CE**

COM(2011) 658 final – 2011/0300 (COD)

(2012/C 143/25)

Relator: **Egbert BIERMANN**

Em 15 e 29 de novembro de 2011, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 172.º e 304.º do TFUE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

*Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias e que revoga a Decisão n.º 1364/2006/CE*

COM(2011) 658 final – 2011/0300 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 3 de fevereiro de 2012.

Na 478.ª reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012. (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 131 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

O presente parecer faz parte de um pacote de cinco pareceres elaborados pelo CESE sobre o **Mecanismo Interligar a Europa** e respetivas orientações, publicado pela Comissão Europeia em outubro de 2011. Este pacote abrange os pareceres **TEN/468** sobre o Mecanismo Interligar a Europa (relator: Raymond HENCKS), **TEN/469** sobre as orientações para as redes transeuropeias de **telecomunicações** (relator: Antonio LONGO), **TEN/470** sobre as orientações para as infraestruturas **energéticas** transeuropeias (relator: Egbert BIERMANN), **TEN/471** sobre as orientações para a rede transeuropeia de **transportes** (relator: Stefan BACK) e **TEN/472** sobre as obrigações para **financiamento** de projetos de infraestruturas (relatores: Armin DUTTINE e Gunta Anča).

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE apoia o objetivo de modernização e vasta ampliação das infraestruturas energéticas europeias. Infraestruturas energéticas europeias com um bom desempenho, estáveis e capazes de assegurar o aprovisionamento, bem como a diversificação das fontes de energia e das vias de abastecimento/trânsito devem constituir a base para um aprovisionamento seguro e estável da UE.

1.2 A crise financeira mostrou que é sobretudo a estabilidade das estruturas industriais, mas também a das PME que permite criar valor acrescentado e encontrar rapidamente uma saída para a crise. Para ambos os setores o pressuposto de base é a existência de infraestruturas energéticas estáveis que garantam uma elevada segurança de aprovisionamento.

1.3 No futuro, a energia terá de ser transportada a grandes distâncias mais frequentemente e em maior quantidade do que é possível nos dias de hoje. Tal exige o preenchimento de determinadas condições, como referido na proposta da Comissão Europeia.

1.4 O transporte de corrente contínua de alta tensão deve constituir uma rede estável que cubra toda a UE. As interconexões lineares usadas até aqui não estão livres de falhas.

1.5 Devem ser criadas interconexões europeias para evitar os estrangulamentos. A gestão destes estrangulamentos contribui para a estabilidade de aprovisionamento.

1.6 Só com infraestruturas energéticas transeuropeias poderão todos os Estados-Membros da UE tirar partido das vantagens da sua localização no que se refere às fontes de energia nacionais, e isto é válido tanto no que se refere ao uso da energia hidroelétrica como eólica, assim como à utilização de centrais de energia solar no sul da Europa. O uso de fontes de energia fóssil, como por exemplo o petróleo, o gás e o carvão, poderia também ser otimizado deste modo.

1.7 Só o desenvolvimento das infraestruturas energéticas permitirá a reconversão para um modelo de aprovisionamento sustentável, seguro e com reduzido teor de emissões de dióxido de carbono.

1.8 O CESE apoia a criação de um Mecanismo Interligar a Europa. Atualmente, há apenas estimativas sobre o volume de investimentos que isso implica. A sua aplicação pressupõe, contudo, uma avaliação concreta dos investimentos necessários e a melhoria das condições gerais e dos recursos para inovações no desenvolvimento das infraestruturas energéticas europeias, sem prejuízo, todavia, para a igualmente necessária ampliação das redes de distribuição nos Estados-Membros e nas regiões. Em todos os níveis de investimento, há que aplicar não só tarifas de rede suscetíveis de promover os investimentos privados, como também programas públicos de garantia e promoção eficazes que incentivem o investimento privado.

1.9 Os critérios aplicáveis aos projetos revestem-se da maior importância e devem ser transparentes para os operadores de rede, os agentes económicos ligados à produção e ao consumo de energia e os cidadãos. O CESE congratula-se com a estrutura de participação dos cidadãos e das regiões prevista na proposta. Concorda portanto, com os critérios aplicáveis aos projetos fixados no anexo à proposta de regulamento.

1.10 Há que interligar mais as redes elétricas europeias para otimizar o equilíbrio da carga, mas também para explorar os ganhos potenciais em termos de eficiência. Para que a ampliação da rede não venha a estrangular o crescimento europeu importa agilizar substancialmente os processos de aprovação, e também aqui o CESE se congratula com as medidas apresentadas na proposta de regulamento. Os Estados-Membros são incentivados a darem os passos necessários, a nível nacional, para a harmonização das legislações.

1.11 De um modo geral, o CESE considera que tem de haver uma maior aceitação e mais diálogo entre todas as partes envolvidas para vencer os desafios da ampliação da rede.

1.12 Ao nível da investigação, são necessários mais esforços para, através de redes inteligentes, capacidades de armazenamento e conceitos inteligentes de cabazes energéticos, compensar as flutuações na rede elétrica existente recorrendo a energias renováveis. Para o efeito, é garantir segurança jurídica em toda a UE.

1.13 Deve dar-se especial atenção à estabilidade da rede elétrica europeia tendo em conta as alterações das condições da crescente alimentação da rede através de energias renováveis, mais voláteis. A tensão e a frequência não podem estar sujeitas a flutuações.

1.14 A criação de uma infraestrutura energética transeuropeia pressupõe um elevado grau de aceitação por parte dos cidadãos e as possibilidades sugeridas na proposta de regulamento são um passo importante neste sentido. Estas possibilidades devem, se necessário, ser alargadas a cada um dos Estados-Membros da UE.

1.15 Tanto a construção como o funcionamento das redes transnacionais de energia impõem aos trabalhadores desafios muito grandes. Qualificações adequadas a estas atividades e formação profissional são componentes necessárias do que se pretende realizar. Para os trabalhadores altamente qualificados, como os quadros e os engenheiros, é necessário prever ações específicas de formação contínua nos domínios da inovação, da investigação, da prevenção de riscos associados ao transporte de energia entre diferentes países e da legislação nacional em constante evolução. A adjudicação de contratos deve também respeitar os padrões sociais.

1.16 O CESE congratula-se com o facto de se manter uma rede de gás alargada. A segurança de aprovisionamento será aumentada através da interligação de diferentes regiões produtoras de gás.

1.17 Os projetos de investigação promovidos pela UE para a captação e armazenamento de CO<sub>2</sub> têm avançado com lentidão, pelo que se deveria planear, desde já, uma rede que ligasse os locais de investigação e os potenciais locais de armazenamento ou que servisse para esse armazenamento. Atualmente, duvida-se que tal aconteça antes de 2020. Por conseguinte, o CESE apela a um processo de acompanhamento que investigue e teste a praticabilidade desta tecnologia (ver também parecer do CESE 1203/2008 sobre o tema «Armazenagem geológica de CO<sub>2</sub>», relator Gerd Wolf) <sup>(1)</sup>.

## 2. Introdução

2.1 Para a política e a sociedade europeias a definição do futuro energético da Europa é um grande desafio. A concretização deste objetivo pressupõe uma atuação consequente, realista e orientada para objetivos, baseada, por exemplo, em estudos de viabilidade, e que inclua um conceito europeu comum que ultrapasse as fronteiras dos Estados-Membros.

2.2 Numa atuação conjunta europeia devem servir de princípios orientadores os três objetivos da política energética da UE: segurança do aprovisionamento, competitividade e sustentabilidade. Porém, a prossecução destes três objetivos comporta igualmente a responsabilidade social de garantir que todos os cidadãos da UE possam dispor de energias a preços acessíveis.

2.3 Em 17 de novembro de 2010, a Comissão adotou uma Comunicação intitulada «Prioridades em infraestruturas energéticas para 2020 e mais além», que inclui a exigência de uma nova política para as infraestruturas de energia na Europa, implicando uma futura coordenação transeuropeia do desenvolvimento da rede. Esta política representa, simultaneamente, uma reformulação e o aperfeiçoamento das estratégias e conceitos que vigoraram até agora em matéria de redes transeuropeias de energia.

2.4 Por último, em 19 de outubro de 2011, a Comissão adotou a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias e que revoga a Decisão n.º 1364/2006/CE». O seu objetivo é a criação de um mercado interno das infraestruturas energéticas, que deverá entrar em vigor em 1 de janeiro de 2013. Deste modo, as infraestruturas energéticas transeuropeias passam a fazer parte do conceito europeu da energia até 2020. Este conceito envolve várias componentes, nomeadamente a integração de todos os Estados-Membros na rede europeia, a promoção da produção sustentável de energia, o aumento da eficiência energética, a redução das emissões com efeito de estufa e o desenvolvimento das energias renováveis.

2.5 As infraestruturas energéticas assumirão no futuro uma relevância ainda maior, que a Comissão de Ética para um Aprovisionamento Energético Seguro do Governo federal alemão descreve como «o cerne de uma economia de alta tecnologia» <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> JO C 27 de 3.2.2009, p. 75.

<sup>(2)</sup> «Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft» [A transição energética na Alemanha – Uma ação conjunta para o futuro], apresentado pela Comissão de Ética para o Aprovisionamento Seguro de Energia, Berlim, 30 de maio de 2011, p. 37.

2.5.1 O transporte de eletricidade implica o desenvolvimento de uma rede da UE para o transporte de corrente contínua de alta tensão (autoestrada da eletricidade), incluindo as respetivas interconexões, a investigação e o aperfeiçoamento das capacidades de armazenamento de eletricidade, o desenvolvimento de sistemas de distribuição de energia inteligentes e descentralizados (*smart grids*) e uma gestão inteligente da utilização de eletricidade.

2.5.2 O gás natural desempenhará também no futuro um papel fundamental no cabaz energético europeu, compensando flutuações na produção de eletricidade e garantindo um aprovisionamento de base. A construção de gasodutos de alta pressão e a criação das necessárias capacidades de armazenamento devem ser aceleradas e, uma vez que a opinião atual é a de que os custos de armazenamento são relativamente elevados, dever-se-ia ponderar a hipótese de o armazenamento de gás natural ser substituído, pelo menos parcialmente, graças a outras formas de produção de energia.

2.5.3 A médio prazo, o petróleo irá continuar a desempenhar um papel central, sobretudo no transporte rodoviário, e, por isso, também neste domínio, as estruturas de transporte deverão ser ampliadas e otimizadas numa perspetiva de ampla segurança de aprovisionamento.

2.5.4 A isto soma-se a criação de uma infraestrutura para o transporte de CO<sub>2</sub>. Está em curso um debate sobre as vantagens e desvantagens desta técnica, tendo sido identificada a necessidade de mais medidas de investigação, desenvolvimento e promoção da aceitação, o que deixa antever um atraso na execução.

2.6 As fontes de energia nacionais dos Estados-Membros devem ser integradas nas infraestruturas energéticas europeias. Deste modo, seria possível que, por exemplo, centrais extremamente modernas a petróleo e a carvão contribuíssem para o aprovisionamento de base e para a compensação de flutuações na produção de eletricidade.

### 3. A proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho apresentada pela Comissão

3.1 Basicamente, a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias assume-se, na sua substância, como um compromisso dos Estados-Membros de participarem nas medidas relativas às infraestruturas transeuropeias, criando, em simultâneo, estruturas eficientes de transporte. Perante uma procura de energia que regista um constante crescimento, torna-se inevitável uma interligação das redes energéticas transeuropeias, que afeta todos os setores energéticos.

3.2 A proposta enumera 12 projetos e setores prioritários no domínio das infraestruturas energéticas. Todos os Estados-Membros são integrados nos projetos, de acordo com as suas características específicas. Estes projetos são designadamente os seguintes:

— 4 corredores no setor da eletricidade, o que inclui, entre outros aspetos, a construção de uma rede *offshore* nos mares setentrionais e a construção de uma rede Norte-Sul;

— 4 corredores no setor do gás, de que fazem parte, entre outros projetos, o desenvolvimento de uma rede europeia de gás com o objetivo de alcançar a segurança de aprovisionamento;

— 1 corredor no setor do petróleo, que também tem como principal objetivo a segurança de aprovisionamento; e

— 3 domínios temáticos prioritários, entre os quais a construção de redes inteligentes e de autoestradas da eletricidade, assim como redes transfronteiras de transporte de CO<sub>2</sub>.

3.3 Para os quatro domínios em matéria de infraestruturas a proposta da Comissão apresenta 15 categorias (que abrangem, entre outros aspetos, as autoestradas da eletricidade, as instalações de armazenamento de eletricidade, os gasodutos, o transporte de petróleo e as condutas para o transporte de CO<sub>2</sub>). É esta a condição prévia para que todas as partes interessadas possam tomar como ponto de partida conceitos iguais e aceites por todas.

3.4 O mesmo se aplica às regras vinculativas estabelecidas na proposta da Comissão para a cooperação dos grupos encarregados da execução a nível regional. Estas regras de atuação aplicam-se a todos os grupos regionais e deverão permitir otimizar a cooperação entre estes. Estes grupos devem reunir todas as partes interessadas em causa. Uma vez que estas intenções têm um impacto considerável além-fronteiras no que toca à soberania dos Estados-Membros, as regras e os indicadores afiguram-se imprescindíveis.

3.5 Não só os preços da eletricidade mas também os preços da rede de transporte diferem de um Estado-Membro para outro, e, por isso, elaborou-se um método de análise de custos e benefícios através do qual é possível desenvolver e comparar cenários nos diferentes setores energéticos, por exemplo no que concerne à procura, aos preços e à capacidade de produção.

3.6 Por último, são formuladas orientações em matéria de transparência e participação do setor público, pretendendo-se aqui, face à existência de regulamentação diferente nos Estados-Membros, fazer jus à necessidade de estabelecer um procedimento único. É proposto o desenvolvimento de um manual de procedimentos com o intuito de permitir uma maior participação dos cidadãos. A regulamentação vinculativa proposta neste âmbito deverá ser aplicável em toda a Europa, garantindo uma harmonização na evolução dos processos (ver anexo II da proposta).

3.7 Deste modo, abrem-se simultaneamente possibilidades de implementação de projetos-piloto para a participação dos cidadãos com o objetivo de desenvolver uma cultura de participação europeia.

3.8 A participação pública dos órgãos de poder local e regional, da economia e dos cidadãos possibilitará um nível de qualidade completamente novo. Não haverá apenas participação pública de um Estado mas dos Estados-Membros envolvidos, o

que originará uma participação quase transnacional, que poderá e deverá conduzir a uma cultura de participação europeia. Este aspeto já foi suficientemente realçado pelo Comité das Regiões (CR) no seu parecer intitulado «Prioridades em infraestruturas energéticas para 2020 e mais além»<sup>(3)</sup> (ver, entre outros, os pontos 3 e 4).

3.9 A base jurídica para a aplicação de um eventual regulamento é sobretudo o artigo 171.º, n.º 1, do TFUE, que é muito claro, bem como, a nível processual, o processo de codecisão previsto no artigo 172.º. Importante é que os Estados-Membros continuem a ver garantida a sua competência no que se refere ao cabaz energético. A competência da UE em matéria de redes transeuropeias revela-se, neste contexto, útil e deverá continuar a ser ampliada.

3.10 É proposta uma dotação de 210 mil milhões de euros para o quadro financeiro para ampliação das infraestruturas energéticas europeias até 2020<sup>(4)</sup>, esperando-se que a percentagem de participação dos investidores privados seja de 50%. A Comissão está atualmente a discutir e desenvolver instrumentos financeiros que permitam atingir esta participação, que estão a ser analisados pelo grupo de estudo TEN «Iniciativa Europa 2020 - Obrigações para financiamento de projetos de infraestruturas»<sup>(5)</sup>.

3.11 O regulamento proposto deverá entrar em vigor em 1 de janeiro de 2013. Os princípios de base do financiamento fazem parte do quadro financeiro comum da UE previsto para o período 2014-2020.

#### 4. Observações do CESE

4.1 O aprovisionamento energético com infraestruturas energéticas modernas é condição essencial para o desenvolvimento da sociedade europeia. Perante este panorama, o CESE congratula-se com a proposta da Comissão, que é uma importante componente para a concretização dos objetivos de política energética para 2020.

4.2 A solução proposta é positiva na medida em que aposta num compromisso entre a transparência do mercado, a necessária regulamentação e o mercado livre. Atualmente, os mercados energéticos dos Estados-Membros estão regulados de forma muito diversa, o que pode dar azo a conflitos de interesse. Por conseguinte, dever-se-á caminhar para uma harmonização dos mercados energéticos nacionais tendo em devida conta as necessidades de cada Estado-Membro.

4.3 Sobretudo no âmbito das orientações propostas para indicadores e normas comuns, que deverão ser vinculativas para todos, abre-se a possibilidade de uma ação comum em função dos objetivos. Deste modo é possível minimizar antecipadamente os conflitos.

<sup>(3)</sup> JO C 259 de 2.9.2011, p. 48-53.

<sup>(4)</sup> A proposta da Comissão prevê cerca de 140 mil milhões de euros para as redes de transporte de eletricidade de alta tensão, o armazenamento e a utilização de redes inteligentes, aproximadamente 70 mil milhões de euros para os gasodutos de alta pressão e cerca de 2 500 milhões de euros para as infraestruturas de transporte.

<sup>(5)</sup> Ver parecer do CESE «Iniciativa Europa 2020 - Obrigações para financiamento de projetos de infraestruturas» (Ver página 3 do presente Jornal Oficial).

4.4 O objetivo estabelecido de construir uma super-rede energética e chegar até à criação de redes inteligentes e descentralizadas comporta vários efeitos positivos:

- A criação de mais e melhores locais de trabalho, sobretudo na periferia europeia;
- A Europa como centro industrial e de prestação de serviços sairá reforçada na competição mundial se beneficiar de um aprovisionamento energético seguro, e isto é sobretudo válido para as PME;
- A modernização e ampliação das infraestruturas energéticas europeias contribui para uma maior eficiência energética;
- Através da criação de uma infraestrutura transnacional e da ampliação simultânea das redes nacionais cria-se a possibilidade de compensar melhor os estrangulamentos energéticos;
- O objetivo de uma maior concorrência nos mercados energéticos traz consigo uma oportunidade de estabilização ou até mesmo de redução dos preços, embora tal se contraponha à necessidade parcial de uma maior regulação, que poderá ter consequências negativas ao nível dos preços. Cumpre encetar um processo de ponderação política sobre o caminho a seguir.

4.5 Com a prevista participação dos órgãos de poder local e regional, aumenta a aceitação das inovações propostas em termos de infraestruturas, um aspeto que foi especialmente salientado pelo CR no seu parecer.

4.6 A regulação das redes carece de uma reorientação Há que encontrar o modo de substituir a orientação centrada na rentabilidade dos operadores, por conceitos mais abrangentes, sendo aspetos fulcrais neste processo a viabilidade técnica e a implementação em termos económicos, sustentáveis e sociais.

4.7 São componentes relevantes de uma infraestrutura energética moderna as disponibilidades energéticas, que se limitavam essencialmente ao gás e ao petróleo e que agora passam a ser alargadas ao setor da energia elétrica. Em termos gerais, coloca-se a questão de saber se se trata de projetos de interesse comum ou de projetos nacionais. A regulamentação da UE em vigor é omissa quanto a esta questão, o que suscita graves reservas de ordem jurídica. A Comissão é, pois, convidada a apresentar uma proposta no sentido de proporcionar segurança jurídica no domínio do armazenamento de energia. Para além das possibilidades de promoção do armazenamento de energia previstas, essa proposta deve contemplar todas as opções técnicas possíveis, como, por exemplo, as baterias, as técnicas de vapor, o hidrogénio ou o metano. Além disso, em complemento da aplicação, conviria promover projetos de investigação.

4.8 Nos Estados-Membros em que existem comités económicos e sociais nacionais estes devem ser ouvidos e consultados nas fases de planeamento e execução.

4.9 As legislações nacionais para a participação dos trabalhadores na tomada de decisões tornar-se-ão parte integrante dos projetos de infraestruturas energéticas regionais. Este pressuposto é fundamental para a definição social dos postos de trabalho existentes e a criar em projetos de infraestrutura europeus.

4.10 Os trabalhadores utilizados nos projetos de infraestruturas deverão receber a correspondente qualificação e reciclagem para estas exigentes tarefas, de modo a obter-se uma execução sem falhas.

4.11 Os cidadãos da UE devem ser cuidadosamente informados sobre os projetos de infraestruturas que surjam, pois a sua execução não será possível sem uma ampla aceitação dos cidadãos.

4.12 Os custos das infraestruturas repercutem-se nos preços de energia no consumidor final. Na prática, é o consumidor final quem paga a conta. O risco aqui é que os cidadãos sejam excluídos do uso da eletricidade, mas esta questão é apenas marginalmente abordada na proposta. Devem ser simultaneamente desenvolvidos conceitos que impeçam a pobreza energética na Europa, e para tal é também decisivo que, tanto quanto possível, se tente criar concorrência nos mercados energéticos para contrariar a subida dos preços.

4.13 Os custos com as infraestruturas serão também otimizados de modo a que se produza a energia certa no local certo. Assim, a energia eólica será produzida nas regiões muito ventosas e a energia solar nas regiões que dispõem de sol em abundância, avançando-se para uma otimização não apenas da produção de energia mas também do transporte de energia.

4.14 A indústria e as PME são, tal como antes, fatores essenciais de criação de valor acrescentado na Europa, e também aqui é uma condição prévia importante um aprovisionamento estável de energia a preço competitivos nos mercados mundiais.

4.15 Uma questão em aberto é a prevista criação de uma infraestrutura para o transporte de CO<sub>2</sub>, estando atualmente a ser discutidas as vantagens e desvantagens desta técnica. Porém, e uma vez que a médio prazo as fontes de energia fóssil como o petróleo, o gás e o carvão irão continuar a constituir parte integrante do cabaz energético na Europa, serão necessárias medidas de acompanhamento que obriguem à adoção desta técnica e à criação da correspondente infraestrutura para que a UE possa alcançar os seus objetivos climáticos a longo prazo. Aliás, de momento são quase inexistentes os projetos-piloto. Não se sabe se tal irá acontecer ainda no horizonte de 2020 ou se a sua concretização demorará ainda mais.

4.16 Posto isto, o CESE subscreve a proposta de regulamento relativo às infraestruturas energéticas e advoga, sob reserva das observações atrás enunciadas, a aplicação célere do mesmo.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

*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 às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes**

COM(2011) 650 final – 2011/0294 (COD)

(2012/C 143/26)

Relator: **Stefan BACK**

Em 15 de novembro de 2011 e 30 de novembro de 2011, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos dos artigos 172.º e 304.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 relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes*

COM(2011) 650 final – 2011/0294 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 3 de fevereiro de 2012.

Na 478.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 133 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

O presente parecer faz parte de um pacote de cinco pareceres elaborados pelo CESE sobre o **Mecanismo Interligar a Europa** e respetivas orientações, publicado pela Comissão Europeia em outubro de 2011. Este pacote abrange os pareceres **TEN/468** sobre o **Mecanismo Integrar a Europa** (relator: Raymond HENCKS), **TEN/469** sobre as **orientações para as redes transeuropeias de telecomunicações** (relator: Antonio LONGO), **TEN/470** sobre as **orientações para as infraestruturas energéticas** transeuropeias (relator: Egbert BIERMANN), **TEN/471** sobre as **orientações para a rede transeuropeia de transportes** (relator: Stefan BACK) e **TEN/472** sobre as **obrigações para financiamento de projetos de infraestruturas** (relator: Armin DUTTINE).

## 1. Conclusão e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a Comunicação sobre «Um pacote de medidas para estimular o crescimento» (a seguir designada «comunicação») e a «Proposta de regulamento relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes» (a seguir designada «proposta»). A abordagem sugerida na comunicação e as medidas regulamentares incluídas na proposta para a aplicar no domínio dos transportes estão, em grande medida, em conformidade com as observações formuladas pelo CESE em pareceres anteriores.

1.2 Em particular, o CESE concorda em que redes de infraestruturas multimodais e sem descontinuidades a nível transfronteiriço que incluam o tráfego local («último quilómetro») e boas ligações com países terceiros são vitais para uma aplicação bem sucedida da Estratégia Europa 2020 e dos objetivos definidos no Livro Branco sobre o Roteiro do espaço único europeu dos transportes (doravante «Livro Branco de 2011 relativo à política dos transportes»). O CESE também aprecia a abordagem integrada para a política de infraestruturas entre os setores dos transportes, da energia e digital, de modo a criar sinergias e contribuir para a eficiência dos recursos. No entanto, o CESE apresenta as observações que seguem.

1.3 O CESE lamenta que o objetivo de criar sinergias com outras redes não figure entre as prioridades previstas na proposta, conforme definidas no artigo 10.º.

1.4 O CESE assinala um problema de coerência entre os objetivos a muito longo prazo definidos na proposta e as medidas mais práticas e imediatas no horizonte 2020-2030.

1.5 O CESE subscreve a abordagem de nível duplo para uma rede global e uma rede principal. No entanto, o CESE questiona-se se os corredores da rede principal (a seguir «corredores») não devem representar, na verdade, um terceiro nível, em substituição dos projetos prioritários nas atuais orientações. Esta sugestão advém do facto de o Capítulo IV da proposta conter critérios específicos quanto à definição dos corredores e seu desenvolvimento, conferindo-lhes um caráter distinto que os diferencia claramente dos restantes elementos da rede principal. O CESE nota um problema de previsibilidade e de segurança jurídica, decorrente da inclusão dos corredores e dos correspondentes projetos predefinidos na lista constante do anexo à Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Mecanismo Interligar a Europa (seguidamente designada «proposta CEF»), o qual deverá ser aplicado no período 2014-2020, enquanto os corredores e os projetos têm uma aplicação a longo prazo e precisam de salvaguardar o seu caráter prioritário para além de 2020.

1.6 O CESE considera, por conseguinte, que o problema acima exposto de previsibilidade e segurança jurídica poderá ser resolvido se a lista dos corredores da rede principal e dos projetos predefinidos for anexa à proposta ou se ficar estabelecido que a lista terá a mesma validade do que a proposta, estando sujeita a futuras alterações.

1.7 O CESE destaca o importante papel da coordenação e da organização da governação previstas para os corredores da rede principal, a fim de facilitar a sua aplicação. Salienta, todavia, a importância de velar por que esta organização seja simples, útil e rentável, com o objetivo claro de, no respeito do princípio da subsidiariedade, assegurar o bom funcionamento das interfaces transfronteiras e de evitar estrangulamentos nos corredores. Preconiza soluções que evitem mecanismos de governação paralelos e a duplicação de funções quando coincidirem diferentes sistemas de corredores – por exemplo, corredores da rede principal e elementos da rede ferroviária europeia para um transporte de mercadorias competitivo.

1.8 O CESE questiona-se se não seria conveniente definir disposições explícitas que permitissem proporcionar a toda a rede principal, incluindo os projetos de autoestradas do mar para a ligação entre portos da rede principal, um mecanismo de coordenação e governação idêntico ao que é proposto para os corredores, a fim de facilitar a aplicação adequada e em tempo útil da rede principal. Frisa que tal função poderia constituir um recurso capaz de ajudar as autoridades responsáveis pelo planeamento a encontrar um equilíbrio entre as prioridades nacionais a vários níveis e o valor acrescentado da UE, bem como de pôr em relevo esse mesmo valor acrescentado.

1.9 Quanto à configuração dos corredores, o CESE assinala que a proposta dá destaque ao seu caráter multimodal e transfronteiriço. A configuração dos corredores listados no anexo à proposta CEF apoia-se nos corredores de transporte de mercadorias, definidos no Regulamento (UE) n.º 913/2010 relativo à rede ferroviária europeia para um transporte de mercadorias competitivo. Tendo em conta que uma das prioridades gerais da proposta é criar um sistema de transportes multimodal eficiente e dispor de corredores que incluam, no mínimo, três modos de transporte, há que ter igualmente em conta outros modos de transporte.

1.10 Em sua opinião, os corredores devem ser definidos com base na abordagem multimodal e eficiente em termos de recursos a que se referem os artigos 48.º e 49.º da proposta e devem abranger os fluxos transfronteiriços de longa distância mais importantes da rede principal, otimizando a utilização de cada um dos modos de transporte e a cooperação entre eles. A configuração dos corredores dever-se-á orientar por análises de custos/benefícios e procurar a eficiência e a sustentabilidade (económica, ecológica e social) com enfoque na inovação e na comodidade. As necessidades de todos os modos, incluindo os nós, devem ser analisadas nesta base.

1.11 O CESE atribui particular importância à intenção de atribuir recursos adicionais para satisfazer as necessidades dos chamados países da coesão, mencionadas na proposta CEF, e defende que esta prioridade deveria também refletir-se na

proposta, por exemplo, aditando-se um objetivo ao artigo 4.º ou uma prioridade ao artigo 10.º.

1.12 O CESE nota que, de acordo com o artigo 17.º, n.º 3, da proposta CEF, 80 % a 85 % dos recursos orçamentais disponíveis devem ser reservados a projetos predefinidos, listados no anexo à proposta CEF, sobretudo nos corredores da rede principal. O CESE lamenta que não haja indicações sobre os critérios de seleção dos projetos. O CESE lembra o caráter multimodal dos corredores, também previsto nas disposições sobre o plano de desenvolvimento do corredor constantes do artigo 53.º da proposta, que aparentemente presume a necessidade de uma repartição razoável dos projetos de investimento entre os vários modos de transporte (ver artigo 53.º, n.º 1, alínea f) da proposta).

1.13 Dada a importância do objetivo da sustentabilidade, referido nos artigos 37.º a 39.º da proposta, o CESE pergunta-se se a noção de «soluções de corredores verdes» não deve ser aplicada enquanto rótulo de qualidade ao desenvolvimento dos serviços de transporte de mercadorias, incluídos no artigo 38.º da proposta.

## 2. Introdução

2.1 As orientações para a RTE-T atualmente em vigor têm por base uma decisão que data de 1996 e o seu objetivo consiste em melhorar a conectividade e, conseqüentemente, o funcionamento do mercado único.

2.2 No entanto, as orientações de 1996, entretanto alteradas, não criam uma rede coerente. Este é o caso, em particular, dos projetos prioritários, que procuram aliviar determinados pontos na rede onde se verificam problemas de capacidade ou outros problemas de conectividade.

2.3 A execução das orientações tem sido lenta e regista atrasos consideráveis, especialmente, no que toca aos projetos prioritários.

2.4 O CESE observa igualmente que a aplicação nos novos Estados-Membros na Europa de Leste tem sido insuficiente.

2.5 A comunicação e a proposta (a seguir designadas «pacote») apresentadas pela Comissão são o resultado de um longo processo de consulta. O CESE tem sido implicado neste processo, tendo emitido um parecer sobre o Livro Verde de 2009 relativo à política da RTE-T<sup>(1)</sup> e um parecer sobre o «Desenvolvimento sustentável da política europeia de transportes e o planeamento das RTE-T»<sup>(2)</sup>, este último a pedido da então futura Presidência polaca. O CESE também tratou de questões relativas à RTE-T no seu parecer sobre o Livro Branco de 2011 relativo à política de transportes<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre a «Revisão da política relativa à RTE T», JO C 318 de 23.12.2009, p. 101.

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre o «Desenvolvimento sustentável da política europeia de transportes e o planeamento das RTE-T», JO C 24 de 28.1.2012, p. 146.

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE sobre o «Roteiro do espaço único europeu dos transportes (Livro Branco)», JO C 24 de 28.1.2012, p. 146.

2.6 O presente pacote visa criar uma política integrada de infraestruturas para as redes de transportes, de energia e digitais, de modo a possibilitar a criação de sinergias e melhorar a repartição de recursos, bem como a resolver estrangulamentos, problemas de capacidade e a falta de ligações.

2.7 O pacote visa contribuir expressamente para a concretização dos objetivos da Estratégia Europa 2020, nomeadamente a consecução de uma economia sustentável, competitiva e baseada no conhecimento, servida de redes otimizadas e eficientes do ponto de vista dos recursos.

2.8 Os instrumentos escolhidos para aplicar estes objetivos foram regulamentos separados para cada setor, contendo orientações de planeamento, priorização e aplicação, e um quadro de financiamento comum, nomeadamente o Regulamento CEF para o período 2014-2020, cujo anexo contém uma lista de corredores e projetos predefinidos, selecionados para financiamento durante o período 2014-2020. O Regulamento CEF não se inscreve no âmbito do presente parecer.

2.9 A proposta estabelece uma série de objetivos para o setor dos transportes. A introdução de uma rede principal coerente é o objetivo mais importante da proposta e deverá permitir o transporte multimodal eficiente no mercado único e assegurar as suas ligações externas. Pretende-se que a proposta substitua a multiplicidade de orientações atuais para a RTE-T, melhore a visibilidade da rede e facilite a respetiva aplicação.

2.10 Tal como o Livro Branco de 2011 relativo à política dos transportes, o pacote pretende facilitar fluxos de transporte sem descontinuidades no mercado único, incluindo serviços de logística, a fim de assegurar a sustentabilidade e o crescimento. A proposta tenciona facilitar a coordenação transfronteiriça entre Estados-Membros facultando-lhes um quadro que melhore a alocação de recursos e o planeamento.

2.11 A proposta integra nesta conceção da rede medidas para desenvolver sistemas de transporte inteligentes e melhorar as soluções de transporte ecológicas e a inovação.

2.12 A proposta divide a rede em dois níveis: a rede global e a rede principal. Os recursos e a governação da UE concentram-se na rede principal, que deverá caracterizar-se por um elevado valor acrescentado europeu (falta de elos transfronteiriços, estrangulamentos, nós multimodais). A rede principal e a rede global deverão estar concluídas até 2030 e 2050, respetivamente.

2.13 No quadro da rede principal, foram selecionados vários corredores multimodais aos quais foram alocados um forte mecanismo de governação e grande parte dos recursos orçamentais.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE congratula-se com a comunicação e a proposta e concorda que uma boa infraestrutura é essencial para um mercado interno funcional.

3.2 O CESE apelou em várias ocasiões para a adoção de uma abordagem integrada para os diferentes tipos de redes transeuropeias. Apraz-lhe, por conseguinte, que tenham sido apresentadas propostas nesse sentido.

3.3 O CESE toma nota que a proposta só se refere de modo muito geral às possibilidades de coordenação entre os diferentes

tipos de redes. A proposta CEF apresenta disposições mais concretas nesta matéria.

3.4 O CESE saúda o facto de a proposta ser coerente com os objetivos da política de transportes estabelecidos no Livro Branco de 2011 relativo aos transportes. O CESE já tinha assinalado anteriormente a necessidade de haver maior coerência entre, por um lado, as medidas estratégicas propostas no Livro Branco, a serem executadas até 2050 e, por outro, as medidas mais práticas no horizonte 2020-2030. A comunicação e a proposta suscitam problemas semelhantes.

3.5 O CESE parte do princípio de que a abordagem de nível duplo da comunicação e da proposta é motivada pela vontade de criar uma rede de transportes coerente para os fluxos mais importantes no transporte de mercadorias e passageiros, um objetivo que considera útil tendo em conta a necessidade de definir prioridades para a aplicação dos escassos recursos financeiros.

3.6 O CESE questiona-se se os corredores principais, cujo quadro é delineado na proposta, mas que são descritos na proposta CEF, não representam, na verdade, um terceiro nível que abrange os projetos prioritários predefinidos para o período orçamental 2014-2020. O CESE chama a atenção para os problemas de previsibilidade e segurança jurídica que podem ocorrer se os corredores e projetos não tiverem sido concluídos quando a proposta CEF caducar, em 2020.

3.7 O CESE interroga-se se a lista de corredores e projetos predefinidos não deveria constar de um anexo à proposta. O CESE entende que os corredores, em si, estão mais relacionados com a proposta que os regulamentos do que com a proposta de regulamento CEF.

3.8 O CESE deteta igualmente um problema de coerência no que toca à interação entre a rede principal e os corredores para os quais a proposta proporciona um mecanismo de coordenação forte e útil. Se, por um lado, o CESE reconhece claramente a pertinência de se estabelecerem prioridades rigorosas quando se trata da utilização de recursos, por outro, considera igualmente que um mecanismo de coordenação e governação bem desenvolvido poderá beneficiar também a rede principal no seu conjunto em termos de planeamento da infraestrutura, tendo em conta o prazo de aplicação que, em última análise, não é assim tão longínquo. O CESE sublinha em particular a utilidade deste mecanismo para encontrar um equilíbrio entre o planeamento nacional e o valor acrescentado da UE e incluir este valor acrescentado nos planos nacionais. A necessidade de um mecanismo de coordenação e governação mais sólido é particularmente premente no caso de projetos, por definição, transfronteiriços, tais como as autoestradas do mar.

3.9 O CESE estima que os corredores devem ser verdadeiramente multimodais. Isto pode resultar, por vezes, em corredores de grandes dimensões que englobem tanto ligações terrestres ou fixas, como ligações marítimas, sob a forma, por exemplo, de autoestradas do mar. O transporte rodoviário merece um lugar de destaque adequado, dada a importância de a rede satisfazer igualmente a procura real dos dias de hoje. De facto, espera-se que, entre 2005 e 2020, a taxa de crescimento no transporte de mercadorias seja de 34 %, sendo o transporte rodoviário responsável, atualmente, por 75 % do volume do transporte. O CESE considera importante que este carácter multimodal esteja também presente na seleção de projetos, que deveriam abranger todos os modos de transporte.

3.10 O CESE concorda com a observação incluída na comunicação de que poderá ser oportuno avançar com propostas relativas à infraestrutura, à luz do interesse cada vez maior nos investimentos em infraestruturas na sequência da atual crise financeira. No entanto, nota que a avaliação das possibilidades de financiamento tem de ser feita mais a longo prazo num documento consagrado a objetivos nos horizontes 2030 e 2050.

3.11 O CESE toma nota do ambicioso plano para o período de 2014-2020, que figura no anexo à proposta CEF. Embora aprecie os efeitos positivos da aplicação do mecanismo de coordenação e governação aos corredores da rede principal previsto na proposta, e a monitorização referida na proposta CEF, o CESE chama a atenção para a dificuldade de prever a duração dos procedimentos nacionais de planeamento, uma vez que as decisões são frequentemente objeto de recurso, o que faz com que, habitualmente, os procedimentos se prolonguem.

3.12 No seu parecer sobre o Livro Branco de 2011 relativo à política dos transportes, o CESE enfatizou a importância da interface entre o transporte de longa distância e a distribuição nas áreas urbanas. Aprova, por conseguinte, a abordagem da proposta neste contexto.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 O CESE sublinha a importância de dar espaço para a consideração das condições locais quando da aplicação das orientações, no que diz respeito aos critérios técnicos, desde que isso não comprometa a proteção nem a segurança. Há que responder adequadamente a esta questão, no interesse da eficiência dos recursos.

4.2 Em parte, o papel das autoestradas do mar não é claro no que toca à ligação por autoestrada do mar entre portos de corredores diferentes ou entre portos com estatutos distintos,

por exemplo, entre um porto da rede principal e um porto da rede global ou entre dois portos da rede principal que pertençam a corredores diferentes (ver, por exemplo, o artigo 25.º, n.º 2, alínea c) da proposta). O CESE lamenta esta falta de clareza, que pode vir a causar problemas práticos quando da articulação de projetos das autoestradas do mar.

4.3 As disposições do artigo 38.º da proposta remetem, na realidade, para o conceito de «corredor verde», introduzido pela Comissão no Plano de ação para a logística do transporte de mercadorias, de 2007. O CESE lamenta que esta noção emblemática não seja utilizada na proposta como rótulo de qualidade.

4.4 O CESE concorda com os requisitos a serem cumpridos pela infraestrutura de transporte rodoviário da rede principal (artigo 45.º da proposta). A criação de infraestruturas auxiliares como áreas de descanso a cada 50 km nas autoestradas e de espaço de estacionamento adequado e seguro para os utilizadores profissionais da estrada reveste-se da maior importância: oferecer áreas de descanso é vital para melhorar as condições de trabalho dos condutores e a segurança rodoviária. Além disso, estas medidas dão um contributo para o combate à criminalidade organizada.

4.5 Importa reforçar o requisito de capacidade para disponibilizar combustíveis alternativos menos poluentes pelo facto de ser crucial para estabelecer a ligação entre as orientações relativas às RTE-T e a «Estratégia sobre Combustíveis Alternativos» (incluindo eletricidade, biocombustíveis, combustíveis sintéticos, metano, GPL) cujo lançamento a Comissão Europeia está a preparar, a fim de permitir em toda a UE a circulação de veículos não poluentes e energeticamente eficientes. Neste contexto, o CESE considera que a implantação de uma infraestrutura adequada de postos de abastecimento de combustíveis alternativos é necessária para acelerar consideravelmente a aceitação pelo mercado de veículos não poluentes na UE.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

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 a Decisão n.º 1639/2006/CE que cria um Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013), bem como o Regulamento (CE) n.º 680/2007 sobre as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário para as redes transeuropeias de transporte e de energia»**

COM(2011) 659 final – 2011/0301 (COD)

(2012/C 143/27)

Relator: **Armin DUTTINE**

Em 7 de novembro e em 12 de dezembro de 2011, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos dos artigos 172.º, 173.º, n.º 3, e 304.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 a Decisão n.º 1639/2006/CE que cria um Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013), bem como o Regulamento (CE) n.º 680/2007 sobre as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário para as redes transeuropeias de transporte e de energia»

COM(2011) 659 final – 2011/0301 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 3 de fevereiro de 2012.

Na 478.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 23 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 161 votos a favor, 2 votos contra e 10 abstenções, o seguinte parecer:

O presente parecer faz parte de um pacote de cinco pareceres elaborados pelo CESE sobre o **Mecanismo Interligar a Europa** e respetivas orientações, publicado pela Comissão Europeia em outubro de 2011. Este pacote abrange os pareceres **TEN/468** sobre o **Mecanismo Interligar a Europa** (relator: Raymond HENCKS), **TEN/469** sobre as orientações para as redes transeuropeias de **telecomunicações** (relator: Antonio LONGO), **TEN/470** sobre as orientações para as infraestruturas **energéticas** transeuropeias (relator: Egbert BIERMANN), **TEN/471** sobre as orientações para a rede transeuropeia de **transportes** (relator: Stefan BACK) e **TEN/472** sobre as **obrigações** para financiamento de projetos de infraestruturas (relatores: Armin DUTTINE).

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente, em princípio, a proposta da Comissão Europeia relativa à criação de um instrumento de partilha de riscos para o lançamento de obrigações para financiamento de projetos correspondentes à fase piloto prevista para 2012 e 2013. Assinala, porém, os riscos que esse instrumento tem. Antes de prolongar este instrumento para o novo período orçamental da UE (2014-2020), devia-se prosseguir previamente com a avaliação em curso e intensificar-se um debate aprofundado na sociedade, conduzido com grande diligência. Devem ser tidos em conta, em especial, os ensinamentos colhidos das experiências com projetos no âmbito de parcerias público-privado (PPP).

1.2 As oportunidades oferecidas pelo instrumento proposto residem sobretudo na mobilização de recursos de investimento para projetos de infraestruturas nos setores dos transportes, telecomunicações e energia necessários para promover o crescimento, a inovação, a competitividade e a criação de postos de trabalho. Graças à execução dos projetos previstos, os cidadãos poderão sentir de forma concreta a utilidade da integração europeia, o que reforçará a ideia de Europa.

1.3 O Comité reconhece, porém, que há riscos. Estes decorrem, em particular, da possibilidade de ser necessário absorver

as perdas dos projetos de investimento. Embora os possíveis riscos para o orçamento da UE estejam claramente limitados na proposta legislativa da Comissão Europeia, o Banco Europeu de Investimento (BEI) irá assumi-los através de acordos contratuais celebrados conjuntamente entre o BEI e os investidores para cada projeto e de uma distribuição de riscos efetuada pelo BEI entre o número total de projetos, de modo que não implique riscos adicionais para o BEI. A fim de evitar em qualquer caso que a introdução do risco tenha impactos negativos na qualidade de crédito e na reputação do BEI, bem como no lançamento e na execução de projetos tradicionalmente financiados pelo BEI, o Comité considera necessário que o BEI aplique também às obrigações para financiamento de projetos os seus prudentes critérios de avaliação dos riscos. Em particular, os riscos assumidos pelo BEI devem ser apresentados de forma transparente<sup>(1)</sup> e, seja como for, esses riscos devem ser limitados. Estas medidas devem ser tomadas em consideração sobretudo no que se refere ao prolongamento do instrumento para o novo período orçamental da UE de 2014 a 2020, depois de ponderada a avaliação das experiências da fase piloto.

<sup>(1)</sup> Ver também Comissão Europeia, *Impact Assessment Board*, DG ECFIN, *Impact Assessment on a proposal for a regulation on the Europe 2020 Project Bond Initiative*, ponto C2 (versão provisória de 15 de setembro de 2011) (Ref.: Ares(2011)1012531 – 23.9.2011): Nesse documento exige-se uma descrição mais transparente dos riscos para o BEI.

1.4 O CESE assinala que a proposta da Comissão Europeia aborda muito superficialmente as questões relacionadas com o reembolso dos projetos de infraestruturas financiadas pelo setor privado. Em particular, no setor dos transportes, as possíveis consequências da introdução do financiamento por parte do utilizador devem ser debatidas numa base social ampla. O Comité nota igualmente que o instrumento proposto não deve comprometer as decisões políticas e os acordos sociais para alcançar os objetivos económicos, ambientais e sociais sustentáveis. Não devem ser criados incentivos falsos ao lançamento de projetos no quadro de PPP. O Comité recorda, por isso, a sua posição coerente de que os critérios de endividamento para os projetos de PPP devem corresponder aos que se aplicam a projetos no âmbito de contratos públicos clássicos.

1.5 O Comité é de opinião que, com o instrumento de partilha de riscos proposto para o lançamento de obrigações para financiamento de projetos, só se pode mobilizar uma parte dos recursos de investimento necessários para projetos de infraestruturas urgentes. Por conseguinte, assinala a necessidade de mobilizar novas fontes de receita para os orçamentos públicos destinados ao investimento público. Neste contexto, remete, em particular, para as propostas relativas à introdução de um imposto sobre as transações financeiras.

## 2. Introdução

2.1 Em 19 de outubro de 2011, a Comissão Europeia apresentou diversas propostas legislativas e não legislativas relativas ao desenvolvimento das redes e infraestruturas transeuropeias no âmbito dos setores dos transportes, da energia e das telecomunicações sob a designação comum Mecanismo Interligar a Europa, centradas no novo período orçamental de 2014 a 2020. Essas propostas referem-se em particular às orientações relativas aos projetos a promover, ao montante dos fundos de investimento necessários e a novos instrumentos de financiamento nos setores referidos. O presente parecer refere-se aos aspetos financeiros. Os outros aspetos são objeto de outros pareceres do CESE <sup>(2)</sup>.

2.2 A proposta legislativa que aqui se examina inclui os seguintes elementos: o alargamento do âmbito de aplicação do programa-quadro para a competitividade e inovação correspondente ao período orçamental em curso (2007-2013) aos investimentos em infraestruturas de banda larga e a criação de um instrumento de partilha de riscos para o lançamento de obrigações para financiamento de projetos nos domínios das tecnologias da informação e comunicação (TIC) e de banda larga, bem como das redes transeuropeias (RTE) nos setores dos transportes (RET-T) e das infraestruturas energéticas (RTE-E).

2.3 No contexto das dificuldades resultantes da crise económica e financeira, o instrumento proposto é criado tendo em vista financiar investimentos a longo prazo com a ajuda de

capital privado. Permite também mobilizar recursos nos mercados de capitais para os projetos de infraestruturas a longo prazo. Consiste num instrumento de partilha de riscos para as obrigações destinadas ao financiamento de projetos, que permitirá ao Banco Europeu de Investimento, graças a uma contribuição financeira do orçamento da UE, atenuar os riscos de crédito dos detentores de obrigações mediante a concessão de garantias ou empréstimos subordinados.

2.4 As medidas legislativas correspondem a uma fase piloto para os anos 2012 e 2013. Neste período de tempo deve-se verificar os efeitos do instrumento de partilha de riscos na mobilização de investimentos privados.

2.5 Os riscos são partilhados entre a UE e o BEI. Por isso, a contribuição financeira do orçamento da UE é limitada a 230 milhões de euros. Deverão ser disponibilizados, no máximo, 200 milhões de euros para os projetos RTE-T em 2012 e 2013 e 10 milhões de euros para os projetos RTE-E, bem como 20 milhões de euros em 2013 para os investimentos em TIC e infraestruturas de banda larga.

2.6 Pode-se concluir que, graça à ajuda de subvenções do orçamento da UE, o BEI poderá, de um modo geral, assegurar a primeira perda (*First Loss*) em relação a todos os projetos realizados. O nível exato do limite máximo dos riscos que o BEI pode assumir será estabelecido mediante um acordo contratual para cada projeto concreto. Teoricamente, o risco máximo assumido pelo BEI corresponde ao montante dos acordos celebrados menos a participação do orçamento da UE. Na proposta legislativa da Comissão, porém, não se prevê a definição de um limite máximo nominal para os riscos assumidos pelo BEI no conjunto dos projetos, como acontece para o orçamento da UE, pois nela se diz apenas que «O risco residual inerente a todas as operações é suportado pelo BEI». A definição de risco residual é efetuada pelo BEI no quadro da sua análise de riscos.

2.7 Com este instrumento, a Comissão Europeia pretende mobilizar novos recursos, sobretudo de investidores privados, e gostaria de conseguir dessa forma uma alavancagem. Os investidores previstos são essencialmente seguradoras, fundos de pensões e fundos soberanos, que procuram oportunidades de investimentos financeiros garantidos e a longo prazo.

2.8 A mobilização dos recursos do orçamento da UE durante a fase piloto far-se-á unicamente mediante reafetações. Para tal, deve recorrer-se principalmente aos recursos financeiros disponíveis do instrumento de garantia dos empréstimos aos projetos RTE-T (LGTT) já criado.

2.9 Enquanto no quadro do atual instrumento de partilha de riscos LGTT o BEI assegura os riscos dos mutuantes comerciais (bancos), a proposta legislativa em apreço refere-se à garantia dada pelo BEI para cobertura dos riscos dos investidores em obrigações para financiamento de projetos. Nos dois casos, trata-se de garantir os riscos da dívida das empresas que executam

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre o «Mecanismo Interligar a Europa», parecer do CESE sobre as «Orientações para as redes transeuropeias de telecomunicações», parecer do CESE sobre as «Orientações para a Rede Transeuropeia de Transportes» (Ver página 130 do presente Jornal Oficial).

projetos de infraestruturas, pelo que, na prática, podem ser considerados como investimentos realizados para o financiamento de projetos, e outras parcerias público-privado (PPP). Nestes casos, regra geral, os patrocinadores dos projetos, tais como empresas de construção, fundos de infraestruturas, empresas responsáveis pela exploração e, em parte, empresas públicas, assumem, para além da construção, a gestão, o planeamento e sobretudo o financiamento dos projetos de investimento.

2.10 A seleção dos projetos subvencionados para a fase piloto ainda tem de ser efetuada. Devem ser subvencionados entre três a onze projetos de RTE-T, um de RTE-E e entre um e dois projetos de TIC/banda larga. Das experiências da fase piloto haverá que tirar conclusões para o novo período orçamental da UE 2014-2020.

2.11 As questões relativas ao reembolso são apresentadas apenas superficialmente na proposta legislativa da Comissão e nos documentos que a acompanham. No entanto, de um documento do BEI sobre as experiências do LGTT infere-se claramente que este instrumento de partilha de riscos é considerado adequado especialmente para projetos financiados pelos utilizadores<sup>(3)</sup>. O mesmo é de esperar para os projetos a realizar no âmbito da proposta legislativa em apreço.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE acolhe favoravelmente, em princípio, a proposta da Comissão Europeia relativa à criação de um instrumento de partilha de riscos para o lançamento de obrigações destinadas ao financiamento de projetos correspondentes à fase piloto prevista para 2012 e 2013. Assinala também as oportunidades que oferece, mas também os riscos que envolve, bem como as propostas e condições concretas para a continuação do instrumento depois da fase piloto.

3.2 As oportunidades residem em especial na possibilidade de mobilização de fundos de investimento adicionais, através dos quais será possível reforçar a ação do orçamento da UE. Isto pode ser um importante contributo para gerar crescimento e inovação, melhorar a competitividade da economia europeia, atingir os objetivos da Estratégia Europa 2020 e para manter e criar postos de trabalho. Graças à execução dos projetos previstos, os cidadãos poderão sentir de forma concreta a utilidade da integração europeia, o que reforçará a ideia de Europa.

3.3 O Comité reconhece, porém, que há riscos. Chama a atenção, neste contexto, para a conexão intrínseca entre o nível de alavancagem e a assunção de riscos pelas autoridades públicas. Os riscos decorrem, em particular, da possibilidade de ser necessário absorver as perdas dos projetos de investimento. Embora os possíveis riscos para o orçamento da UE estejam claramente limitados na proposta legislativa da Comissão Europeia, o BEI irá assumi-los através de acordos contratuais celebrados conjuntamente entre o BEI e os investidores para cada

projeto e de uma distribuição de riscos efetuada pelo BEI entre o número total de projetos, de modo que não implique riscos adicionais para o BEI. A fim de evitar em qualquer caso que a introdução do risco tenha impactos negativos na qualidade de crédito e na reputação do BEI, bem como no lançamento e na execução de projetos tradicionalmente financiados pelo BEI, parece aconselhável limitar a aplicação do instrumento de partilha de riscos em função do nível de assunção de riscos pelo BEI, baseando-se numa descrição transparente dos riscos assumidos. Em particular, os riscos assumidos pelo BEI devem ser apresentados de forma transparente<sup>(4)</sup> e, seja como for, esses riscos devem ser limitados. Estas medidas devem ser tidas em consideração sobretudo no que se refere ao prolongamento do instrumento para o novo período orçamental da UE de 2014 a 2020, depois de ponderada a avaliação das experiências da fase piloto.

3.4 A avaliação da proposta da Comissão Europeia depende dos diferentes objetivos políticos das autoridades públicas em representação dos interesses dos cidadãos e dos interesses financeiros dos compradores de obrigações para financiamento de projetos. Estes interesses podem coincidir, mas também ser antagónicos. O Comité recomenda que se prossiga e intensifique o debate na sociedade sobre as oportunidades e riscos antes do lançamento do novo instrumento, em particular para o período orçamental 2014-2020. Devem ser tidos em conta, em especial, os ensinamentos colhidos das experiências com o financiamento de projetos e com projetos de parcerias público-privado (PPP).

3.5 O CESE assinala que a concretização do financiamento dos projetos implica o reembolso do empréstimo concedido mediante as receitas que eles próprios gerem. Assim, a questão do financiamento do utilizador é particularmente relevante. Enquanto o setor da energia e das telecomunicações, em virtude das liberalizações e privatizações realizadas, já hoje se caracteriza por um financiamento desse tipo, no que se refere ao setor dos transportes, sobretudo no caso do transporte individual motorizado, até agora só alguns Estados-Membros o aplicam, em especial nas autoestradas. Antes da realização dos projetos de transporte previstos, dever-se-ia proceder a um amplo debate público sobre estas possíveis consequências.

3.6 O CESE insta a que se considere o valor facial das obrigações para financiamento de projetos de modo a que os pequenos aforradores também nelas possam participar e que este instrumento não esteja disponível apenas para investidores institucionais.

3.7 O objetivo do lançamento do projetado instrumento de partilha de riscos não deve ser apenas o de produzir um efeito de alavanca o mais forte possível para a mobilização de

<sup>(3)</sup> Ver Banco Europeu de Investimento, *Loan Guarantee Instrument for TEN-T Projects – Mid-term Review (2011)*, Luxemburgo, 14 de julho de 2011, p. 4.

<sup>(4)</sup> Ver também Comissão Europeia, *Impact Assessment Board*, DG ECFIN, *ob. cit.* (nota 1), ponto C2.

investimentos adicionais provenientes de fontes privadas, devendo também ser garantido que o instrumento proposto não comprometerá as decisões políticas e os acordos sociais para alcançar os objetivos económicos, ambientais e sociais sustentáveis<sup>(5)</sup>. Os projetos de investimento lançados graças a obrigações para financiamento de projetos não devem, por exemplo, implicar redução das normas sociais, ambientais e de qualidade. Na execução de projetos deverá ter-se em atenção a qualidade de construção e de manutenção dos equipamentos, a compatibilidade ambiental, o respeito das convenções coletivas e do princípio da aplicação da legislação do local de trabalho, bem como o incentivo a pequenas e médias empresas, a promoção da inovação, o cálculo dos custos com base nos custos do ciclo de vida, as condições sociais e ambientais do processo de produção<sup>(6)</sup> e a garantia da acessibilidade para as pessoas portadoras de deficiência, desde que estes aspetos possam ser verificados de forma objetiva e se apoiem em critérios não discriminatórios. Devem evitar-se encargos exagerados para os utilizadores. Isto é particularmente válido para aqueles que estão dependentes da utilização frequente ou mesmo diária de uma infraestrutura de transporte, em particular quando não existem quaisquer estruturas alternativas.

3.8 Daí que o Comité solicite que a avaliação da fase piloto da iniciativa de obrigações para financiamento de projetos seja prosseguida e intensificada numa base social ampla com uma antecedência suficiente em relação à decisão política para a criação do instrumento de partilha de riscos das obrigações destinadas ao financiamento de projetos no novo período orçamental de 2014 a 2020. Deveriam também ser tidas em conta as experiências com o LGTT. Em particular, deve existir transparência relativamente aos projetos promovidos, às afetações de fundos e aos fluxos de investimento assim induzidos, o que exige um controlo permanente dos resultados e um acompanhamento atempado, a fim de se poderem tirar conclusões oportunas. Na avaliação devem participar os decisores políticos a nível europeu, nacional, regional e local, os parceiros sociais e organizações da sociedade civil, designadamente do âmbito da ciência, da proteção do ambiente e dos consumidores e das organizações sociais, bem como o CESE e o Comité das Regiões. O legislador europeu deve tomar uma decisão no decurso do novo período orçamental. O Comité considera que a realização da avaliação só em 2016/2017, como está implícito nos documentos da Comissão Europeia, peca por demasiado tardia.

3.9 No caso do financiamento de projetos e de projetos de PPP, em que o reembolso do empréstimo é garantido por fundos públicos, as autoridades públicas deveriam assumir obrigações financeiras de refinanciamento de projetos de investimento

<sup>(5)</sup> Assim, no âmbito da consulta, o CER expressou ceticismo no que se refere à utilização do instrumento de partilha de riscos proposto para o transporte ferroviário. Cf. *Stakeholder Consultation on Europe 2020 Project Bond Initiative*, resposta da comunidade europeia do transporte ferroviário e empresas de infraestruturas (CER), 6 de maio de 2011, que se pode consultar em [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/consultation/written\\_responses\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/written_responses_en.htm).

<sup>(6)</sup> Ver também o parecer do CESE sobre o tema «Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa», JO C 318 de 29.10.2011, p. 113.

equivalentes às dos projetos de contratos públicos com financiamento clássico. A fim de garantir uma transparência orçamental suficiente, evitar riscos orçamentais adicionais bem como evitar criar incentivos falsos ao lançamento de projetos no quadro de PPP e garantir a liberdade de escolha das autoridades competentes entre projetos de PPP e projetos financiados tradicionalmente, o CESE reitera o seu apelo para que os critérios de endividamento para projetos de PPP correspondam aos que se aplicam a projetos no âmbito de contratos públicos clássicos<sup>(7)</sup>.

3.10 Muitos projetos de infraestruturas nos setores da energia e das telecomunicações, ao contrário de determinados projetos de transportes na União Europeia, têm em geral financiamento privado e são refinanciados pelas taxas de utilização, que estão sujeitas a regulamentação. Isto é válido para a infraestrutura da rede no seu conjunto. Aqui o Comité interroga-se que projetos adicionais o legislador europeu pretende incentivar no âmbito do instrumento financeiro proposto, cujo refinanciamento aparentemente não pode ser completamente assegurado pela taxas de utilização estabelecidas na regulamentação. Na opinião do Comité, é necessário para cada um destes projetos previstos nos setores da energia e das telecomunicações uma indicação pormenorizada do motivo pelo qual, apesar de não haver possibilidade de refinanciamento, merecem ser apoiados em prol do desenvolvimento da União Europeia. É imprescindível um controlo deste tipo de projetos pelo legislador europeu.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 O instrumento de partilha de riscos proposto é uma possível solução para os problemas de insuficiência de investimentos públicos apresentados pela Comissão Europeia e para o capital disponível para investimento sobretudo de investidores institucionais. São inúmeras as questões técnicas suscitadas, que devem ser colocadas para além dos requisitos políticos referidos no capítulo 3. O Comité pede a clarificação destas questões antes do lançamento do instrumento de partilha de riscos proposto, que, no entanto, deve ser introduzido o mais tardar no novo período orçamental de 2014 a 2020, conforme está previsto.

4.2 Em termos gerais, o Comité é de opinião que o BEI e o orçamento da UE não devem apenas cobrir os riscos, mas também participar nos lucros de uma forma proporcional (*fair risk sharing*). Isto devia ser garantido através da aplicação sistemática da política do BEI em matéria de riscos e preços, bem como de novas medidas aqui propostas para limitar os riscos.

<sup>(7)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Investimentos Públicos e Privados», JO C 51 de 17.2.2011, p. 59; cf. também Câmara dos Comuns, *Treasury Committee, Private Finance Initiative, Seventeenth Report of Session 2010-2012*, Londres, 18 de julho de 2011: No relatório, refere-se que o facto de os projetos de PIP/PPP não serem contabilizados na dívida pública introduz incentivos perversos, que estão em contradição com o objetivo de *Best Value for Money*. O presidente da comissão dos orçamentos da Câmara dos Comuns, Andrew Tyrie (Partido Conservador), manifesta-se claramente pela sua inclusão nas regras da dívida (cf. <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/treasury-committee/news/pfi-report/>).

4.3 Também não é totalmente claro o papel exato dos agentes, em particular quem deve substituir as seguradoras monoramo (Monoliners), e de que maneira, como credor de controlo único. Neste contexto, também não é claro o papel que o BEI deve desempenhar. A decisão a este respeito deve ficar reservada para futuros acordos com os investidores e para um contrato entre a Comissão Europeia e o BEI. O CESE solicita ao legislador europeu que, o mais tardar antes da possível integração do instrumento no novo período orçamental de 2014 a 2020, clarifique os pormenores técnicos do regime de risco e o âmbito de intervenção do BEI como credor de controlo no âmbito do futuro processo legislativo, a fim de criar segurança para os investidores e para as autoridades públicas. O instrumento de partilha de riscos pretendido não deve em nenhum caso levar a que a qualidade de crédito e a reputação do BEI fiquem comprometidos.

4.4 As experiências colhidas dos projetos LGTT devem ser sistematicamente avaliadas segundo os critérios referidos no capítulo 3, a fim de extrair conclusões que permitam configurar adequadamente o instrumento de partilha de riscos para obrigações de financiamento de projetos e contribuir para evitar impactos negativos<sup>(8)</sup>. Mas, neste contexto, devem também

ser esclarecidas as diferentes apreciações que ocorreram na avaliação de projetos de PPP por parte das diversas partes interessadas.

4.5 Face às experiências positivas, mas também às inúmeras experiências negativas ou aos riscos no âmbito do financiamento de projetos e de projetos PPP em relação à duração das negociações contratuais, a complexidade das condições contratuais e das relações entre as partes, bem como a incerteza dos efeitos da procura, o CESE interroga-se sobre se a melhor solução não seria dotar os orçamentos públicos dos recursos necessários para lançar projetos de investimento no âmbito dos contratos públicos tradicionais<sup>(9)</sup>. Neste contexto, o Comité congratula-se com as propostas da Comissão Europeia tendo em vista a introdução de uma taxa sobre as transações financeiras e recorda o seu apoio à criação de uma fonte de receita semelhante para os orçamentos públicos<sup>(10)</sup>.

4.6 O Comité remete neste contexto também para o facto de a necessidade de investimento estabelecida pela Comissão Europeia para o Mecanismo Interligar a Europa não poder ser garantida unicamente pela emissão de obrigações para financiamento de projetos. Por conseguinte, exorta à mobilização de novas fontes de receita para o investimento público.

Bruxelas, 23 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

<sup>(8)</sup> Cf. também, a este respeito, Banco Europeu de Investimento, ob. cit. (nota 3): No entanto, não foram aqui analisados muitos dos critérios referidos no capítulo 3.

<sup>(9)</sup> Esta abordagem de uma melhor e segunda melhor solução resulta também do parecer da comunidade europeia do transporte ferroviário e empresas de infraestruturas (CER, *Community of European Railway and Infrastructure Companies*) no quadro da consulta da proposta legislativa aqui analisada. Cf. CER, ob. cit. (nota 5).

<sup>(10)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Imposto sobre as transações financeiras», JO C 44 de 11.2.2011, p. 81, e parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório do Grupo de Larosière», JO C 318 de 23.12.2009, p. 57.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante às cartas de condução que incluem as funcionalidades de um cartão de condutor**

COM(2011) 710 final – 2011/0327 (COD)

(2012/C 143/28)

Relator: **Jan SIMONS**

O Parlamento Europeu, em 17 de novembro de 2011, e o Conselho, em 14 de dezembro de 2011, decidiram, nos termos dos artigos 91.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante às cartas de condução que incluem as funcionalidades de um cartão de condutor*

COM(2011) 710 final – 2011/0327 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 3 de fevereiro de 2012.

Na 478.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 122 votos a favor, 5 votos contra e 12 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 Com vista a uma aplicação uniforme da legislação e a fim de evitar divergências de interpretação nos diferentes países, seria conveniente, no entender do Comité, optar por um regulamento em vez de uma diretiva.

1.2 O Comité concorda com o objetivo último da proposta da Comissão, nomeadamente de integrar as funcionalidades do cartão de um condutor na carta de condução, o que deverá conduzir a um melhor cumprimento da regulamentação social no que diz respeito aos tempos de condução e aos períodos de repouso, mas considera que, para se conseguirem disposições inequívocas, exequíveis e eficientes, é necessário em primeiro lugar resolver uma série de problemas, como os enumerados de forma não exaustiva no ponto 4.

1.3 Se não for possível encontrar uma solução para esses problemas, o Comité recomenda a realização de um estudo sobre a compatibilidade da atual legislação pertinente e uma alteração dessa legislação de forma a não se perder nenhuma das funcionalidades das gerações de tacógrafo digital. Aconselha que sejam envolvidos neste estudo os parceiros sociais, os fabricantes de tacógrafos e as instâncias de controlo.

1.4 O Comité tem dúvidas quanto à redução dos encargos administrativos em 100 milhões de euros por ano, que a Comissão refere. A seu ver, é necessária uma justificação adequada, pois a análise do impacto da Comissão não corrobora suficientemente esta informação.

1.5 O Comité recomenda que, a concretizar-se a integração de um cartão de condutor na carta de condução, devem ser celebrados acordos claros não só com os países signatários do AETR, mas também com os restantes países, a fim de garantir que a regulamentação em apreço é aplicada e controlada de maneira uniforme e correta.

1.6 Na opinião do Comité, a Comissão deveria explicar claramente de que modo pretende resolver os problemas enumerados no ponto 4, que estão associados à integração do cartão de condutor na carta de condução com recurso a uma única micropastilha. A colocação de duas micropastilhas independentes na carta de condução poderá ser uma opção, mas esta não será, muito provavelmente, uma solução para todos os problemas.

## 2. Introdução

2.1 Em 11 de novembro de 2011, a Comissão publicou a sua «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante às cartas de condução que incluem as funcionalidades de um cartão de condutor» (COM(2011) 710 final). O Parlamento Europeu e o Conselho, nos termos dos artigos 91.º e 304.º do TFUE, solicitaram ao Comité Económico e Social Europeu que elaborasse um parecer sobre este tema.

2.2 O Comité congratula-se com o pedido de parecer, visto considerar que a matéria em apreço importante para uma melhor aplicação da regulamentação social no transporte rodoviário de pessoas e bens.

2.3 Esta proposta da Comissão é consentânea com a proposta de Regulamento da Comissão que altera o Regulamento n.º 3821/85 relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários (Regulamento Tacógrafo) e o Regulamento n.º 561/2006 sobre tempos de condução e períodos de repouso dos condutores.

2.4 Relativamente aos regulamentos referidos no ponto 2.3, o Comité emitiu um parecer na sua reunião de 7 de dezembro de 2011 <sup>(1)</sup>, onde já se pronunciou sobre a proposta em apreço:

<sup>(1)</sup> JO C 43 de 15.2.2012, p. 79-81.

«O CESE é favorável à intenção da Comissão de incorporar as funcionalidades dos cartões de condutor nas cartas de condução, o que aumentaria a segurança e diminuiria os encargos administrativos».

2.5 Na sua proposta, a Comissão defende a integração de um cartão de condutor na carta de condução, que deverá reduzir as tentativas de fraude e diminuir a longo prazo os encargos administrativos, uma vez que passará a ser adquirido e emitido um único documento em vez de dois. A Comissão estima que a redução das despesas ascenderá a 100 milhões de euros.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité apoia uma uniformização da regulamentação, a fim de evitar ao máximo mal-entendidos que possam decorrer de diferentes interpretações. A forma sob a qual a Comissão apresentou a sua proposta, isto é, uma proposta de diretiva, provavelmente pelo facto de as regras relativas à carta de condução também estarem estabelecidas numa diretiva, deixa aos Estados-Membros uma margem para interpretação. O Comité pergunta-se se uma proposta de regulamento não seria mais conveniente.

3.2 O Comité subscreve o objetivo geral da proposta da Comissão, nomeadamente de melhorar a aplicação da regulamentação social no domínio dos transportes rodoviários e de reduzir a fraude e os encargos administrativos; contudo, considera que é necessário em primeiro lugar resolver uma série de problemas, tais como os referidos no ponto 4.

3.3 O Comité considera que a integração do cartão de condutor na carta de condução só por si não é suficiente para garantir a prevista redução dos encargos administrativos de 100 milhões de euros por ano, que a Comissão deduz da avaliação de impacto. A fusão de documentos não implica, por definição, uma maior eficiência e uma redução das despesas.

3.4 O Comité interroga-se sobre se a proposta da Comissão de incorporar o cartão de condutor na carta de condução oferece garantias suficientes aos condutores quando forem alvo de uma operação de controlo num país signatário do AETR fora da UE. É essencial que, com a introdução das novas regras, sejam celebrados acordos claros, não só com os países signatários do AETR, mas também com os restantes países, sobre a aplicação e o controlo da regulamentação.

3.5 Se não for possível encontrar uma solução para todos os problemas associados à proposta da Comissão, nomeadamente os enumerados no presente ponto e no seguinte, o Comité recomenda a realização de um estudo da compatibilidade da atual legislação pertinente e uma alteração dessa legislação de

forma a não se perder nenhuma das funcionalidades das várias gerações de tacógrafo digital. É conveniente envolver neste estudo todos os intervenientes relevantes, como os parceiros sociais, os fabricantes de tacógrafos e as instâncias de controlo.

### 4. Observações na especialidade

4.1 No entender do Comité, a Comissão não esclarece suficientemente de que modo pretende resolver os problemas associados à integração do cartão de condutor na carta de condução com recurso a uma única micropastilha.

4.1.1 Por exemplo, a transgressão da legislação aplicável aos tempos de condução e aos períodos de descanso implica apreensão da carta de condução, o que, em muitos casos, será desproporcionado.

4.1.2 As especificações de uma micropastilha para o cartão de condutor diferem das especificações para a carta de condução. Significa isto que a legislação para o tacógrafo digital deve ser adaptada?

4.1.3 As normas relativas à apreensão do cartão de condutor e da carta de condução são diferentes. Estão estabelecidas tanto na legislação nacional como na legislação da UE, pelo que são difíceis de harmonizar.

4.1.4 A carta de condução pode ser utilizada em alguns Estados-Membros como cartão de identidade. Se o condutor pretender identificar-se com a carta de condução, terá de retirá-la do aparelho. No entanto, é proibido retirar o cartão de condutor do aparelho durante o registo, a condução ou qualquer outro tipo de atividade.

4.1.5 Em alguns Estados-Membros, já existe uma carta de condução em combinação com a carteira profissional de motorista. A integração do cartão de condutor fará com que a carta passe a ter ainda mais combinações.

4.1.6 A integração do cartão de condutor na carta de condução pode ter consequências para o futuro do AETR. Estas consequências devem ser identificadas e resolvidas antes de a proposta da Comissão ser aprovada.

4.1.7 Segundo a proposta da Comissão, a micropastilha da carta de condução deve passar a incorporar as funcionalidades do cartão de condutor. Contudo, as diferenças nas especificações destes dois documentos representam um problema. O Comité reconhece que talvez seja possível colocar duas micropastilhas na carta de condução em vez de uma só.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

## Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o papel da sociedade civil nas relações entre a União Europeia e o Chile

(2012/C 143/29)

Relator: **Filip HAMRO-DROTZ**

Correlator: **Francisco SILVA**

Por carta de 1 de agosto de 2011, o Parlamento Europeu solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos no artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que elaborasse um parecer exploratório sobre:

*O papel da sociedade civil nas relações entre a União Europeia e o Chile.*

A Secção Especializada de Relações Externas, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, organizou uma visita de estudo ao Chile em setembro de 2011, tendo emitido parecer em 24 de janeiro de 2012.

Na 478.ª reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 138 votos a favor, com 7 abstenções, o seguinte parecer:

### 1. Recomendações

1.1 O presente parecer foi solicitado ao CESE pelo Parlamento Europeu, com o fito de analisar, no contexto das relações entre a UE e o Chile, o papel da sociedade civil chilena, bem como a situação do artigo 10.º do Acordo de Associação entre a UE e o Chile, assinado em 2002, que prevê um Comité Consultivo Misto (CCM) da Sociedade Civil CESE-Chile, que nunca chegou a ser criado devido à inexistência de uma instituição homóloga do CESE naquele país.

1.2 O CESE congratula-se com as boas relações políticas entre a UE e o Chile, sem dúvida facilitadas pelo acordo de associação. Concorda com a revisão desse acordo a fim de incluir um capítulo sobre o desenvolvimento sustentável, bem como medidas de apoio à aplicação e ao reconhecimento efetivos das convenções fundamentais da OIT e de reorientação da cooperação a favor do reforço da sociedade civil e de projetos de interesse comum, como a inovação, o desenvolvimento sustentável, a defesa dos consumidores e a educação.

1.3 O CESE solicita às partes no acordo de associação e às organizações internacionais competentes sedeadas no Chile que prestem todo o apoio institucional, político, operacional e económico necessário ao reforço e à capacitação das organizações chilenas da sociedade civil, para que possam tornar-se interlocutoras válidas, tanto no diálogo social como no diálogo civil a nível nacional, e para que atuem como contraponto da sociedade civil europeia a nível bilateral.

1.4 O CESE reitera a importância fundamental do diálogo social entre empresários e sindicatos como algo de essencial para se chegar a um consenso económico e social que, por sua vez, é imprescindível para um desenvolvimento socialmente coeso e constitui um ponto de partida para um diálogo civil mais amplo entre as autoridades políticas e os agentes económicos e sociais. Tudo isto deverá conduzir a uma melhor redistribuição da riqueza, com uma política mais aberta e um papel mais importante dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil.

1.5 O CESE destaca a importância da criação de um conselho económico e social ou de um organismo equivalente no Chile, o que aumentaria a possibilidade de consolidar o diálogo entre os diversos atores da sociedade civil, bem como entre estes e as autoridades relevantes e tornar exequível a implementação, logo que possível, do artigo 10.º do acordo de associação. O CESE está disposto a contribuir para estes esforços esmerado na sua experiência em atividades análogas com outros países.

1.6 Conforme foi acordado com as organizações chilenas, por ocasião da sua missão exploratória ao Chile, em setembro de 2011, o CESE organizará, com o apoio do governo do Chile e da UE, um seminário que reunirá os intervenientes mais representativos da sociedade civil do Chile e que coincidirá com o Sétimo Encontro da Sociedade Civil Organizada UE-América Latina e Caraíbas (em Santiago do Chile, em 2012). No seminário será analisado o interesse em criar criação um órgão consultivo da sociedade civil chilena que possa atuar como homólogo do CESE, nos termos do artigo 10.º do Acordo de Associação e os meios necessários para o efeito.

1.7 Serão igualmente debatidas outras questões de interesse geral para os atores da sociedade civil, bem como as opções a considerar para o reforço das capacidades, a necessidade de intercâmbio constante e melhorado de informações e ainda a possibilidade de continuar a organizar regularmente outras atividades conjuntas. Para este tipo de colaboração é necessário o apoio financeiro das partes signatárias do acordo de associação.

### 2. Situação política, económica e social no Chile

#### 2.1 Situação política

2.1.1 O Chile é um dos países mais estáveis e prósperos da América do Sul e constitui um ponto de referência, não só devido ao seu constante crescimento económico, impulsionado pelo preço das matérias-primas, pelo acesso ao poder de partidos políticos representativos, por assumir um papel cada vez mais importante a nível internacional e por definir uma orientação comercial cada vez mais virada para os países do Pacífico.

2.1.2 Após décadas de governo democrático da coligação *Concertación*, de centro-esquerda, liderada desde 2006 por Michelle Bachelet, o presidente Sebastián Piñera iniciou, em 11 de março de 2010, um mandato de quatro anos após a vitória eleitoral como líder da *Coalición por el Cambio*, do centro-direita.

2.1.3 Nos últimos meses, a situação política no Chile foi afetada por importantes movimentos sociais de protesto liderados por estudantes, mas que contam também com o apoio dos sindicatos. Outros elementos pertinentes da atualidade política são as desigualdades sociais, o apoio do governo ao controverso projeto *HidroAysén*, que prevê a construção de cinco barragens hidroelétricas na Patagónia chilena. De assinalar, em especial, as manifestações e ocupações de estabelecimentos de ensino para reivindicar uma reforma educativa que ofereça uma educação pública de qualidade a todas as categorias sociais e seja extensível a todas as regiões do país.

2.1.4 Na opinião da própria sociedade civil chilena, estes protestos são exemplos de um mal-estar dos cidadãos, que reclamam uma melhor redistribuição da riqueza, maior participação social e maior abertura política. As organizações sociais estão conscientes da importância deste momento político no Chile, que esperam venha a desembocar na revisão da Constituição delineada por Pinochet, na reforma do atual sistema eleitoral, que dificulta a renovação política, e do atual sistema socioeconómico, a fim de estimular o crescimento, baseado na capacidade exportadora de um número reduzido de matérias-primas, o que contribuiu para uma deficiente distribuição da riqueza.

## 2.2 Situação económica

2.2.1 O Chile é um país de rendimento médio/alto. Em 2010, o crescimento do país chegou aos 5,2.

2.2.2 O Chile é, de longe, o maior produtor mundial de cobre, que representa 60 % das suas exportações. O setor bancário é muito robusto e gera lucros avultados, designadamente, devido às elevadíssimas taxas de juro e à gestão dos fundos de pensões. Não obstante, e em contraste com este forte setor económico, o elevado crescimento do país não refeou a fragmentação de outros setores do seu sistema produtivo, por exemplo, as indústrias agroalimentar e pesqueira. As consequências da crise económica mundial afetaram a economia chilena em 2008, mas menos do que em muitas outras partes do mundo, como é o caso de praticamente todas as economias latino-americanas.

## 2.3 Situação social

2.3.1 O Chile é um país onde há grandes desigualdades em relação ao seu nível de rendimento *per capita*. Segundo dados publicados em meados de 2010, a pobreza neste país aumentou para 15,1 % e a pobreza extrema para 3,7 % entre 2006 e 2009, contra os 13,7 % e 3,2 %, respetivamente, de 2006.

2.3.2 O desemprego subiu para cerca de 9,6 % em 2010, em larga medida devido às repercussões da crise mundial que atingiu o Chile nos dois anos anteriores, afetando sobretudo os

jovens e as mulheres. Muitos dos empregos criados recentemente encontram-se no setor de serviços e é elevada a percentagem de trabalho informal.

2.3.3 Em 2010, o Chile ocupava a 45.<sup>a</sup> posição, de um total de 169, no índice de desenvolvimento humano do PNUD, o que coloca o país na posição cimeira entre os países da América Latina. O país melhorou as suas condições de habitação, educação e saúde, Aumentaram, no entanto, as desigualdades de rendimento: os 5 % de agregados familiares mais ricos têm um rendimento *per capita* 830 vezes superior aos 5 % dos agregados mais pobres. 75 % dos trabalhadores auferem cerca de mil dólares, ao passo que o PIB *per capita* é de 16 000 dólares, o que significa que o mercado de trabalho nada faz para redistribuir os rendimentos. Os planos de pensões são ainda uma raridade. As crianças, os jovens, as mulheres e as populações indígenas<sup>(1)</sup> são os grupos mais atingidos pela pobreza e pela exclusão social. Os dados demonstram uma correlação entre a pobreza e as taxas de alfabetização, de desemprego e de desemprego das mulheres<sup>(2)</sup>. A desigualdade entre homens e mulheres é significativa, ocupando o Chile aqui o 75.<sup>o</sup> lugar numa lista de 109 países. A legislação laboral é, em geral, incipiente: existem restrições à negociação coletiva e ao direito à greve, a percentagem de trabalhadores abrangidos por um acordo coletivo não excede os 6 % (não há disposições jurídicas ao nível nacional que promovam a negociação coletiva) e a carga fiscal é reduzida e de estrutura regressiva.

2.3.4 O debate sobre o modelo educativo ocupa atualmente uma importância central no Chile. Por um lado, porque muitas famílias estão fortemente endividadas devido aos custos da educação dos filhos; por outro, porque a exigência de que a educação seja encarada como um direito garantido pelo Estado a todas as faixas da população se tornou central no debate nacional e mobilizou toda a sociedade chilena. O problema fundamental é a educação ser uma questão tratada a nível municipal. O governo encetou, entretanto, negociações com as partes envolvidas nos atuais protestos contra a reforma do sistema educativo.

## 2.4 O Chile no atual contexto internacional

2.4.1 Desde o regresso à democracia em 1990, o Chile tem participado ativamente nas relações multilaterais, desempenhando um papel construtivo nas Nações Unidas e respetivas agências e participando em atividades de manutenção de paz sob a égide da ONU e da UE. É neste país que se encontram as sedes regionais de importantes organismos internacionais, como a OIT, a *Consumers International*, as Nações Unidas e a CEPAL.

2.4.2 A nível internacional, o Chile é um membro ativo e construtivo do Conselho dos Direitos do Homem das Nações Unidas. Em 2009, ratificou o estatuto do Tribunal Penal Internacional e a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados. Além disso, vários cargos internacionais importantes são ocupados por cidadãos chilenos, como, por exemplo, a diretora executiva da

(1) Cerca de 4,6 % da população é de origem indígena, na sua maioria mapuches.

(2) Dados da OCDE e da Encuesta de caracterización socioeconómica nacional 2009 [Inquérito de caracterização socioeconómica nacional 2009] – [www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl).

ONU Mulheres, o diretor-geral da OIT e o secretário-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) <sup>(3)</sup>. Em janeiro de 2010, o Chile foi o primeiro país da América do Sul a ser aceite como membro da OCDE.

2.4.3 O país é membro da Cooperação Económica Ásia-Pacífico (APEC) e membro associado do Mercosul e da Comunidade Andina. Atualmente, exerce a presidência do Grupo do Rio e do Grupo América Latina e Caraíbas, bem como a presidência conjunta (com a Venezuela) da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e das Caraíbas (CELAC).

2.4.4 Tradicionalmente, a política comercial do Chile tem-se focalizado na celebração do maior número possível de acordos de comércio livre. Do ponto de vista energético, o Chile depende de importações para assegurar três quartos das suas necessidades energéticas. Não só necessita de energia nuclear como compra gás líquido a países do Pacífico e do mar do Norte. Os seus recursos energéticos fósseis são limitados e a política chilena neste domínio baseia-se no carvão, com o conseqüente impacto no meio ambiente. Em termos estratégicos, a sua política de energia deveria reforçar-se e diversificar-se.

2.4.5 Em comparação com a maior parte dos países da América Latina, o Chile possui hoje infraestruturas desenvolvidas, inclusivamente nas novas tecnologias.

### 3. Relações UE-Chile

3.1 As relações entre a UE e o Chile, baseadas num acordo de associação de 2002, são, em geral, excelentes, e incluem toda uma gama de contactos e de medidas de coordenação nos domínios político, comercial e de cooperação. Os atuais diálogos setoriais entre a UE e o Chile abrangem os seguintes temas: política regional, preparação para situações de emergência, futuro da cooperação bilateral, política de emprego e direitos humanos.

3.2 A UE é um dos parceiros comerciais mais importantes do Chile e a sua maior fonte de investimento estrangeiro direto. O acordo de comércio livre UE-Chile, que favoreceu grandemente o aumento de trocas comerciais bilaterais ao longo da última década, abrange o comércio de bens e serviços, o investimento, os contratos públicos e a concorrência. A UE é o principal destino das exportações chilenas, e a balança comercial é favorável para o Chile, que conta com um excedente de 45 mil milhões de euros. No entanto, o acordo de associação defrauda as expectativas de emprego, cooperação e desenvolvimento sustentável.

3.3 O mercado europeu absorve volumes significativos de exportações dos setores agroalimentar, vitivinícola, do tabaco, da indústria da madeira e do cobre, entre outros. A Europa, por sua vez, é uma fonte essencial de produtos intermédios e de

bens de investimento para a economia chilena. O acordo prevê que ambas as partes continuem a liberalizar o comércio de produtos agrícolas e de serviços.

3.4 Está previsto um orçamento de 41 milhões de euros para a cooperação entre a UE e o Chile, no período de 2007 a 2013. A avaliação intercalar, concluída em julho de 2010, confirmou que os principais domínios prioritários, como a coesão social, a inovação, a competitividade, o ensino superior e o ambiente devem ser mantidos. No entanto, a cooperação para o desenvolvimento com o Chile deveria orientar-se para outros objetivos, dado o bom nível económico do país. O próprio Chile já apelou a esforços no sentido de desenvolver uma parceria estratégica, mais orientada para temas de interesse comum. Também a UE está a ponderar a hipótese de introduzir no acordo de 2012 elementos mais orientados para valores partilhados.

3.5 A sociedade civil chilena não avalia de forma muito positiva os resultados do acordo de associação. Os sindicatos, as PME, as ONG e as organizações do terceiro setor, como as associações de consumidores, veem nele pouco mais do que um acordo de comércio livre e lamentam não retirarem benefícios, nem sequer no âmbito de projetos de cooperação, em que acusam o governo de intervir diretamente, sem consulta prévia das organizações supostamente beneficiárias. Assim, as organizações solicitam que se dê maior atenção a projetos para reforçar a sociedade civil a longo prazo, combater as desigualdades, fomentar a coesão social e o consumo e promover movimentos associativos dentro de um determinado setor de atividade (por exemplo, só o setor dos transportes tem 12 000 sindicatos de empresa e 39 000 empresários). Em vez de destinar os fundos europeus apenas às ONG, seria melhor que eles contemplassem igualmente as organizações do terceiro setor, como as associações de consumidores e as pequenas empresas. Para além do artigo 10.º do acordo de associação, há uma série de artigos sobre a cooperação, por exemplo, os artigos 41.º e 48.º, para os quais os atores da sociedade civil podem dar um contributo positivo.

3.6 Nos termos do artigo 11.º, a UE consultou a sociedade civil chilena sobre a implementação do acordo de associação, por exemplo, aquando do primeiro fórum social de 2006 e do segundo fórum social de setembro de 2011. As partes interessadas do Chile manifestaram grande interesse em intensificar o intercâmbio de informações com as suas congéneres europeias, também sobre a implementação do artigo 10.º do acordo. Aparentemente, a Comissão Europeia e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) acolheram de braços abertos a ideia de prosseguirem as consultas e de reforçarem a influência da sociedade civil.

### 4. A sociedade civil no Chile: situação atual e perspetivas de cooperação

4.1 As organizações da sociedade civil chilena fazem um diagnóstico pouco animador da situação do diálogo e da participação. Na sua opinião, não existe vontade política para criar um órgão consultivo da sociedade civil, não só por motivos políticos e ideológicos mas também por receio de que esse órgão venha a tornar-se uma terceira câmara legislativa, que entre em concorrência com as já existentes. Embora pareça haver vários níveis e tipos de contacto com a sociedade civil no processo de elaboração de novas leis, tudo decorre de uma forma muito pouco estruturada. Faltam, em geral, mecanismos

<sup>(3)</sup> Michelle Bachelet, Juan Somavía e José Miguel Insulza, respetivamente.

nacionais de participação dos cidadãos, que canalizem os conflitos sociais e evitem confrontos como os que se verificam atualmente. A nível local e regional, há que assinalar a falta de representatividade dos órgãos de poder regional e local, que são designados diretamente pelo governo central.

4.2 O Chile tem três grandes centrais sindicais. A maior delas é a *Central Unitaria de Trabajadores* (CUT). A *Central Autónoma de Trabajadores* (CAT) e a *Unión Nacional de Trabajadores* (UNT) foram, originalmente, grupos dissidentes da primeira. As divergências internas impedem um diálogo concertado entre os três sindicatos e entre estes e os empresários. No entanto, todos os grupos concordam que há graves falhas no diálogo social no Chile, que é necessário apoiar a criação de mecanismos efetivos de diálogo social e de um Conselho Económico e Social nesse país, e que é preciso incluir no acordo de associação um mecanismo de diálogo com a sociedade civil europeia.

4.3 O nível de sindicalização no Chile ronda os 12-13 %, com índices muito elevados no setor mineiro, na banca e no comércio. Existe um número elevadíssimo de organizações sindicais (cerca de 12 000 sindicatos), na sua maioria a nível das empresas. O diálogo social no Chile está, portanto, muito fragmentado. Os sindicatos têm pouca capacidade de negociação e a desunião das grandes centrais sindicais é um obstáculo à coordenação que deve necessariamente anteceder o diálogo. Os dois diálogos entre a Central Unitária de Trabajadores (CUT) e a Confederação da Produção e do Comércio (CPC) encetados pela OIT não geraram confiança suficiente para os transformar num processo continuado.

4.4 A principal federação empresarial chilena é a *Confederación de la Producción y el Comercio* (CPC), que engloba todos os grandes setores económicos chilenos. A CPC colabora com os sindicatos em diálogos pontuais e com a OIT num órgão tripartido consagrado ao trabalho condigno. No entanto, nunca foi discutida com os sindicatos a possível instituição de um conselho económico e social nem de um diálogo estruturado sobre as relações laborais. As pequenas e médias empresas, por seu turno, são representadas pela organização CONUPIA.

4.5 No Chile, a pequena indústria está pouco desenvolvida ou mal organizada, é pouco competitiva e precária, oferece salários baixos e está excluída do setor das exportações. Não obstante, este setor é responsável por cerca de 80 % do emprego formal e informal. Em contrapartida, a economia do Chile está altamente concentrada num número reduzido de agentes económicos de grande dimensão, pouco regulados e com elevado impacto sobre os cidadãos, como, por exemplo, o setor bancário.

4.6 A CONADECUS e a ODECU são as principais organizações de consumidores, mas têm pouca importância e influência na sociedade. As duas organizações reivindicam maior participação nos projetos de cooperação da UE no âmbito do acordo de associação.

## 5. Conclusões

5.1 O CESE considera que, ainda que a aplicação do acordo de associação não suscite problemas de maior, este documento

deve ser atualizado para, pelo menos, se introduzir um capítulo sobre o desenvolvimento sustentável na secção dedicada ao comércio, conforme acontece nos acordos comerciais mais recentes. A participação da sociedade civil é um elemento essencial para assegurar relações baseadas no respeito dos direitos económicos, sociais, laborais, ambientais e dos consumidores. O capítulo sobre a cooperação, por seu turno, deveria facilitar o reforço e participação dos agentes socioeconómicos, bem como reorientar os seus objetivos, passando da clássica cooperação para o desenvolvimento para outros domínios de maior interesse mútuo, como a educação, a inovação e o desenvolvimento do tecido produtivo. O CESE entende que é necessário associar as organizações chilenas da sociedade civil aos processos de avaliação do acordo de associação.

5.2 O CESE declara-se disposto e disponível para colaborar com a UE nos diálogos sociais com o Chile em questões de interesse como a educação, a responsabilidade social das empresas, o desenvolvimento sustentável, o diálogo social, o emprego, a defesa e a informação dos consumidores e a coesão social.

5.3 O Comité congratula-se com o facto de o Governo e o Parlamento chilenos terem reconhecido que o país não cumpriu o artigo 10.º do acordo e terem manifestado publicamente a sua intenção de remediar esta situação. Do mesmo modo, toma nota dos recentes projetos do governo chileno para criar mecanismos sistemáticos de informação e consulta da sociedade civil em todos os níveis de governo. O Comité acolhe favoravelmente essa intenção, mas manifesta, prudentemente, algumas reservas em relação a certas propostas que parecem apontar mais para a proliferação de mecanismos *ad hoc* dispersos, orientados para um determinado tema ou setor, do que para a criação de um órgão consultivo integral e único que complete estas instâncias parcelares.

5.4 O CESE entende que a sociedade civil chilena requer um enorme esforço de apoio político e de trabalho interno destinado a reforçar e a capacitar as organizações e a reconhecê-las como interlocutoras construtivas, tanto para consultas institucionais gerais (diálogo civil) como para as relações laborais (diálogo social).

5.5 O CESE apoia a criação de um órgão institucional chileno para a participação da sociedade civil, que reflita a diversidade da sociedade civil do país. Tal como o CESE, este órgão deveria basear-se nos princípios da representatividade, independência e legitimidade das organizações que representa. A experiência do CESE demonstrou que, para criar uma instituição com estas características, é fundamental um esforço concertado dos diversos setores da sociedade civil. O CESE está disposto e pode contribuir para este esforço mercê da experiência adquirida com atividades similares noutros países. Exemplos positivos neste sentido na América Latina são a colaboração com instâncias consultivas da sociedade civil como o CDES do Brasil, o CC-SICA da América Central e o FCES do Mercosul.

5.6 Na opinião do Comité, a existência de desigualdades sociais e de movimentos de contestação atualmente no Chile são mais uma razão para criar vias de diálogo e de participação consultiva da sociedade civil nas decisões e políticas do Estado.

5.7 Um órgão consultivo facilitaria, além disso, o desenvolvimento de relações entre as organizações da sociedade civil europeia e chilena, além de que seria um passo positivo para reforçar as relações UE-Chile através da criação, logo que possível, do comité consultivo misto CCM previsto no artigo 10.º do acordo de associação.

5.8 O Comité Consultivo Misto UE-Chile deveria contribuir para o desenvolvimento, o acompanhamento e a aplicação do acordo de associação, cabendo-lhe emitir pareceres sobre as consultas do Comité de Associação ou do Conselho de Associação acerca de todas as questões abrangidas pelo acordo. Ao

mesmo tempo, poderia emitir pareceres ou recomendações, por iniciativa própria, sobre questões que afetem o acordo. Para esse efeito, o CCM reuniria anualmente com o Comité Misto UE-Chile.

5.9 O CESE agradece o interesse e apoio que a Comissão Parlamentar Mista UE-Chile deu à aplicação do artigo 10.º do acordo de associação. Esta comissão parlamentar e o futuro CCM deveriam manter uma relação fluida e regular, com o fito de trocar pontos de vista sobre o seguimento dado ao acordo.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Staffan NILSSON

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 726/2004 no que diz respeito à informação ao público em geral sobre medicamentos para uso humano sujeitos a receita médica e à farmacovigilância**

COM(2011) 632 final – 2008/0255 (COD)

(2012/C 143/30)

Em 28 de novembro de 2011, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 114.º e 168.º, n.º 4, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 726/2004 no que diz respeito à informação ao público em geral sobre medicamentos para uso humano sujeitos a receita médica e à farmacovigilância*

COM(2011) 632 final – 2008/0255 (COD).

Considerando que o Comité já se pronunciou sobre o conteúdo desta proposta no parecer CESE 1025/2009, adotado em 10 de junho de 2009 (\*), o Comité, na 478.ª reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), decidiu, por 119 votos a favor e 6 abstenções, não emitir parecer remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---

(\*) JO C 306 de 16.12.2009, p. 33.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2001/83/CE no que diz respeito à informação ao público em geral sobre medicamentos sujeitos a receita médica e à farmacovigilância**

COM(2011) 633 final – 2008/0256 (COD)

(2012/C 143/31)

Em 28 de novembro de 2011, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 114.º e 168.º, n.º 4, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2001/83/CE no que diz respeito à informação ao público em geral sobre medicamentos sujeitos a receita médica e à farmacovigilância*

COM(2011) 633 final – 2008/0256 (COD).

Considerando que o Comité já se pronunciou sobre o conteúdo desta proposta no parecer CESE 1022/2009, adotado em 10 de junho de 2009 <sup>(1)</sup>, o Comité na 478.ª reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), decidiu, por 135 votos a favor, com 7 abstenções, não emitir parecer remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---

<sup>(1)</sup> JO C 306 de 16.12.2009, p. 18.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2004/40/CE relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde em matéria de exposição dos trabalhadores aos riscos devidos aos agentes físicos (campos eletromagnéticos) (18.<sup>a</sup> diretiva especial na aceção do n.º 1 do artigo 16.º da Diretiva 89/391/CEE)**

COM(2012) 15 final – 2012/0003 (COD)

(2012/C 143/32)

Em 1 de fevereiro e em 2 de fevereiro de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 153.º n.º 2.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2004/40/CE relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde em matéria de exposição dos trabalhadores aos riscos devidos aos agentes físicos (campos eletromagnéticos) (18.<sup>a</sup> diretiva especial na aceção do n.º 1 do artigo 16.º da Diretiva 89/391/CEE)*

COM(2012) 15 final – 2012/0003 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 478.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro) decidiu, por 138 votos a favor, 4 votos contra e 9 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

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 1217/2009 do Conselho que cria uma rede de informação contabilística agrícola sobre os rendimentos e a economia das explorações agrícolas na Comunidade Europeia**

COM(2011) 855 *final* – 2011/0416 (COD)

(2012/C 143/33)

Em 13 de dezembro de 2011 e em 2 de fevereiro de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 43.º, n.º 2, e do artigo 304.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 1217/2009 do Conselho que cria uma rede de informação contabilística agrícola sobre os rendimentos e a economia das explorações agrícolas na Comunidade Europeia*

COM(2011) 855 *final* – 2011/0416 COD.

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório, o Comité, na 478.ª reunião plenária de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), decidiu, por 130 votos a favor, com 9 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---





<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2012/C 143/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos mercados de instrumentos financeiros, que altera o Regulamento (EMIR) relativo aos derivados OTC, às contrapartes centrais e aos repositórios de transações COM(2011) 652 <i>final</i> – 2011/0296 (COD) .....	74
2012/C 143/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2004/109/CE relativa à harmonização dos requisitos de transparência no que se refere às informações respeitantes aos emitentes cujos valores mobiliários estão admitidos à negociação num mercado regulamentado e a Diretiva 2007/14/CE da Comissão COM(2011) 683 <i>final</i> – 2011/0307 (COD) .....	78
2012/C 143/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 COM(2011) 607 <i>final</i> – 2011/0268 (COD) .....	82
2012/C 143/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um Programa da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social COM(2011) 609 <i>final</i> – 2011/0270 (COD) .....	88
2012/C 143/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros COM(2011) 813 <i>final</i> – 2011/0390 (CNS) .....	94
2012/C 143/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o programa Saúde para o Crescimento, o terceiro programa plurianual de ação da UE no domínio da saúde para o período 2014-2020 COM(2011) 709 <i>final</i> — 2011/0339 (COD) .....	102
2012/C 143/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à segurança das atividades de prospeção e produção <i>offshore</i> de petróleo e gás COM(2011) 688 <i>final</i> – 2011/0309 (COD) .....	107
2012/C 143/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Proposta de regulamento do Conselho que institui um sistema comunitário de registo dos transportadores de materiais radioativos COM(2011) 518 <i>final</i> .....	110
2012/C 143/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Conselho que fixa as normas de segurança de base relativas à proteção contra os perigos resultantes da exposição a radiações ionizantes COM(2011) 593 <i>final</i> – 2011/0254 (NLE) .....	113
2012/C 143/23	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Mecanismo Interligar a Europa COM(2011) 665 <i>final</i> – 2011/0302 (COD) .....	116
2012/C 143/24	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a orientações para as redes transeuropeias de telecomunicações e que revoga a Decisão n.º 1336/97/CE COM(2011) 657 <i>final</i> – 2011/0299 (COD) .....	120



<u>Número de informação</u>	Índice ( <i>continuação</i> )	Página
2012/C 143/25	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias e que revoga a Decisão n.º 1364/2006/CE COM(2011) 658 <i>final</i> – 2011/0300 (COD) .....	125
2012/C 143/26	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes COM(2011) 650 <i>final</i> – 2011/0294 (COD) .....	130
2012/C 143/27	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão n.º 1639/2006/CE que cria um Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013), bem como o Regulamento (CE) n.º 680/2007 sobre as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário para as redes transeuropeias de transporte e de energia» COM(2011) 659 <i>final</i> – 2011/0301 (COD) .....	134
2012/C 143/28	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/126/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante às cartas de condução que incluem as funcionalidades de um cartão de condutor COM(2011) 710 <i>final</i> – 2011/0327 (COD) .....	139
2012/C 143/29	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o papel da sociedade civil nas relações entre a União Europeia e o Chile .....	141
2012/C 143/30	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 726/2004 no que diz respeito à informação ao público em geral sobre medicamentos para uso humano sujeitos a receita médica e à farmacovigilância COM(2011) 632 <i>final</i> – 2008/0255 (COD) .....	146
2012/C 143/31	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2001/83/CE no que diz respeito à informação ao público em geral sobre medicamentos sujeitos a receita médica e à farmacovigilância COM(2011) 633 <i>final</i> – 2008/0256 (COD) .....	147
2012/C 143/32	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2004/40/CE relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde em matéria de exposição dos trabalhadores aos riscos devidos aos agentes físicos (campos eletromagnéticos) (18.ª diretiva especial na aceção do n.º 1 do artigo 16.º da Diretiva 89/391/CEE) COM(2012) 15 <i>final</i> – 2012/0003 (COD) .....	148
2012/C 143/33	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 1217/2009 do Conselho que cria uma rede de informação contabilística agrícola sobre os rendimentos e a economia das explorações agrícolas na Comunidade Europeia COM(2011) 855 <i>final</i> – 2011/0416 (COD) .....	149



## 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	Multilíngue: 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 multilíngue 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](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>**

