

Jornal Oficial

da União Europeia

C 191



Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

55.º ano

29 de junho de 2012

Número de informação

Índice

Página

I Resoluções, recomendações e pareceres

PARECERES

Comité Económico e Social Europeu

480.ª sessão plenária de 25 e 26 de abril de 2012

2012/C 191/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente e seguimento do 6.º PAA (parecer exploratório)	1
2012/C 191/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema Promoção da produção e do consumo sustentáveis na UE (parecer exploratório)	6
2012/C 191/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Educação para a Energia (parecer exploratório)	11
2012/C 191/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema Edição livreira em movimento (parecer de iniciativa)	18
2012/C 191/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Cooperativas e reestruturações (parecer de iniciativa)	24

PT

Preço:
7 EUR

(continua no verso da capa)

III Atos preparatórios

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

480.ª sessão plenária de 25 e 26 de abril de 2012

2012/C 191/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 [COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD)]	30
2012/C 191/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1084/2006 do Conselho [COM(2011) 612 final — 2011/0274 (COD)]	38
2012/C 191/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições específicas relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 [COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD)]	44
2012/C 191/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições específicas para o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia [COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD)]	49
2012/C 191/10	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 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT), no que se refere à clarificação, à simplificação e à melhoria da constituição e da implementação desses agrupamentos [COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD)]	53
2012/C 191/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria uma decisão europeia de arresto de contas para facilitar a cobrança transfronteiriça de créditos em matéria civil e comercial [COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD)]	57
2012/C 191/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/43/CE relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas [COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD)] e a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos requisitos específicos para a revisão legal das contas de entidades de interesse público [COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD)]	61

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

480.^a SESSÃO PLENÁRIA DE 25 E 26 DE ABRIL DE 2012**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente e seguimento do 6.º PAA (parecer exploratório)**

(2012/C 191/01)

Relator: **Lutz RIBBE**

Em 11 de janeiro de 2012, a Presidência dinamarquesa da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

*Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente e seguimento do 6.º PAA**(parecer exploratório).*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 10 de abril de 2012.

Na 480.^a reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 129 votos a favor, 2 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese das conclusões e recomendações do Comité

1.1 Os seis programas de ação em matéria de ambiente empreendidos até à data foram importantes para delinear a política europeia de ambiente, mas não conseguiram delinear muitos problemas ambientais da Europa. Essa falha não se deve à falta de conhecimentos sobre as causas dos problemas, nem à ausência de possíveis soluções. Deve-se, sim, à insuficiente vontade política de aplicar medidas.

1.2 O 6.º Programa de Ação (que dura até meados de 2012) foi concebido em 2001 como a vertente ambiental da estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável, sendo a sua vertente económica assegurada pela Estratégia de Lisboa. A Comissão Europeia deixou que a estratégia de desenvolvimento sustentável caísse no esquecimento, sem que houvesse uma decisão do Conselho nesse sentido. A Estratégia Europa 2020 é agora vista como o novo instrumento político e estratégico, devendo a

política ambiental ser coordenada no âmbito da iniciativa emblemática dessa estratégia intitulada «Uma Europa eficiente em termos de recursos».

1.3 O CESE não entende que sentido faz implementar agora, a par da iniciativa emblemática, um novo instrumento de política ambiental, sob a forma de um 7.º programa de ação, que contemple os setores da política ambiental insuficientemente abordados no âmbito da Estratégia Europa 2020. Além disso, não é clara a ligação entre este 7.º programa e a Estratégia Europa 2020, concretamente a sua iniciativa emblemática «Uma Europa eficiente em termos de recursos».

1.4 O CESE recomenda à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento Europeu que deem novo ânimo à estratégia de desenvolvimento sustentável, que adotem um 7.º programa de ação em matéria de ambiente abrangente e orientado para a aplicação

como vertente ambiental dessa estratégia, que integrem nesse programa a iniciativa emblemática sobre a eficiência dos recursos, juntamente com todas as suas medidas específicas, e que zelem por uma articulação estreita e coordenada das diversas considerações de ordem ambiental e económica. Desta forma, a Estratégia Europa 2020 seria incumbida da importante função de preparar e aplicar as orientações de curto e médio prazo das políticas económicas e financeiras, necessárias para guiar o desenvolvimento em direção a uma via sustentável a longo prazo.

2. A relevância dos programas de ação em matéria de ambiente da UE compreendidos até à data

2.1 Em 1972, na Cimeira de Paris, o Conselho Europeu decidiu tomar medidas de melhoria do nível, das condições e da qualidade de vida na Europa. Nesse contexto, foi aprovado em 1973, pela então Comunidade Económica Europeia, o **1.º programa de ação em matéria de ambiente** (para o período de 1974-1975). Este primeiro programa foi bem-sucedido especificamente na medida em que instituiu o chamado princípio da precaução, que dá primazia ao princípio de evitar danos ambientais, em vez de combater posteriormente os efeitos desses danos.

2.2 O **2.º programa de ação em matéria de ambiente** (para o período de 1977-1981) deu continuidade aos objetivos do primeiro programa, através de cinco orientações fundamentais, nomeadamente: a) continuidade na política ambiental; b) criação de mecanismos de prevenção, especialmente nos domínios da poluição, do ordenamento de território e da gestão de resíduos; c) proteção e utilização racional dos *habitats*; d) prioridade às medidas de proteção das águas interiores e marítimas e de combate à poluição atmosférica e ao ruído; e) consideração dos aspetos ambientais no trabalho conjunto da Comunidade Europeia e dos países em desenvolvimento.

2.2.1 Além disso, o segundo programa lançou as primeiras bases importantes de aspetos mais vastos da política ambiental que ainda hoje são pertinentes, como a proteção do meio aquático, a política de resíduos e a cooperação internacional.

2.3 O **3.º programa de ação em matéria de ambiente** (para o período de 1982-1986) definiu, pela primeira vez, a **utilização sustentável dos recursos naturais** como objetivo da política europeia de ambiente.

2.4 O **4.º programa de ação em matéria de ambiente** (para o período de 1987-1992) foi elaborado no Ano Europeu do Ambiente, em 1987, e destacou-se pelo facto de ter sido adotado pouco depois do Ato Único Europeu, que alargou consideravelmente os poderes da Comunidade Europeia em matéria de política ambiental, limitando, ao mesmo tempo, as normas ambientais e valores-limite dos Estados-Membros – através da instituição do mercado interno europeu. Nessa época, o debate sobre questões de política ambiental foi intenso: o período do 4.º programa terminou com a conferência do Rio de Janeiro sobre «sustentabilidade mundial».

2.4.1 Um relatório publicado em 1992 sobre o estado do ambiente deixou, no entanto, claro que, apesar de todos os esforços e dos quatro programas de ação, a situação se tinha deteriorado na maioria dos domínios da política de ambiente. O relatório abordou, entre outros assuntos, a qualidade dos meios aquáticos e a biodiversidade (na altura, o termo empregue era «diversidade específica»).

2.5 O **5.º programa de ação em matéria de ambiente**, válido para o período de 1992 a 2000, foi acordado no início de 1993 como reação à conferência do Rio e ao panorama desanimador do estado do ambiente.

2.5.1 No contexto dos debates da conferência do Rio, esse programa de ação formulou o objetivo de «transformar os padrões de crescimento na Comunidade de forma a atingir-se um ritmo sustentável de desenvolvimento». Essa intenção, formulada já na altura, continua hoje tão politicamente pertinente como então. Assim, o 5.º programa pode ser visto como uma das primeiras iniciativas da UE em matéria de desenvolvimento sustentável, o que, aliás, está patente no subtítulo do documento: «Em direção a um desenvolvimento sustentável».

2.5.2 O **5.º programa de ação** propôs **estratégias para sete domínios**, nomeadamente:

- o aquecimento global;
- a acidificação;
- a proteção da biodiversidade;
- a gestão dos recursos hídricos;
- o ambiente urbano;
- as zonas costeiras;
- a gestão dos resíduos.

Há que notar que alguns destes domínios já tinham sido abordados em programas de ação anteriores.

2.5.3 Durante a avaliação deste **5.º programa de ação**, em 1996, a própria Comissão Europeia identificou a ausência de objetivos concretos e o empenho insuficiente dos Estados-Membros como os principais pontos fracos do programa. Igualmente, o Comité Económico e Social Europeu declarou, no seu parecer de 24 de maio de 2000, que, «embora (...) reconhecendo que o programa obteve bastantes resultados positivos, o CES manifesta a sua preocupação com a contínua deterioração da qualidade do ambiente na Europa, que considera o mais importante critério individual para avaliar os sucessivos programas de ação em matéria de ambiente, e, de um modo geral, a política europeia nesta área».

2.5.4 O 5.º programa de ação em matéria de ambiente foi o precursor político e estratégico **da estratégia de desenvolvimento sustentável acordada em Gotemburgo em 2001** pelos Chefes de Estado e de Governo.

2.6 Por sua vez, esta estratégia de desenvolvimento sustentável traduziu-se, no plano da política ambiental, no **6.º programa de ação em matéria de ambiente** (para o período de 2002 a 21 de julho de 2012) e, no plano de política económica, na chamada Estratégia de Lisboa.

2.6.1 Este 6.º programa de ação, que tinha também um subtítulo («Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha»), designou quatro domínios temáticos fundamentais para a política europeia de ambiente, a saber: 1.) **Atacar o problema das alterações climáticas**; 2.) **Proteger a natureza e a biodiversidade**; 3.) **Ambiente, saúde e qualidade de vida**; 4.) **Utilização e gestão sustentáveis dos recursos naturais e dos resíduos**.

2.6.2 Além disso, à semelhança do 5.º programa de ação, foram anunciadas **sete estratégias temáticas**, que posteriormente se decidiu dedicar aos seguintes domínios:

- gestão da qualidade do ar;
- ambiente marinho;
- prevenção e reciclagem de resíduos;
- utilização sustentável dos recursos naturais;
- ambiente urbano;
- proteção do solo;
- utilização sustentável de pesticidas.

2.6.3 Daqui se conclui que também o 6.º programa de ação abordou novamente temas «antigos».

3. Estado da política de ambiente e do debate sobre a sustentabilidade na Europa no fim do 6.º programa de ação

3.1 Importa, antes de mais, assinalar que, no fim do período do 6.º programa de ação em matéria de ambiente, existem vários domínios de ação da política ambiental que estão na agenda dos programas há anos e que, apesar disso, ainda não foram suficientemente trabalhados ou praticamente não foram abordados. A título de exemplo:

- a proteção do solo é, desde há anos, objeto de vários programas no domínio do ambiente, o que, no entanto, não conduziu à tomada de iniciativas reais a nível a UE, entre outros motivos porque não houve consenso no Conselho quanto à proposta de diretiva apresentada pela Comissão;
- o tema da biodiversidade aparece quase como uma bandeira vermelha na história dos programas de ação em matéria de ambiente. Em 2011, o Conselho Europeu prometeu deter, até 2010, a perda de biodiversidade. No entanto, mesmo com um abrangente programa de ação neste domínio, que incluía 160 medidas, não conseguiu cumprir esse objetivo. Assim, em 2011 foi criada uma nova estratégia para a biodiversidade, que promete agora alcançar o objetivo original com 10 anos de atraso.

3.2 O CESE dedicou o seu parecer de 18 de janeiro de 2012 (NAT/528, CESE 152/2012: «Sexto Programa Comunitário de Ação em matéria de Ambiente – Avaliação final») aos resultados do 6.º programa que, mais uma vez, foram algo desanimadores. Nesse documento, refere-se um novo relatório sobre o estado do ambiente, que, essencialmente, apresenta um panorama pouco favorável da política ambiental da UE.

3.3 A UE ainda não estudou genuinamente nem respondeu à questão sobre porque é que numerosos problemas ambientais continuam por resolver, apesar da longa série de programas de ação. Na opinião do CESE, é óbvio que o problema não é a ausência de conhecimentos sobre o assunto ou as possíveis soluções, mas sim a insuficiente vontade de tomar medidas decisivas. Também nas decisões políticas falta pôr em prática os conhecimentos existentes nesta matéria. A causa disso pode residir no facto de as necessárias medidas ambientais entrarem em conflito com os interesses económicos de curto prazo, sendo esse conflito resolvido a favor dos interesses económicos.

3.4 Para o CESE, é muito significativo que, no fim do período do 6.º programa de ação, a Comissão Europeia tenha aparentemente abandonado a estratégia de desenvolvimento sustentável, cujo pilar dedicado ao ambiente era constituído pelo 6.º programa de ação.

3.5 Se, no passado, a Comissão e o Conselho designaram a estratégia de desenvolvimento sustentável como ação prioritária, que nortearia inclusivamente a Estratégia de Lisboa, entre outras iniciativas, hoje em dia, fez-se silêncio em torno desta questão. A estratégia para o desenvolvimento sustentável já não figura nos programas de trabalho da comissão (mesmo quando não há uma decisão formal do Conselho Europeu a este respeito). O CESE, que já por várias vezes lamentou esta omissão, torna a reiterar esta crítica e reafirma claramente que considera errado deixar que a estratégia de desenvolvimento sustentável se dissolva quase totalmente na Estratégia Europa 2020. Aliás, o Comité já por várias vezes afirmou isto mesmo, sem que a Comissão, o Conselho ou o Parlamento tivessem reagido a esta crítica.

3.6 Deste modo, abandonou-se a atual arquitetura da programação política da UE, que tentava articular os três pilares – económico, ecológico e social – ao abrigo da estratégia de desenvolvimento sustentável. Neste contexto, impõe-se perguntar de que forma a Comissão, o Conselho e o Parlamento pretendem coordenar, no futuro, a política de sustentabilidade com a política ambiental.

4. Estratégia Europa 2020 e visão de um possível 7.º programa de ação em matéria de ambiente

4.1 A Estratégia Europa 2020, que a Comissão vê como o seu principal elemento de planeamento e controlo político, parece dar fornecer indicações mais ou menos claras sobre a sua posição nesta matéria.

4.2 A estratégia identificou sete iniciativas emblemáticas, a saber:

- Uma União da inovação
- Juventude em Movimento
- Agenda Digital para a Europa
- Uma Europa eficiente em termos de recursos
- Uma política industrial para a era da globalização

— Agenda para novas qualificações e novos empregos

— Plataforma europeia contra a pobreza.

4.3 Não há dúvidas de que, do ponto de vista da Comissão, a iniciativa emblemática «Uma Europa eficiente em termos de recursos» passa a ser o «novo» programa de ação para o ambiente. O facto de, até à data, não ter sido apresentado um projeto de 7.º programa de ação em matéria de ambiente, apesar de o 6.º programa expirar em julho de 2012, deve-se sem dúvida a esta ideia.

4.4 Assim sendo, não é por acaso que a Comissão só tenha dado início aos trabalhos de elaboração do 7.º programa de ação depois de o Conselho (Ambiente) e de o Parlamento Europeu terem perguntado, em tom crítico, em que ponto estava esse 7.º programa.

4.5 No âmbito da «nova arquitetura» da sua programação política, a Comissão escolheu a Estratégia Europa 2020 como iniciativa principal, que deverá ser aplicada através das sete iniciativas emblemáticas, inserindo-se a política de ambiente no âmbito da iniciativa «Uma Europa eficiente em termos de recursos».

4.6 No entanto, parece cada vez mais claro que,

— por um lado, determinados setores prioritários que, até agora, eram abrangidos pela estratégia de desenvolvimento sustentável (temas como a justa distribuição de recursos e a justiça intergeracional), deixarão de ser suficientemente tidos em conta pela Estratégia Europa 2020 e que,

— por outro lado, certos domínios da política ambiental deixarão de ser contemplados pela iniciativa emblemática em causa.

4.7 Assim, apesar de as 20 medidas específicas em matéria de ambiente que deverão animar a iniciativa emblemática «Uma Europa eficiente em termos de recursos» incluírem temas conhecidos de antigos programas de ação, como a biodiversidade e a poluição aquática e atmosférica (que inclui a política de transportes), não são suficientemente abordadas questões como, por exemplo, o ambiente e a saúde humana, a política em matéria de substâncias químicas e a nanotecnologia.

4.8 O CESE já se pronunciou sobre a iniciativa emblemática «Uma Europa eficiente em termos de recursos» e sobre o seu roteiro, chamando a atenção para os defeitos dos anteriores programas de ação em matéria de ambiente, nomeadamente, o facto de formularem muitos objetivos e promessas louváveis mas poucas medidas concretas e quase nenhuns indicadores, para além de terem muito pouca aplicação prática concreta.

4.9 Neste contexto, o Comité solicitou à Comissão que descrevesse, «com precisão, nas vinte iniciativas nas vinte iniciativas anunciadas:

— o que se deve entender exatamente por “utilização eficiente dos recursos”;

— o que já é possível obter com a otimização tecnológica, e

— em que setores se devem efetuar as “alterações significativas” anunciadas, que forma deverão revestir e com que instrumentos será possível realizá-las;

— que mudanças nos nossos comportamentos enquanto produtores e consumidores são consideradas necessárias e como agilizá-las ⁽¹⁾».

No entanto, a Comissão não respondeu a esta solicitação. Pelo contrário, insiste, mais uma vez, em medidas pouco concretas e não vinculativas.

4.10 Isto confirma, na opinião do CESE, que, com a abordagem que escolheu até agora, a Comissão não leva suficientemente em conta todas as necessidades em matéria de ambiente, especialmente as necessidades da sustentabilidade. Neste contexto, que resultados poderia obter um 7.º programa de ação?

4.11 Acabou o tempo em que eram necessários programas de ação sobre o ambiente para investigar e identificar as medidas a tomar. Os responsáveis na Europa sabem muito bem o que deve ser feito. Atualmente, são poucos os domínios novos nos quais falta ainda desenvolver novas ideias. A nanotecnologia pode ser um desses domínios, mas isso não requer um programa de ação próprio.

4.12 O que falta, acima de tudo, na Europa, é dar aplicação prática aos conhecimentos. Existe um enorme défice de implementação, para o qual todos os níveis de governo contribuem (UE, Estados-Membros, regiões, municípios e cidadãos). O CESE quer deixar bem claro que a Comissão pode elaborar bons programas e emitir mensagens positivas, mas a execução depende dos órgãos de poder político competentes dos Estados-Membros.

4.13 Na opinião do CESE, não é aceitável criar agora um 7.º programa de ação apenas para cobrir os domínios de política ambiental não incluídos na iniciativa emblemática «Uma Europa eficiente em termos de recursos». Além disso, não é claro de que forma um 7.º programa desse género se articularia com a iniciativa emblemática, por um lado, e com a Estratégia Europa 2020, por outro.

4.14 Não obstante, o Comité está aberto a um 7.º programa de ação, desde seja claro o que se pretende obter com ele, de que forma se poderá garantir que este será mais bem-sucedido do que os seus antecessores e – muito importante – desde que se esclareça qual o setor político que o programa deverá servir.

4.15 O CESE recomenda à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento Europeu que deem novo ânimo à estratégia de desenvolvimento sustentável da UE, que adotem um 7.º programa de ação em matéria de ambiente abrangente e viável como vertente ambiental dessa estratégia, que integrem nesse programa a iniciativa emblemática sobre a eficiência dos recursos, juntamente com todas as suas medidas específicas, e que zelem por uma articulação estreita e coordenada das diversas considerações de ordem ambiental e económica. Desta forma, a Estratégia Europa 2020 seria incumbida da função extremamente importante de preparar e aplicar as mudanças de curto e médio prazo das políticas económicas e financeiras, necessárias para orientar o desenvolvimento para uma via sustentável a longo prazo.

⁽¹⁾ JO C 376, 22.12.2011, p. 97, ponto 1.2.

4.16 Um 7.º programa configurado desta forma deveria, na opinião do CESE, privilegiar decisões que tornem estritamente obrigatória a implementação das medidas relativas aos vários domínios que, desde há muito tempo, têm sido mantidos em aberto.

4.17 Resta saber se a Europa está preparada e capaz para tal. Importa não esquecer que os políticos reclamam, vezes sem conta, objetivos e iniciativas ambiciosos. No entanto, quando essas metas lhes são apresentadas – por exemplo, pela Comissão –, esses mesmos políticos encontram motivos para não tomar as decisões necessárias ou para não as aplicar. Existem inúmeros exemplos desta atitude, quer se trate da diretiva sobre a eficiência energética, que o Conselho bloqueou, ou da não aplicação da velha promessa (da estratégia de desenvolvimento sustentável) de criar uma lista de subsídios nocivos ao ambiente, com vista a aboli-los, a verdade é que existe um fosso entre as palavras e os atos. Assim, o Comité insta a Comissão, o Conselho e o Parlamento a explicar ao público de que forma tencionam colmatar esta lacuna.

Bruxelas, 25 de abril de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema Promoção da produção e do consumo sustentáveis na UE (parecer exploratório)

(2012/C 191/02)

Relatora: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

Em 11 de janeiro de 2012, a Presidência dinamarquesa da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Promoção da produção e do consumo sustentáveis na UE»

(parecer exploratório).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 10 de abril de 2012.

Na 480.^a reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 26 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 124 votos a favor, 8 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Em conformidade com o pedido feito pela Presidência dinamarquesa, o CESE avaliou os instrumentos e medidas necessários a uma transição para modos de produção e de consumo sustentáveis. O CESE congratula-se com os esforços e a consciencialização das instituições europeias para esta questão e, tendo em vista os objetivos e uma transição equitativa, recomenda a criação de uma visão comum renovada do modelo económico através da associação de todas as partes da sociedade civil organizada num fórum de consulta especializado, para definir objetivos e metas e elaborar um processo de acompanhamento atualizado.

1.2 Seria vantajoso:

- articular estreitamente as políticas a favor do consumo e da produção sustentáveis com a aplicação do «Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização dos recursos»⁽¹⁾ e encorajar os Estados-Membros a aplicar estas políticas através do roteiro e do Semestre Europeu;
- recorrer a uma gama de instrumentos transversais de aplicação e de incentivo, tais como a eliminação progressiva de produtos não sustentáveis, o desenvolvimento de uma política fiscal mais equitativa, a promoção da adjudicação de contratos públicos «verdes», a supressão gradual das subvenções que descurem os efeitos negativos para o ambiente, o apoio à investigação e à ecoinovação, a internalização dos custos ambientais, a criação de outras medidas de incentivo assentes no mercado e o apelo a uma participação ativa dos consumidores e trabalhadores no processo de transição.

1.3 Há que focar igualmente o sistema financeiro⁽²⁾ para que passe a apoiar uma economia de produção e consumo sustentáveis através de um enfoque nos domínios com a maior pegada ecológica, como a indústria agroalimentar, a agricultura, a habitação, as infraestruturas e os transportes.

1.4 Além disso, dever-se-ia abordar outros domínios que não os estritamente relacionados com a energia e as emissões de gases com efeito de estufa de modo a ter também em conta outros recursos e impactos no ambiente, como a gestão e a proteção da água, a afetação dos solos, a poluição atmosférica e o impacto global dos produtos no ambiente.

1.5 Através do apoio à melhoria dos processos de produção e dos produtos, estarão reunidas as condições para oferecer os produtos e serviços que os consumidores e utilizadores decidam adotar, na sequência de uma mudança de comportamentos ou de mentalidades.

1.6 Por último, para promover modelos de consumo e estilos de vida sustentáveis, há que promover e proteger as iniciativas alternativas a um modo de consumo predatório e apoiar as melhores práticas, mediante o reforço do papel das associações de consumidores e de produtores do comércio justo.

⁽¹⁾ COM(2011) 571 final.

⁽²⁾ Pareceres do CESE sobre o tema «Regulamentar os serviços financeiros para um crescimento sustentável», relator: Edgardo Maria Iozia, JO C 107, de 6.4.2011, p. 21 e sobre o tema «Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – Instrumentos para uma melhor governação económica da UE», relator: Stefano Palmieri, JO C 107, de 6.4.2011, p. 7.

2. Introdução

2.1 Em dezembro de 2011, com vista a conciliar a saída da crise, a retoma económica e os compromissos da UE no âmbito do combate às alterações climáticas, o Governo dinamarquês solicitou ao CESE a elaboração de um parecer exploratório sobre a promoção de um consumo e uma produção sustentáveis. Remetendo para a comunicação da Comissão sobre um «Roteiro para uma Europa eficiente na utilização de recursos» e as suas metas para um consumo e produção sustentáveis ⁽³⁾, o Governo dinamarquês convida o CESE a avaliar os instrumentos necessários para assegurar a transformação da economia europeia rumo a um consumo e uma produção sustentáveis na UE.

2.2 Até agora, o desenvolvimento económico baseou-se em energias e recursos não renováveis, de acordo com o paradigma fundamental «Homem, senhor e dominador da natureza». A produção de bens e serviços ainda é marcada pela externalização dos custos, os quais deveriam ser incluídos nos impostos sobre os recursos naturais não renováveis e as emissões de gases com efeito de estufa e de poluentes no ambiente. Nas economias de mercado, a internalização destes custos deve ser imposta aos agentes económicos através de normas obrigatórias, a ser aplicadas, tanto quanto possível, de modo universal.

2.3 Uma produção e um consumo sustentáveis, isto é, a utilização de serviços e produtos oferecendo mais valor e utilizando menos recursos naturais, estão no centro das estratégias que visam aumentar a eficiência dos recursos e promover uma economia verde. Em 2008, a Comissão adotou o seu primeiro «Plano de Ação para um Consumo e Produção Sustentáveis» que continha um conjunto de políticas relativas a este domínio ⁽⁴⁾. Com base nestas metas, a Comissão está agora a rever as políticas de produção e consumo sustentáveis para 2012.

3. Consumo e produção sustentáveis: políticas e instrumentos necessários

3.1 Criar uma visão comum renovada do modelo económico

3.1.1 Uma das razões que justificam o impacto limitado das políticas relativas à produção e ao consumo sustentáveis é facto de o conceito de sustentabilidade, apesar de bem integrado na Estratégia Europa 2020, ser frequentemente descurado na aplicação prática das políticas. No modelo económico atual, o objetivo principal continua a ser gerar crescimento e fomentar o consumo. Além disso, os resultados globais são avaliados com base no PIB. Uma transição para uma produção e um consumo sustentáveis exigiria a realização de um debate aberto e transparente sobre um modelo económico autossuficiente, cujos resultados fossem avaliados através de indicadores «para além do PIB» que medissem a pegada ecológica, o bem-estar humano e social e a prosperidade. Em pareceres anteriores, o CESE propôs à Comissão que colaborassem na criação de um fórum sobre o

consumo sustentável que permitisse estudar os valores passíveis de alicerçar uma economia sustentável, os fatores que levam os cidadãos a optar por modelos de consumo sustentáveis e a experiência acumulada sobre modos de vida com pouco impacto ecológico ⁽⁵⁾.

3.2 Definir objetivos e metas e elaborar um processo de acompanhamento

3.2.1 São abrangidos vários domínios políticos. Para acompanhar os progressos registados na realização dos objetivos de uma produção e um consumo sustentáveis e para avaliar a situação atual, dever-se-á criar uma base de dados sólida sobre os impactos ambientais da produção e do consumo para medir a eficácia dos instrumentos políticos, aprofundar as estratégias e os objetivos, reajustar as prioridades e estabelecer um processo de acompanhamento.

3.3 Associar a sociedade civil

3.3.1 É crucial associar a sociedade civil à escala mundial, nacional e local para assegurar uma transição bem conseguida para uma economia verde e sustentável. Esta transição só poderá ser bem-sucedida se o consumo e a produção sustentáveis forem encarados pelas empresas, pelos consumidores e pelos trabalhadores como uma oportunidade e um objetivo a que vale a pena aspirar. Há que estabelecer em todos os níveis sistemas adequados de diálogo e de participação democrática ⁽⁶⁾.

3.3.2 A este respeito, há que deixar de pôr em concorrência investimento industrial, competitividade das empresas europeias e poder de compra dos consumidores. Ao se elevar o nível de exigência dos consumidores, estimular-se-á seguramente o mercado interno europeu, valorizando os resultados da investigação europeia e cumprindo os objetivos de preservação do ambiente. Para tal, é igualmente necessário que os investimentos se mantenham na Europa.

3.4 Integrar estreitamente as políticas de consumo e produção sustentáveis com o Roteiro para uma Europa eficiente na utilização de recursos

3.4.1 Com a sua iniciativa emblemática e o Roteiro para uma Europa eficiente na utilização de recursos ⁽⁷⁾, a Comissão fez da promoção de uma utilização eficaz dos recursos uma questão de suma importância para as economias europeias. A aplicação do roteiro está integrada na Estratégia Europa 2020

⁽³⁾ COM(2011) 571 final; pp. 6 e 7.

⁽⁴⁾ COM(2008) 397 final.

⁽⁵⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Construir uma economia sustentável modificando o nosso modelo de consumo», relatora: Anna Maria Darmanin – JO C 44 de 11.2.2011, p. 57; e parecer do CESE sobre «O PIB e mais além – Participação da sociedade civil na seleção de indicadores complementares» (parecer de iniciativa), relator: Stefano Palmieri (ainda não publicado no Jornal Oficial).

⁽⁶⁾ JO C 44 de 11.2.2012, p. 57.

⁽⁷⁾ COM(2011) 571 final, e parecer do CESE 831/2012 sobre o «Roteiro para uma Europa eficiente na utilização de recursos».

e no Semestre Europeu. O CESE recomenda que se articule estreitamente a revisão do Plano de Ação para um Consumo e Produção Sustentáveis com a aplicação do roteiro e com o Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente⁽⁸⁾, para que as políticas de consumo e produção sustentáveis possam beneficiar da maior importância política conferida à utilização eficaz dos recursos e ao quadro de acompanhamento do Semestre Europeu. Se aos indicadores em matéria de utilização eficaz dos recursos se juntassem alguns indicadores em matéria de consumo e produção sustentáveis criar-se-ia uma base para os objetivos e os sistemas de acompanhamento em matéria de consumo e produção sustentáveis.

3.5 Encorajar os Estados-Membros

3.5.1 Os objetivos em matéria de consumo e produção sustentáveis propostos anteriormente podem contribuir para fazer evoluir as políticas dos Estados-Membros neste domínio, os quais poderiam beneficiar de uma articulação das políticas de consumo e produção sustentáveis com a aplicação do roteiro e com o processo de acompanhamento realizado no âmbito do Semestre Europeu.

3.6 Recorrer a uma vasta gama de instrumentos em matéria de política de consumo e produção sustentáveis

3.6.1 À luz da natureza transversal das políticas em matéria de consumo e produção sustentáveis, bem como dos inúmeros aspetos a ter em consideração, há que pôr em prática ou mobilizar um vasto leque de instrumentos políticos em diferentes níveis, para fazer evoluir os modelos de produção e de consumo na direção da sustentabilidade. Importa desenvolver políticas ativas à escala europeia, pelos Estados-Membros e pelos órgãos de poder local. Há que privilegiar os instrumentos que combinem medidas de natureza regulamentar e voluntária, nomeadamente, medidas regulamentares que tenham por objetivo a eliminação progressiva dos produtos não sustentáveis, o desenvolvimento de instrumentos com vista a uma política fiscal mais equitativa, a promoção da adjudicação de contratos públicos «verdes», a supressão gradual de subvenções que descurem os efeitos negativos sobre o ambiente, a investigação e a ecoinovação, a internalização dos custos ambientais e a criação de outros incentivos assentes no mercado, bem como uma participação ativa dos consumidores e dos trabalhadores no processo de transição⁽⁹⁾.

3.6.2 O plano de ação de 2008 para um consumo e produção sustentáveis da Comissão Europeia tinha por base esta abordagem política mista, a qual deve ser mantida no âmbito do processo de revisão. Poder-se-ia, contudo, procurar rever em alta as ambições e reajustar os instrumentos tendo em conta os objetivos a atingir, os fracassos progressos realizados até à data e a oportunidade que a transição para uma economia hipocarbónica e com menor uso de recursos não renováveis proporciona para se recuperar da crise.

3.6.3 Os instrumentos utilizados no âmbito do consumo e produção sustentáveis são, em larga medida, voluntários e assentam na informação (rótulo ecológico, EMAS, campanhas de

sensibilização dos consumidores, etc.). O recurso a esses instrumentos pelas empresas e pelos consumidores é reduzido e cinge-se a determinados setores e grupos sociais. Não será fácil intensificá-lo se se continuar na mesma via. A utilização de instrumentos regulamentares é indispensável para eliminar gradualmente os produtos e os modelos de consumo não sustentáveis.

3.7 Enfoque nos domínios com maior pegada ecológica

3.7.1 A maior parte dos efeitos prejudiciais para o ambiente é causada pelo consumo de géneros alimentícios e de bebidas, pela habitação, pelas infraestruturas e pela mobilidade, juntamente com a produção de energia e a produção industrial. Por conseguinte, as futuras políticas de consumo e produção devem focalizar-se em todos esses domínios. Uma vez que o elevado impacto ambiental do consumo de géneros alimentícios e de bebidas está fortemente relacionado com o setor agrícola, as políticas na matéria devem ser articuladas, em estreita medida, com as políticas a favor de uma agricultura sustentável.

3.7.2 A agricultura sustentável implica uma utilização racional de elementos de produção naturais, apoio às explorações biológicas e uma indústria agroalimentar que garanta o fornecimento aos consumidores intermédios e finais de alimentos saudáveis e impolutos. Para o CESE, a chave para um desenvolvimento sustentável está em manter uma produção de géneros alimentícios em quantidade suficiente, de elevada qualidade e regionalmente diferenciada, generalizada em todo o território e respeitadora da natureza, capaz de proteger e cuidar das zonas rurais, manter a diversidade e as características típicas dos diferentes produtos e, ainda, promover as diversas paisagens rurais muito ricas em espécies e as zonas rurais⁽¹⁰⁾.

3.8 Ultrapassar os domínios estritos da energia e das emissões de gases com efeito de estufa para ter igualmente em atenção outros recursos e impactos no ambiente

3.8.1 Nos últimos anos, no âmbito das políticas a favor de um consumo e de uma produção sustentáveis, deu-se particular atenção às questões relacionadas com o consumo de energia e as emissões de gases com efeito de estufa. No entanto, a produção e o consumo têm igualmente outros impactos, que não são de descurar, em domínios como a gestão e a proteção da água, a afetação dos solos e a poluição atmosférica. As futuras políticas em favor de uma produção e consumo sustentáveis devem, por conseguinte, alargar o domínio de aplicação dos instrumentos políticos ao consumo de recursos para além da eletricidade e tomar em consideração o impacto ambiental global.

3.9 Melhorar o processo de produção e os produtos

3.9.1 Para incentivar os produtores a melhorar o desempenho ambiental dos seus produtos ao longo do seu ciclo de vida, convém reconhecer o princípio da responsabilidade alargada do produtor, à semelhança do que já acontece em alguns atos legislativos, enquanto princípio geral e fundamento da responsabilidade jurídica das empresas.

⁽⁸⁾ Parecer do CESE sobre o Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente e seguimento do 6.º PAA, relator: Lutz Ribbe (ainda não publicado no JO 1).

⁽⁹⁾ Parecer do CESE «Posição do CESE sobre a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)», relator: Hans-Joachim Wilms – JO C 143, 22.5.2012, p. 39.

⁽¹⁰⁾ Parecer do CESE sobre a «Conferência Rio+20: Rumo a uma economia ecológica e a uma melhor governação», relator: Hans-Joachim Wilms JO C 376 de 22.12.2011, p. 102-109.

3.9.2 Há que privilegiar uma abordagem dupla para se poder evoluir para produtos sustentáveis. Convém promover a investigação e o desenvolvimento de produtos que respeitem o ambiente através de financiamento público da investigação e adoção de medidas de incentivo adequadas em prol da inovação. Além disso, seria útil recorrer a instrumentos regulamentares como a Diretiva Conção Ecológica para eliminar progressivamente os produtos não sustentáveis. Para tal, o âmbito dessa diretiva deveria ser alargado e a sua aplicação acelerada.

3.9.3 É crucial velar pela transparência em matéria de desempenho ambiental dos produtos e dos serviços caso se pretenda que as empresas e os consumidores evoluam para escolhas mais sustentáveis. A proposta da Comissão, apresentada na consulta sobre as políticas de consumo e produção sustentáveis, de utilizar para este efeito a metodologia que permite determinar a pegada ecológica dos produtos afigura-se uma abordagem adequada. Deverá, no entanto, ser completada por outros instrumentos (por exemplo, critérios sociais para além do PIB) a fim de melhorar a comunicação de informação sobre a sustentabilidade ao longo da cadeia de aprovisionamento.

3.9.4 Importa promover novos modelos comerciais para substituir o enfoque colocado atualmente nos fluxos de materiais através da criação de valor e de bem-estar, privilegiando, por exemplo, o *leasing* de bens em vez da compra, os programas de partilha de automóveis [*car-sharing*] e os conceitos logísticos que visam reduzir os trajetos sem carga dos camiões graças à cooperação entre empresas.

3.10 Promover modelos de consumo e modos de vida sustentáveis

3.10.1 Há que passar a dar maior atenção à mudança dos modos de consumo. O objetivo é dissociar o consumo do impacto ambiental negativo, de forma progressiva. Importa aplicar uma série de instrumentos políticos com vista a promover um comportamento sustentável do consumidor, que tenha em conta a duração dos ciclos de renovação dos recursos e dos seus limites, bem como o impacto global (importação e exportação) do mercado interno europeu.

3.10.2 As políticas a favor do consumo e da produção sustentáveis devem ter em conta que, para fazer escolhas sustentáveis, o consumidor tem de ter à sua disposição no mercado produtos e serviços sustentáveis a preços acessíveis, informação clara e fiável, bem como incentivos económicos adequados. Convém, em particular, tomar medidas para melhorar a informação aos consumidores e evitar mensagens confusas e o «eco-branqueamento».

3.10.3 As medidas adotadas deverão **reforçar o papel das associações dos consumidores enquanto agentes da mudança** e facilitar o diálogo com a sociedade civil sobre estilos de vida sustentáveis através da criação de *plataformas para o debate* dos pontos de vista sobre esta questão e o intercâmbio de experiências e de boas práticas.

3.10.4 A transição para modos de vida sustentáveis requer igualmente investimento adequado em infraestruturas públicas: por exemplo, a promoção dos transportes públicos como alternativa ao automóvel privado requer um sistema de transportes

públicos moderno, os transportes sustentáveis necessitam de infraestruturas para eletricidade e biocombustíveis, e uma economia circular precisa de sistemas de retoma eficazes e de pontos de recolha de resíduos para os produtos em fim de vida.

3.10.5 O CESE já por várias vezes destacou a importância dos programas educativos para incentivar eficazmente a adoção de comportamentos sustentáveis. Reitera que estes programas não se devem destinar unicamente às escolas e aos jovens, que são naturalmente importantes, mas dirigirem-se a todos os cidadãos independentemente da sua idade e situação social, dando especial atenção às desigualdades acumuladas face aos riscos e aos danos ecológicos.

3.10.6 Os carregadores, agentes retalhistas e outros intervenientes na cadeia de abastecimento exercem uma grande influência nas escolhas de consumo sustentável através das suas exigências em relação à produção mundial, logística, etc. No passado, a Comissão trabalhou com os retalhistas europeus mais importantes no âmbito de um fórum/mesa-redonda sobre a distribuição. Esta estratégia poderia ser alargada a outros carregadores, operadores logísticos, etc..

3.10.7 Os contratos públicos «verdes» são um importante motor de desenvolvimento dos mercados para produtos sustentáveis. Há que ponderar um modo de aumentar a eficácia das políticas em matéria de contratos públicos «verdes».

3.11 Introduzir medidas de incentivo económico nas políticas fiscais

3.11.1 As medidas a favor do consumo e da produção sustentáveis supramencionadas podem ser reforçadas, se as empresas e os consumidores forem encorajados a adotar comportamentos sustentáveis através de medidas de incentivo económico que, como é sabido, não se refletem somente nos preços do mercado. As políticas de consumo e produção sustentáveis devem ser, por conseguinte, acompanhadas de uma «ecologização» do sistema fiscal mediante, por um lado, a adoção de incentivos económicos visando repartir equitativamente o esforço de transição entre as grandes empresas e as PME e também entre os cidadãos, as empresas e os consumidores e, por outro, a eliminação progressiva das subvenções nocivas para o ambiente. No entanto, estes esforços serão em vão, se o objetivo for sacrificar o financiamento do modelo social europeu, substituindo-o por um novo imposto sobre os recursos não renováveis sem garantias de que as receitas serão afetadas ao financiamento da proteção social. Tal seria perigoso, oneroso e inútil. Em todo o caso, a fiscalidade é da competência dos Estados-Membros e, na perspectiva de um desenvolvimento duradouro e sustentável, não é aconselhável aumentar a concorrência fiscal entre os Estados-Membros.

3.12 Assegurar uma transição justa

3.12.1 A transição para uma economia «verde» só será duradoura, se gerar empregos ditos «verdes» e se «ecologizar» os postos de trabalho através de processos de produção mais respeitadores do ambiente, como a produção de energias renováveis, o transporte sustentável e a habitação eficiente do ponto de vista energético. No entanto, para tirar partido desta transição, há que adotar medidas políticas ativas com base no diálogo

social consagrado a aspetos sociais e visando a criação de empregos dignos e de elevada qualidade para os trabalhadores (salários, condições de trabalho e perspectivas de evolução). Importa desenvolver ativamente as atividades económicas e os mercados ecológicos, bem como estimular as competências

profissionais correspondentes através de um apoio adequado e de medidas de formação e reconversão profissionais ⁽¹¹⁾ que promovam a igualdade entre mulheres e homens e que fomentem a participação equitativa de ambos no processo de transição.

Bruxelas, 26 de abril de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Promover empregos ecológicos sustentáveis para o pacote da UE respeitante à energia e às alterações climáticas», relator: Edgardo Maria Iozia, JO C 44 de 11.2.2011, p. 110.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Educação para a Energia (parecer exploratório)

(2012/C 191/03)

Relator: **Edgardo Maria IOZIA**

Em 11 de janeiro de 2012, a Presidência dinamarquesa do Conselho da UE decidiu, em conformidade com o artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Educação para a Energia

(parecer exploratório).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 11 de abril de 2012.

Na 480.^a reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por unanimidade, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Nas palavras da comissária para a Ação Climática, Connie Hedegaard, é impossível vencer os desafios do desenvolvimento global se os poderes económicos mundiais não repensarem o seu modelo de desenvolvimento.

1.2 O CESE está ciente do papel estratégico da educação para a energia. É necessária uma profunda alteração dos comportamentos para se lograr a transição para uma economia hipocarbónica até 2050, conforme prevê o roteiro da Comissão Europeia nesta matéria. É indispensável a participação da sociedade civil para alcançar os objetivos da UE e, em particular, o objetivo a médio prazo de reduzir o consumo de energia em, pelo menos, 20 %, até 2020.

1.3 Os principais objetivos da educação para a energia relacionam-se com o combate às alterações climáticas e a recuperação da harmonia entre homem e natureza. Temos a responsabilidade de olhar em frente, compreender e antecipar as necessidades da sociedade do futuro. Encontramo-nos num momento extremamente importante e decisivo, em que a União Europeia, os governos nacionais, os órgãos de poder local, as universidades, os centros de investigação, as empresas, a indústria, a banca, as organizações sindicais, as ONG e os meios de comunicação social estão implicados numa abordagem integrada e a vários níveis.

1.4 É essencial a experiência direta acumulada pelas ONG no aprofundamento dos modelos e instrumentos de educação para a energia. O intercâmbio entre as categorias profissionais presentes no tão variado mundo associativo e os professores dos vários graus de educação tornará a educação para a energia particularmente incisiva. A combinação de boas práticas com a experiência didática é a chave para resultados de qualidade.

1.5 O CESE reputa necessário desenvolver métodos de educação, ensino e formação inovadores que deverão ser

conjugados com os métodos existentes já reconhecidos. As tecnologias de informação e comunicação (TIC) assumirão um papel fundamental neste domínio.

1.6 O CESE apoia a nova iniciativa do SET-PLAN denominada «*Energy Education and Training Initiative*» [iniciativa de educação e formação para a energia], que congrega as instâncias do mundo académico, dos centros de investigação e da indústria. A colaboração entre os setores público e privado, em particular no setor da investigação e da inovação, tem surtido ótimos resultados e deve ser apoiada futuramente. O CESE apela, por conseguinte, à Comissão para que não retire o seu apoio a esta iniciativa.

1.7 A educação para a energia poderá contribuir para resolver os problemas relacionados com a pobreza e a precariedade energéticas. Todos os cidadãos devem ter o direito de dispor de energia a preços acessíveis.

1.8 A União Europeia deverá ter devidamente em conta a prioridade da educação para a energia e dedicar-lhe recursos adequados no próximo quadro financeiro plurianual.

1.9 Com o presente parecer o CESE defende a necessidade cada vez mais ingente de apoiar o projeto «EDEN», a rede europeia de fóruns nacionais de educação e formação para a energia e o ambiente baseada nas iniciativas existentes neste setor a nível local, nacional, europeu e internacional.

2. Introdução

2.1 A educação é um dos principais vetores da alteração dos comportamentos. O presente parecer põe em evidência o seu papel vital neste processo e reforça a noção segundo a qual «*a melhor energia é aquela que economizamos*»⁽¹⁾.

⁽¹⁾ JO C 77 de 31.3.2009, pp. 54-59.

2.2 O CESE já tinha elaborado, em 2009, um parecer exploratório, a pedido do comissário responsável pela Energia, sobre o tema «Necessidades em matéria de educação e formação para uma sociedade da energia sem carbono» ⁽²⁾. Vem agora reiterar as recomendações formuladas nesse parecer, avançando com novas considerações à luz da evolução que se seguiu.

2.3 As profundas transformações, a nível mundial, por que estamos a passar hoje e por que passarão as gerações vindouras conferem cada vez mais relevância ao tema da energia sustentável nas escolhas políticas, industriais, coletivas e individuais. Este período de transição, quase revolucionário, levará à criação de um sistema em que teremos de mudar radicalmente os nossos hábitos e o nosso modo de pensar. É curto o tempo que temos à nossa frente para gerir a transição, pelo que urge conceber quanto antes programas e iniciativas de longo prazo.

2.4 Energia e ambiente

2.4.1 A energia tem sido sempre um elemento fundamental na vida humana. Em particular, a mudança radical do estilo de vida e dos hábitos de consumo dos cidadãos contribuiu fortemente para o aumento da procura de energia. Nas próximas décadas, a Europa deverá enfrentar inúmeros desafios associados à energia, nomeadamente:

- convivência com os efeitos das alterações climáticas,
- crescimento e envelhecimento demográficos,
- migrações,
- segurança do aprovisionamento das fontes de energia,
- redução da dependência das importações,
- eficiência energética,
- combate à pobreza e à precariedade energéticas,
- garantia de acesso à energia para todos os consumidores (particulares e indústria),
- mobilidade sustentável,
- calamidades naturais (inundações, terremotos, maremotos, etc.),
- escassez de recursos (energia, água, matérias-primas),
- aumento da procura mundial de energia,
- promoção das energias renováveis,
- TIC (redes inteligentes, etc.),

- fator humano (educação, comportamentos/hábitos),
- globalização,
- segurança,
- competitividade.

2.5 As prioridades da União Europeia e a educação para a energia

2.5.1 Para realizar os principais objetivos da política energética europeia, nomeadamente a segurança do aprovisionamento, a competitividade e a sustentabilidade, a União Europeia deve ter bem presentes estes fatores dos futuros desafios e proceder a todas as mudanças necessárias.

2.5.2 Urge, portanto, imprimir um novo ímpeto a este processo. Todos os cidadãos deveriam estar cientes das questões energéticas e dos riscos associados ao não cumprimento dos objetivos estabelecidos. Uma educação inteligente para a energia é a chave para a mudança de comportamentos. Por exemplo, no âmbito das radiações ionizantes libertadas pelos resíduos radioativos que podem ser nocivas para os seres humanos e o ambiente ⁽³⁾, é indispensável desenvolver iniciativas específicas de educação para a energia.

3. A educação para a energia – Considerações avulsas

3.1 A educação para a energia é um dos instrumentos fundamentais para a construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável e para a promoção de uma nova cultura. A transversalidade do tema requer, além disso, uma abordagem integrada que englobe vários aspetos da vida moderna e da sociedade civil e implique todos os setores (agricultura, serviços, indústria e setor da construção) e todos os cidadãos.

3.2 A necessidade de uma educação permanente, enquanto processo de formação do indivíduo que se desenvolve ao longo da vida, tanto escolar como pós-escolar, é atualmente mais forte do que nunca. O CESE sublinha a importância de estruturar um percurso educativo inteligente para a energia que reúna os vários momentos da vida em grupo, como a família, a escola, o local de trabalho, as instituições culturais e recreativas.

3.3 Um comportamento racional e responsável carece de intervenções capazes de facilitar, motivar e reforçar a utilização mais eficiente da energia. São necessárias informações mais claras, compreensíveis, credíveis e, sobretudo, acessíveis sobre as técnicas que exigem consumo de energia. Cabe à educação um papel crucial enquanto elemento de base indispensável para a aceitação pelo público em geral da legislação em matéria de poupança de energia e das medidas de eficiência energética, tanto ao nível da União Europeia como dos Estados-Membros.

3.4 A educação para a energia deve começar logo na escola pré-primária e primária. As crianças estão plenamente conscientes dos temas relacionados com a energia e são muito recetivas

⁽²⁾ JO C 277 de 17.11.2009, p. 15.

⁽³⁾ JO C 218 de 23.7.2011, p. 136.

a novas ideias e a novos hábitos. São capazes mesmo de influenciar os pontos de vista e as ações dos pais e das pessoas que as rodeiam. Os alunos de hoje serão os operários, os funcionários, os professores, os engenheiros, os arquitetos, os políticos e os empresários de amanhã. As decisões que tomarem durante a vida influenciarão enormemente a utilização dos recursos na nossa sociedade.

3.5 Os temas que dizem respeito a todos os aspetos associados à energia e às alterações climáticas deverão ser incluídos nos programas curriculares de todos os Estados-Membros, a partir da escola primária e secundária, passando pela universidade, até à especialização. É fundamental formar os jovens de hoje para novas profissões. A educação para a energia poderá fornecer competências práticas de grande utilidade para cumprir os futuros requisitos do setor energético e promover, por conseguinte, a criação de postos de trabalho a médio e a longo prazo.

3.6 A liberalização do mercado da energia e as novas tecnologias neste setor colocam novos desafios aos consumidores que, até este momento, compravam a sua energia a empresas monopolistas. A educação e a formação para a energia deveriam incluir, por exemplo, as seguintes questões: «Como utilizar contadores inteligentes de modo a poupar energia? Quais são os direitos e as obrigações dos consumidores decorrentes da assinatura de um contrato com um fornecedor de energia? Como calcular a nossa pegada de CO₂? Qual o papel dos rótulos ecológicos?». Dada a grande importância dos materiais recolhidos com o projeto «Dolceta» (www.dolceta.eu), o CESE recomenda vivamente todas as providências para que não se percam e se mantenham visíveis para o grande público.

3.7 A educação para a energia deve continuar para além dos portões da escola. As crianças e os jovens estão à altura de influenciar a comunidade social mais ampla por intermédio da família e dos amigos, sensibilizando deste modo os adultos e persuadindo-os a adotar comportamentos virtuosos. Para alcançar resultados palpáveis, é muito importante dar continuidade à ação educativa e garanti-la a todos os cidadãos. É oportuno alargar e potenciar fortemente a formação tornando-a extensiva a uma multiplicidade de temas, a adultos em geral e a profissionais especializados (p. ex. engenheiros, arquitetos e fazedores de opinião). Também é indispensável adotar uma política de formação dos formadores bem direcionada.

3.8 O processo de aprendizagem é muito complexo. Os intervenientes no processo são múltiplos, cada um deles com um papel fundamental específico. O CESE realça a importância de examinar, para cada grupo de referência, qual o melhor método de educação, e de conceber, subsequentemente, programas didáticos e formativos apropriados, que levem em conta a idade, o sexo, as diferenças culturais e o nível de educação. Deveriam ser explorados e desenvolvidos com precaução novos instrumentos, como as redes sociais.

4. O papel da União Europeia

4.1 A União Europeia pode contribuir para a melhoria da qualidade da educação e da formação, encorajando a cooperação entre os Estados-Membros e, se necessário, apoiando e integrando as suas atividades (artigos 149.º e 150.º do Tratado).

Para além da necessidade crónica de elevar os níveis da educação em todas as áreas, a União Europeia deveria prestar atenção especial à necessidade de conhecimentos e de competências no setor da energia. A página da Internet www.energy.eu representa já um importante contributo nesse sentido. A Europa precisa de químicos para trabalhar na captura da energia solar e de engenheiros que concebam e construam redes inteligentes, e não só. Além disso, ao nível europeu, convém evitar atitudes seguidistas (*bandwagon effect*), como, por exemplo, os subsídios à produção de biocombustíveis nos países em desenvolvimento que tiveram efeitos desastrosos. Foi o que sucedeu concretamente com o cultivo de purgueira, uma planta oleaginosa espontânea do deserto, em alguns países africanos.

4.1.1 Para o CESE é fundamental que, na elaboração do próximo quadro financeiro plurianual, a Comissão tenha em consideração a educação para a energia enquanto parte integrante da estratégia europeia para a realização dos objetivos em matéria de energia e de clima predefinidos pela União até 2020 e até 2050.

4.2 O papel da administração pública

4.2.1 Com base no princípio da subsidiariedade, a educação é um setor da exclusiva competência de cada Estado-Membro que é plenamente responsável pelo conteúdo e pela organização dos seus sistemas de educação e formação. Os governos nacionais deveriam favorecer o envolvimento de todos os atores da sociedade na definição das prioridades e na criação de programas centrados na energia. Deveriam, ainda, adotar medidas para o controlo da informação e proporcionar aos consumidores diversos instrumentos, por exemplo, sítios Web que lhes permitam comparar os preços e/ou recolher informações atualizadas sobre os vários aspetos da energia.

4.2.2 A administração pública deve dar o exemplo. As regiões, juntamente com as províncias e as autarquias locais, deverão assegurar uma coordenação eficaz das atividades com o propósito de contribuir para a criação de uma cultura generalizada de poupança energética. A noção de que são necessárias mudanças, as técnicas de eficiência energética e a utilização das fontes de energia renováveis deverão tornar-se património comum de todos os cidadãos. Por este motivo, a par das intervenções regulamentares e técnicas, as instituições devem prever ações minuciosas de informação e sensibilização dirigidas a todos os cidadãos, empresas e associações setoriais. Neste contexto, o CESE dá o exemplo com o seu programa interno EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*), graças ao qual obteve o mais alto nível de certificação atribuída pela Agência do Ambiente da Região de Bruxelas (IBGE, *Ecodynamic Enterprise Label*).

4.3 O papel das escolas

4.3.1 Muitas das nossas ideias e muitos dos nossos conhecimentos são assimilados nos bancos da escola. A escola assenta hoje num sistema tradicional de aprendizagem que apresenta certas lacunas ao nível nacional. Não há, salvo raras exceções, programas dedicados à educação para a energia e o ambiente e, muitas vezes, falta pessoal docente com formação formal adequada a estas matérias. Por estes e outros motivos, a escola do

futuro deverá oferecer oportunidades para aprofundar os conhecimentos sobre a poupança energética, a energia, a ciência, bem como o ambiente e o clima, contribuindo para sensibilizar para o tema da eficiência energética e ministrando aos alunos competências sociais e analíticas que lhes permitam proceder a avaliações racionais que determinem uma alteração dos comportamentos futuros. Os conhecimentos no âmbito da energia e do ambiente poderiam ser incluídos nas competências-chave do quadro de referência europeu para a aprendizagem ao longo da vida. Os professores assumem aqui um papel decisivo e necessitam, para tal, de material didático apropriado em função do grau de ensino e do tema ensinado. A utilização de recursos atualizados e a definição de atividades adequadas de formação e de apoio aos docentes deveriam fazer parte de todos os programas pedagógicos. As universidades desempenham aqui um papel fundamental, em conformidade com o processo de Bolonha, que inclui como um dos seus objetivos a criação de uma organização didática cada vez mais em sintonia com a célere evolução do mundo globalizado e com os interesses da UE, a fim de garantir, por seu turno, que os diplomas obtidos se coadunem melhor com as necessidades do mercado de trabalho em todo o território europeu.

4.4 O papel das empresas

4.4.1 As parcerias entre estabelecimentos de ensino e empresas, já defendidas pelo CESE em 2009 ⁽⁴⁾, revestem um papel fundamental. Graças à flexibilidade característica dos setores profissionais e, em particular, das PME, as parcerias poderão constituir um dos principais recursos para a criação de postos de trabalho em tempos de crise e imprimir um notável impulso ao desenvolvimento do empreendedorismo e da criatividade. A investigação e a inovação deverão fazer também parte integrante destas parcerias de modo a acelerar a transferência de novas tecnologias. Os especialistas (engenheiros, arquitetos, etc.) deveriam ser formados continuamente para seguirem a par e passo as novas evoluções dos setores pertinentes. Haveria também que organizar no local de trabalho seminários temáticos sobre as formas de poupar energia.

4.5 O papel dos bancos

4.5.1 O setor bancário desempenha um papel essencial para a economia e a sociedade. Os bancos estão presentes em inúmeras fases da vida quotidiana dos cidadãos e, para além de serem intermediários de dinheiro, deveriam ser igualmente intermediários de confiança. Graças a facilidades de financiamento especiais, acompanhadas de ações de esclarecimento adequadas, os bancos poderiam apoiar iniciativas no âmbito da educação para a energia e o ambiente, incentivando deste modo investimentos verdes em vários setores da economia (setor da construção, transportes, etc.).

4.6 O papel dos sindicatos

4.6.1 As organizações dos trabalhadores poderão dar um enorme contributo para a realização de um processo em que educação e formação profissional são consubstanciadas em instrumentos cuja configuração única congrega progresso e desenvolvimento sustentável. A economia verde, por exemplo, carece de pessoal qualificado à altura de adaptar-se às mutações ocasionadas pelo desenvolvimento tecnológico, a investigação e a

inovação. Também no plano dos comportamentos individuais, o sindicato poderá assumir uma função estratégica mediante ações de sensibilização dos seus sócios, de iniciativas inclusivamente de caráter contratual que recompensem comportamentos virtuosos e poupanças de energia. A cooperação entre empresas e organizações de trabalhadores neste campo poderá surtir resultados muito positivos.

4.7 O papel da sociedade civil (ONG)

4.7.1 As organizações de consumidores e as organizações ambientalistas desempenham um papel fundamental dada a sua extraordinária função de transferência de competências e de conhecimentos. Deveriam, por conseguinte, participar na sensibilização para temas de consumo e para a eficiência energética a todos os níveis: programação, conceção, decisão acerca dos conteúdos, distribuição de informação, sugestões, divulgação, avaliação dos resultados.

4.7.2 As ONG deveriam ser os interlocutores naturais das autoridades nacionais e ser apoiadas na sua ação educativa, cujos benefícios têm repercussões em toda a sociedade. Os programas de educação informal, as relações com os professores, a organização de visitas educativas no terreno, mini-campus especializados, publicações adaptadas às várias faixas etárias, são estas as atividades que deveriam ser confiadas a organizações ativas e especializadas no âmbito da educação para a energia.

4.8 O papel dos meios de comunicação social e das redes sociais

4.8.1 Os meios de comunicação social têm um valor e uma função estratégica na disseminação de uma informação correta e das atividades de educação de massas para todas as faixas etárias. Nos programas de divulgação de temas relacionados com a energia e o ambiente, as mensagens deveriam ser sempre aprofundadas cientificamente e culturalmente neutras. Convém evitar a utilização de instrumentos mediáticos, em particular a televisão, sem submeter o conteúdo das informações a um rigoroso exame. Os interesses em torno do ambiente e da energia são enormes e capazes de influenciar, de uma maneira ou de outra, as pessoas que não possuem instrumentos cognitivos e críticos à altura de avaliar conscientemente as informações recebidas.

4.8.2 As redes sociais têm uma função tão importante como delicada, sabendo-se que se dirigem essencialmente a um público jovem, facilmente emocionável e disponível para se apaixonar por temas tão essenciais. Todos aqueles que utilizam estes meios de comunicação deveriam obedecer a um código de disciplina e aceitar ficar «sob observação» e alterar eventualmente informações tendenciosas ou de significado dúvida.

4.8.3 É indubitável que, futuramente, estes instrumentos serão cada vez mais importantes (atualmente, há mais pessoas conectadas às redes sociais do que o número de pessoas que habitavam a Terra no início de 1900). O volume de informações disponíveis alterará a linguagem e a tipologia da informação. A educação ressentir-se-á destas mudanças e convém, por isso, saber formular com simplicidade mensagens articuladas e complexas compreensíveis para todos (http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_social_networking_websites).

⁽⁴⁾ JO C 228 de 22.9.2009, pp. 9-13.

5. As prioridades do CESE

Todas as atenções se devem dirigir, na opinião do CESE, para as seguintes prioridades:

5.1 Convivência com os efeitos das alterações climáticas, com a adaptação e a necessidade de competências profissionais adequadas. A existência das alterações climáticas está comprovada cientificamente e é amplamente reconhecida ao nível mundial. Certos acontecimentos, como as inundações, ocorrerão com maior frequência. A adaptação a estes fenómenos será cada vez mais crucial para a nossa sobrevivência. Além disso, a falta de perfis profissionais adequados poderá colocar seriamente em risco a realização dos objetivos a curto, médio e longo prazo da União Europeia.

5.2 Eficiência energética. A eficiência energética está no cerne da Estratégia Europa 2020. Os efeitos combinados da plena aplicação das medidas existentes e das novas medidas irão transformar a nossa vida quotidiana e, segundo a Comissão, têm potencial para gerar poupanças financeiras que poderão atingir os 1 000 euros anuais por agregado familiar, melhorar a competitividade da indústria europeia, criar até 2 milhões de postos de trabalho e reduzir em 740 milhões de toneladas as emissões anuais de gases com efeito de estufa ⁽⁵⁾. É essencial que este processo conte com o apoio dos consumidores de energia. Todos os cidadãos, inclusivamente os adultos, devem mudar de comportamento. Para que isso aconteça, é necessário fornecer informação adequada e fiável sobre a energia.

5.3 Luta contra a pobreza e a precariedade energéticas. A luta contra a pobreza e a precariedade energéticas é uma nova prioridade social que carece de uma resposta a todos os níveis. Os preços dos principais combustíveis fósseis continuam a aumentar e tudo indica que esta tendência se manterá nos próximos anos. Se não se agir com rapidez e eficácia, o número de consumidores de energia vulneráveis também poderá crescer substancialmente ⁽⁶⁾.

5.4 Garantia de acesso à energia para todos os consumidores (privados e industriais). A energia é um bem comum e é fundamental para garantir o bem-estar económico de um Estado. É, por conseguinte, extremamente importante dispor de energia a preços comportáveis, que não variem de um modo excessivo ou imprevisível nos próximos anos, garantindo o acesso à energia de todos os cidadãos e consumidores.

5.5 Mobilidade sustentável. A necessidade crescente de transportar pessoas e bens agrava o risco de poluição e de congestionamento sobretudo nas zonas urbanas. Importa desenvolver uma forma de mobilidade que seja sustentável, respeitadora do ambiente e eficiente em termos de energia utilizada. O aspeto da comodidade é excepcionalmente importante neste setor.

5.6 Escassez de recursos (energia, água, matérias-primas). O aumento da população mundial, de 6 para 9 mil milhões de pessoas, irá intensificar a concorrência mundial em relação aos

recursos naturais e exercer pressões sobre o ambiente ⁽⁷⁾. Preservar recursos essenciais como o ar, a água, a terra, a floresta e os alimentos é, por conseguinte, fundamental para promover um crescimento sustentável e criar uma economia moderna.

5.7 As TIC. As tecnologias de informação e comunicação são hoje a espinha dorsal da sociedade da informação e do conhecimento. Por exemplo, a distribuição inteligente de energia a preços economicamente sustentáveis contribuirá significativamente para as mudanças de comportamento das gerações futuras.

6. Algumas experiências...

6.1 São muitas as iniciativas e as boas práticas na Europa e no resto do mundo em atividades educativas para incentivar a educação para a energia e a proteção do ambiente, muitas vezes relacionadas com a redução dos gases poluentes.

6.2 O projeto «Défi Énergie» [O desafio da energia], coordenado por Bruxelles Environnement, no âmbito da campanha *Sustainable Energy Europe* [Energia sustentável para a Europa], envolveu 4 000 pessoas de 1 400 famílias, com uma redução das emissões de CO₂ equivalentes a uma tonelada por ano, e uma redução de 380 euros na fatura da energia (www.ibgebim.be).

6.3 O projeto «Pinóquio repensa o mundo» da Fundação Nacional Carlo Collodi, dirigido aos alunos da escola primária, está subdividido em três fases: a recolha diferenciada de resíduos, a poupança de energia e as escolhas éticas relacionadas com a sustentabilidade (<http://www.pinocchio.it/fondazioneccollodi/>).

6.4 A Fundação Internacional Yehudi Menuhin, com o seu programa MUS-E® *Arts at School*, desenvolve através das artes – música, dança, canto, teatro e artes visuais – processos de aprendizagem novos. Este projeto funciona em onze países, com 1 026 artistas que trabalham com 59 189 crianças em 623 escolas primárias (www.menuhin-foundation.com/).

6.5 O fórum espanhol para o diálogo social sobre o pacote energético (Spanish Energy Mix Forum – SEMF), aberto a todas as partes interessadas no domínio da energia, debruça-se sobre as várias fontes de energia em Espanha (<http://www.semforum.org/>).

6.6 A universidade mediterrânica de verão (UMET) sobre a energia sustentável no Mediterrâneo congrega universidades francesas, italianas, portuguesas, espanholas, gregas e também marroquinas, argelinas, tunisinas, egípcias, turcas, etc. Nos próximos anos, essa universidade pretende estender a sua organização a outras cidades (<http://www.ome.org/index.php>).

6.7 O planeta verde (*La Belle Verte*) é um filme de 1996 realizado por Coline Serreau que trata dos problemas do mundo ocidental tais como, para citar só alguns, o frenesi, o abuso de poder, a poluição e a exploração selvagem dos recursos naturais e dos espaços (<http://www.youtube.com/watch?v=TTVoZkHugr0>).

⁽⁵⁾ COM(2011) 109 final.

⁽⁶⁾ JO C 44 de 11.2.2011, p. 53.

⁽⁷⁾ COM(2010) 2020 final.

6.8 Desde 2004 que o programa Energia Inteligente para a Europa da Comissão apoia projetos de educação para a energia. Alguns exemplos: «KidsCorner», «U4energy», «Flick the Switch», «Kids4future», «Rainmakers», «Youngenergypeople», «My Friend Boo» etc. No âmbito da formação profissional para o setor da construção, é de realçar o projeto «Build Up skills» (<http://ec.europa.eu/energy/intelligent/>).

6.9 «My Friend Boo», uma simpática série de desenhos animados, no âmbito do programa IEE, e a primeira do género na Europa, tem por objetivo ajudar os jovens a compreender temas como a energia, as alterações climáticas, o ambiente, a preservação da natureza e a saúde (<http://www.myfriendboo.com/>).

6.10 Outras iniciativas europeias são: o Pacto de Autarcas com mais de três mil cidades signatárias. O CESE apoia desde o início a disseminação deste instrumento pelo maior número possível de municípios europeus⁽⁸⁾, tendo obtido uma mudança de estratégia por parte da Comissão. Concerto, Civitas e a nova iniciativa «Cidades inteligentes e comunidades inteligentes» são instrumentos para partilhar as boas práticas no domínio dos transportes sustentáveis, da utilização adequada e inteligente da energia. A iniciativa do SET-PLAN denominada «Energy Education and Training Initiative» [iniciativa de educação e formação para a energia] é, por seu lado, um instrumento de síntese que gera um considerável valor acrescentado para o projeto no seu todo.

6.11 Ao nível internacional, estão já em curso várias iniciativas, por exemplo a NEED (National Energy Education Development Project), uma rede de estudantes, educadores, empresas, governo e comunidades, lançada há cerca de trinta anos nos Estados Unidos (<http://www.need.org/>); o programa «Energy Education and Workforce Development» do Ministério da Energia americano (<http://www1.eere.energy.gov/education/>); o sítio Web EnergyQuest dedicado à educação para a energia (<http://www.energyquest.ca.gov/>).

7. Audição pública sobre a educação para a energia

7.1 Na audição pública organizada pelo CESE foram apresentadas inúmeras novas experiências de grande interesse no domínio da educação para a energia e o ambiente.

7.2 Representantes do EACI, do EU-ASE (European Alliance to Save Energy), da Fundação Carlo Collodi, da Fundação Yehudi Menuhin, da Solvay, do CIRCE, da Business Solutions Europa, da rede ELISAN, e o responsável pela DG Energia do Pacto de Autarcas, cada um deles com um ponto de vista específico, ilustraram bem o caráter prioritário do tema.

7.3 O papel da educação e da formação profissional, a preparação de técnicos e licenciados em disciplinas científicas, a necessidade de reforçar a ligação entre a universidade, a investigação e a indústria, bem como a prioridade do empenhamento dos poderes públicos contra a pobreza e a precariedade energéticas, a consideração das realidades locais no desenvolvimento

de iniciativas e a sensibilização para uma utilização inteligente e sustentável da energia, instrumentos inovadores na formação extracurricular, informal ou não, foram os temas lançados a debate.

7.4 Houve uma sugestão específica sobre a necessidade de adotar um sistema de avaliação da energia único e compreensível, utilizando por exemplo como unidade de medição a relação EUR/MWh para todos os produtos que consomem energia, a fim de medir imediatamente a eficiência e o custo.

7.5 A qualidade da informação e dos conteúdos da educação é extremamente importante. Há um risco concreto de ser manipulada mais para defender certos interesses do que para permitir escolhas informadas. Os poderes públicos devem, pois, prestar atenção especial para garantir a independência e a correção dos processos informativos e educativos.

7.6 Um dos pontos fundamentais que emergiu do debate foi a dificuldade de integrar de forma sistemática o material sobre educação para a energia nos currículos escolares por falta de tempo e devido a programas demasiado carregados e a prioridades diversas.

8. EDEN – Rede Europeia da Educação para a Energia e o Ambiente – Protocolo entre o CESE e a Fundação Nacional Carlo Collodi

8.1 A rede europeia de fóruns nacionais de educação e formação para a energia e o ambiente – EDEN –, conforme foi proposto no parecer exploratório sobre o tema «Necessidades em matéria de educação e formação para uma sociedade da energia sem carbono», poderia contribuir para colmatar as lacunas existentes e alcançar o objetivo da UE de poupança de energia de, pelo menos, 20 %, bem como para realizar a visão europeia de conseguir até 2050 uma economia hipocarbónica e eficiente na utilização dos recursos e aumentar a independência energética e a segurança do aprovisionamento.

8.2 Para aplicar concretamente as propostas avançadas no parecer e apoiar a constituição de uma rede europeia, o CESE e a Fundação Collodi assinaram, em 26 de março de 2010, um protocolo de cooperação em que se empenhavam em trabalhar em conjunto. Pinóquio, a personagem universalmente conhecida do livro de Carlo Collodi, foi escolhido como mascote e figura emblemática da iniciativa.

8.3 Esta rede europeia, baseada nas organizações ativas na área da educação para a eficiência energética, para as energias renováveis e o ambiente, funciona como canal de disseminação nacional, com programas e materiais adaptados, facilitando a integração nos currículos escolares nacionais da energia limpa, da utilização mais eficiente dos recursos naturais e a garantia de normas elevadas de proteção ambiental.

⁽⁸⁾ JO C 10 de 15.1.2008, p. 22.

8.4 Até à data, já várias organizações aderiram à rede. Para além do CESE e da Fundação Nacional Carlo Collodi (IT), sócios fundadores, participam atualmente: Fundação Terra Mileniul III (Roménia), Arene île-de-France (França), Les Péniches du Val de Rhône (França), o município da Gronelândia (Gronelândia), Climate Action Network (Roménia), Mosaic Art and Sound (Reino Unido), Art For Green Life (Reino Unido/Bélgica), CECE (Espanha), Intercollege (Chipre), Business Solutions Europa (Bélgica), EU-ASE (Bélgica), CIRCE (Espanha), Fundação Menuhin (Bélgica).

Bruxelas, 25 de abril de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema Edição livreira em movimento
(parecer de iniciativa)**

(2012/C 191/04)

Relatora: **Grace ATTARD**

Correlatora: **Hilde VAN LAERE**

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:

Edição livreira em movimento

(parecer de iniciativa)

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI) que emitiu parecer em 12 de abril de 2012, sendo relatora Grace Attard e correlatora Hilde Van Laere.

Na 480.^a reunião de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 156 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O setor livreiro está a atravessar um processo de modernização em constante evolução que acarreta consequências importantes na era digital.

1.2 O CESE considera absolutamente prioritário efetuar uma análise geral, a nível da UE, do papel que o setor livreiro desempenha no desenvolvimento social, económico, cultural, científico e artístico da Europa, ponderando as questões dos direitos e das necessidades de outros intervenientes, como os livreiros, os escritores, os cientistas, os ilustradores, a indústria gráfica e indústrias conexas, as bibliotecas, as organizações de titulares dos direitos de reprodução e os consumidores. A Comissão Europeia tem de incluir o setor livreiro no leque de setores a considerar ao delinear estratégias para a Europa Digital.

1.3 O CESE chama a atenção para a importância de dispor de legislação e de políticas da UE adequadas, que tenham um impacto no setor da edição, nomeadamente em matéria de propriedade intelectual (especialmente os direitos de autor) e respetivo cumprimento, tributação, sociedade da informação e políticas culturais.

1.4 O CESE reitera a necessidade de a UE eliminar o regime discriminatório atualmente em vigor, não só na União – onde as versões em linha dos mesmos produtos culturais são atualmente tributadas à taxa normal, o que cria uma distorção injustificada entre produtos com conteúdos comparáveis – mas também em comparação com os Estados Unidos da América, em que a publicação em linha está isenta de impostos, o que cria condições de concorrência desiguais e desleais.

1.5 O CESE considera necessário incentivar o setor gráfico a alterar os modelos económicos e tecnológicos que caracterizam o seu desenvolvimento, participando ativamente na gestão

e distribuição da informação, sem se limitar a um papel de prestador de serviços, em conformidade com o plano gráfico europeu.

1.6 Para que o setor gráfico permaneça competitivo, o CESE insiste na necessidade de se criar um observatório europeu que examine as competências, presentes e futuras, necessárias neste setor, com vista a encorajar a formação profissional, as mudanças de carreira e a requalificação profissional através de financiamento público, sobretudo com recurso ao FSE, ao FEDER e ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, incluindo iniciativas de investigação financiadas pelo Sétimo Programa-Quadro e pelo Programa Horizonte 2020.

1.7 O CESE salienta que a gestão dos direitos de propriedade intelectual é crucial para o florescimento da cultura, da ciência e das artes europeias, bem como para a qualidade de vida de que os cidadãos europeus usufruem, para além de ser um fator essencial da inovação tecnológica e comercial.

1.8 O Comité entende que proporcionar aos consumidores um ambiente digital seguro, com controlo efetivo sobre os seus dados pessoais e privacidade, levará os mercados digitais a funcionar em benefício dos utilizadores.

1.9 Chama igualmente a atenção para as obrigações sociais e económicas que devem ser observadas na gestão da transição digital, de forma a garantir que o maior número possível de pessoas de todas as idades e de todos os Estados-Membros beneficie da revolução digital.

1.10 O CESE destaca a necessidade de garantir condições de trabalho dignas aos trabalhadores, incluindo os que têm estatuto de independente (*freelancers*) e os prestadores de serviços externos (*outsourcing*), que resultem de um diálogo social e de acordos coletivos a nível nacional e europeu.

1.11 A adoção de normas eletrónicas abertas e interoperáveis é essencial para reforçar a competitividade e evitar o bloqueio do mercado e a criação de posições dominantes.

1.12 O CESE salienta a importância de a Estratégia Europa 2020 ⁽¹⁾ criar condições para um mercado único de serviços mais integrado, para que todos os agentes e partes interessadas do setor livreiro possam crescer e criar emprego.

1.13 O CESE deseja que a Comissão encoraje os esforços dos profissionais da edição e impressão de modo que estes avancem para um modelo mais participativo e se organizem num quadro comum transparente que permita uma melhor articulação entre as dimensões económicas, sociais, tecnológicas e ambientais.

1.14 O CESE insta a Comissão a lançar um diálogo estratégico com o setor livreiro europeu, a fim de decidir estratégias que abordem concretamente as necessidades dos livros impressos e dos livros eletrónicos na era digital, contribuindo, assim, para reforçar a competitividade global deste setor. Exorta novamente a Comissão a instituir um grupo de alto nível que inclua representantes da edição, da indústria gráfica e da indústria do papel para analisar as perspetivas de investimento e de emprego destes setores no contexto da revolução multimédia.

2. Introdução e contexto

2.1 Por ser o maior setor cultural na Europa, a edição livreira é um agente crucial do desenvolvimento económico, social, político, ético, educativo, artístico e científico da Europa. A literatura europeia é um dos principais patrimónios artísticos e culturais da Europa e reflete a ampla diversidade existente em cada país, uma vez que todas as línguas, regiões e minorias europeias estão representadas e imortalizadas em livros. Além disso, a literatura promove o diálogo intercultural.

2.2 Os editores livreiros europeus (Estados-Membros da UE, Noruega e Islândia) registaram um volume de negócios de aproximadamente 23 500 milhões de euros em 2010, publicaram um total de cerca de 525 000 títulos novos e empregaram a tempo inteiro um total de cerca de 135 000 pessoas, mantendo, disponíveis em stock quase 7,5 milhões de títulos. A edição livreira contribui também indiretamente para a criação de emprego: existem mais de 100 000 escritores, ilustradores e tradutores literários na Europa, para além de mais de 25 000 livrarias independentes. É necessário recolher mais dados específicos para ter uma ideia mais detalhada deste setor.

2.3 Os métodos da produção livreira, desde a encomenda das obras à edição, impressão e distribuição, sofreram, ao longo dos séculos, alterações profundas na forma como são executados, ainda que o conceito de livro enquanto obra criativa permaneça essencialmente inalterado. Estas metodologias estão a ser reavaliadas com o desenvolvimento da publicação digital.

2.4 As indústrias criativas de base contribuíram com 4,5 % do PIB da UE em 2008 e foram responsáveis por 8,5 milhões

de postos de trabalho ⁽²⁾, tendo o total das indústrias criativas contribuído com 6,9 % do PIB da UE no mesmo ano. No âmbito destas indústrias, o setor da publicação contribuiu com 1,07 % do PIB da UE em 2003, em comparação com o contributo de 0,41 % dos setores da rádio, televisão, cinema e vídeo, e de 0,06 % da indústria da música.

2.5 A nível internacional, a indústria livreira europeia tem um valor superior ao da sua homóloga nos Estados Unidos, que, nos últimos anos, registou um volume de negócios anual de 24-25 mil milhões de dólares americanos (entre 17 e 19 mil milhões de euros). Ademais, todos os anos, entre seis a oito empresas europeias figuram entre os dez maiores grupos de edição livreira do mundo. Além disso, as três maiores feiras internacionais do livro realizam-se em países da UE, mais concretamente nas cidades de Frankfurt, Londres e Bolonha.

2.6 Os efeitos benéficos da leitura são destacados pela OCDE, que demonstra que a leitura é o melhor indicador das oportunidades que uma criança terá ao longo da vida. O setor da edição promove igualmente o pluralismo de opiniões, o intercâmbio e o diálogo, bem como a liberdade de expressão, que é um pilar das sociedades democráticas.

3. A transição digital

3.1 A transição digital no setor da edição está a transformar a maior parte das dinâmicas, das relações e dos modelos económicos e culturais da indústria livreira.

3.2 Os mercados europeus do livro eletrónico são fragmentados e diversificados. As taxas de crescimento nos mercados desenvolvidos são muito elevadas, mas mesmo aí, a parcela global do mercado digital é muito reduzida quando comparada com a dos livros impressos (variando entre menos de 1 % e um máximo de 5 % do mercado livreiro). Até recentemente, a falta de dispositivos portáteis adequados para a leitura de livros eletrónicos contribuiu muito para este fraco desenvolvimento.

3.3 No entanto, noutros domínios, há cada vez mais editores a publicar os seus livros em formato eletrónico. Após alguns anos de experimentação com novas tecnologias e inovações, começou a surgir uma série de diferentes modelos empresariais, permitindo o acesso a conteúdos em formato de livro digital. Os leitores têm acesso a estes livros através de computadores pessoais, aparelhos eletrónicos concebidos para o efeito, *tablets* com ecrã tátil e telefones inteligentes, que se estão a tornar cada vez mais sofisticados, fáceis de utilizar e, acima de tudo, economicamente acessíveis. A tendência prevista de diminuição dos preços dos aparelhos de leitura de livros eletrónicos deverá alargar ainda mais este mercado.

3.4 Há novos intervenientes que têm vindo a integrar a cadeia, graças ao importante papel que desempenham noutros domínios junto dos utilizadores finais: motores de busca e portais como o Google, operadores da Internet, incluindo novos tipos de lojas em linha, como a Amazon – que também fabrica o Kindle –, e fabricantes de dispositivos eletrónicos como a Apple têm vindo a entrar no mercado de produção de conteúdos para os equipamentos que produzem, criando, deste modo, as suas próprias livrarias eletrónicas. A estes juntam-se ainda os operadores de comunicações móveis e os fornecedores de acesso à Internet.

⁽¹⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Proteção dos direitos de propriedade intelectual/Observatório Europeu da Contrafação e da Pirataria», JO C 376 de 22.12.2011, p. 62.

3.5 Os livros eletrónicos proporcionam um acesso fácil ao conhecimento, à cultura e às atividades de lazer, inclusivamente aos grupos vulneráveis que têm dificuldades na leitura, como os idosos, as pessoas portadoras de deficiência física e as pessoas que leem em línguas estrangeiras.

3.6 O livro digital também redefiniu o impacto ambiental da indústria livreira. Embora o papel seja uma matéria-prima renovável e reciclável, ainda se tem de avaliar cuidadosamente qual o impacto ambiental dos dispositivos eletrónicos, que incluem metais de base e implicam o consumo de eletricidade.

3.7 O papel do editor continua a ser fundamental na era digital. A triagem e seleção de manuscritos é uma função essencial dos editores para garantir a qualidade, independentemente do formato de publicação. A edição e a comercialização são outras funções cruciais em que os conhecimentos especializados dos editores são imprescindíveis.

3.8 Os custos decorrentes do combate à violação dos direitos de autor em linha, os investimentos em sistemas de digitalização e no pessoal e tecnologia necessários e os custos de conversão de ficheiros em formatos específicos representam novas despesas surgidas com a publicação eletrónica. Ao mesmo tempo, diminuem as despesas de impressão, armazenamento e distribuição físicos que, tradicionalmente, representam menos de um sexto do custo total, uma vez que os custos relativos aos *royalties*, ao trabalho editorial, à comercialização, à distribuição e ao armazenamento e arquivamento em formato digital continuam a ter de ser pagos, mesmo num contexto de edição digital.

4. Desafios do setor livreiro na era digital

4.1 Em 2009, o Conselho ⁽³⁾ e a Comissão ⁽⁴⁾ criaram um Observatório Europeu da Contrafação e da Pirataria para promover uma melhor compreensão das violações dos direitos de propriedade intelectual ⁽⁵⁾.

4.2 Numa indústria cultural como a edição livreira, os direitos de autor constituem a base do reconhecimento jurídico do valor que o setor cria. Assim, um regime equilibrado de direitos de autor é capital para a sustentabilidade do investimento deste setor, para além de que estimula os autores a criarem novas obras.

4.3 O CESE realça que o cumprimento efetivo dos direitos de propriedade intelectual é necessário, tanto em linha (*online*) como fora (*offline*), pois a pirataria enfraquece a cultura, a criatividade e o surgimento de novos modelos empresariais, para além de inibir o desenvolvimento do mercado, ao reduzir a

confiança dos editores e dos autores no retorno dos seus investimentos financeiros e intelectuais ⁽⁶⁾.

4.4 A legislação em matéria de direitos de autor é anterior à revolução digital, pelo que nem sempre contempla as realidades dos *downloads*, da partilha de ficheiros parceiro-a-parceiro e da gestão dos direitos digitais. Aliás, este facto é reconhecido na iniciativa «Agenda Digital para a Europa», que se destina a atualizar as regras do mercado único da UE para a era digital ⁽⁷⁾. É necessária uma regulamentação exaustiva da UE, que está atualmente em debate, para focar a questão das diferentes práticas em matéria de regulamentação e execução da legislação que vigoram nos vários Estados-Membros.

4.5 A resolução célere e coerente de litígios relativos a acusações de contrafação ou pirataria, através de práticas vigorosas de cumprimento da legislação, aumentaria a confiança dos consumidores. A legislação europeia prevê que o cumprimento das regras seja assegurado pelo artigo 8.º, n.º 3, da Diretiva relativa aos direitos de autor (2001/29/CE), que permite aos titulares dos direitos solicitarem uma injunção contra intermediários cujos serviços sejam utilizados por terceiros para violar um direito de autor, em conjunto com o artigo 8.º da Diretiva relativa ao respeito dos direitos de propriedade intelectual (2004/48/CE), que permite aos titulares dos direitos obterem informações relativas à identidade do infrator.

5. Desafios da digitalização e da globalização para o setor gráfico na Europa

5.1 O setor gráfico europeu está a enfrentar desafios consideráveis devido à utilização cada vez mais intensa e generalizada da Internet, bem como devido à atratividade dos novos meios de comunicação, que, gradualmente, têm alterado o mercado enquanto fonte de informação e de publicidade.

5.2 Outros fatores importantes que influenciam a concorrência são, por um lado, as importações de livros de países em que a produção é mais barata (por exemplo, a China) e que não exigem prazos exatos para a impressão e, por outro lado, a elevada concentração de empresas produtoras de papel e de tinta, que estão a criar uma intensa concorrência mundial, especialmente por parte da China e da Índia, onde é possível assegurar os preços mais reduzidos. O CESE insiste na necessidade de respeitar critérios sociais e ambientais similares em todos os países produtores.

5.3 Estes fatores, aliados à difícil situação económica, provocaram, por vezes, uma redução nos preços e estão a ter uma influência considerável nos níveis de emprego deste setor.

⁽³⁾ Resolução do Conselho de 25.9.2008, JO C 253 de 4.10.2008.

⁽⁴⁾ Comunicação da Comissão, de 11 de setembro de 2009 «Reforçar o controlo do respeito dos direitos de propriedade intelectual no mercado interno», COM(2009) 467 final.

⁽⁵⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Proteção dos direitos de propriedade intelectual/Observatório Europeu da Contrafação e da Pirataria», JO C 376 de 22.12.2011, p. 62.

⁽⁶⁾ Comissão Europeia, Direção-Geral da Fiscalidade e União Aduaneira, Relatório sobre as atividades das autoridades aduaneiras da UE em prol do cumprimento dos direitos de propriedade intelectual – 2009. Ver http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/statistics_2009.pdf [em inglês]. Technopolis (2007), «Effects of counterfeiting on EU SMEs» [Impacto da contrafação nas PME da UE], http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/industry/doc/Counterfeiting_Main%20Report_Final.pdf. [em inglês] <http://counterfeiting.unicri.it/report2008.php>. [em inglês] Parecer do CESE sobre o tema «Proteção dos direitos de propriedade intelectual/Observatório Europeu da Contrafação e da Pirataria», JO C 376 de 22.12.2011, p. 62.

⁽⁷⁾ «Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», 3.3.2010.

5.4 Segundo dados publicados pelo Eurostat relativos a 2009, o setor gráfico europeu é composto por 119 000 empresas (uma redução relativamente ao valor de 132 571 em 2007), que empregam mais de 735 000 pessoas (contra 853 672 em 2007) e registaram um volume de negócios de mais de 88 mil milhões de euros (redução relativamente aos 110 mil milhões de 2007).

5.5 No entanto, a introdução da impressão digital permitiu inovar a cooperação entre o editor, o impressor e os utilizadores, permitindo imprimir livros por encomenda, mesmo um exemplar único.

5.6 As gráficas estão a trabalhar no sentido de integrar na cadeia de valor serviços como o armazenamento, a gestão de bases de dados e o *design* para a Web, para obras impressas ou para livros eletrónicos, além de estarem a desenvolver serviços de pré-impressão.

5.7 O CESE apoia as propostas do relatório da Comissão de 2007 sobre a competitividade do setor gráfico europeu. Insta, no entanto, a Comissão a criar um comité para o diálogo social europeu dedicado a este setor, no seu conjunto, visto que, atualmente, o diálogo social entre empregadores e sindicatos existe apenas a nível de cada empresa ou de cada Estado-Membro.

5.8 O CESE concorda com as recomendações da Intergraf, especialmente com a sugestão de efetuar um estudo independente sobre a evolução das tecnologias (tecnologia de impressão e tecnologia móvel e de Internet), sobre as influências demográficas e sobre o comportamento dos consumidores.

6. Desafios enfrentados pelos livreiros

6.1 A prática dos grandes retalhistas de imporem restrições territoriais às suas vendas em linha tem provocado dificuldades. Especialmente importante é o facto de os sistemas de distribuição enraizados estarem a ser contornados, à medida que a nova hegemonia dos livreiros digitais em linha se vai impondo.

6.2 Os livreiros tradicionais têm uma importância cultural, uma vez que mantêm um contacto e uma relação pessoal com os consumidores, inclusivamente através da Internet, e oferecem serviços que não podem ser prestados em linha.

6.3 Hoje em dia, as livrarias são utilizadas como mostruários de livros que, depois de consultados pelos consumidores, são adquiridos em linha, prestando assim um serviço gratuito de publicidade e promoção aos seus concorrentes que operam na Internet. No entanto, alguns livreiros tradicionais necessitam de requalificação profissional, uma vez que desconhecem os meios de comunicação social em linha e precisam de inovar na comercialização e seleção dos seus produtos. Os padrões no mundo digital são menos exigentes. Por exemplo, ao passo que quase todos os livros impressos têm um código ISBN, o mesmo não acontece com os livros digitais.

6.4 Importa procurar e promover sinergias entre as associações europeias de bibliotecas e os livreiros. A digitalização está a gerar alguma fricção entre, por um lado, as preocupações dos livreiros e dos editores em matéria de pirataria de livros eletrónicos e, por outro, o entusiasmo das bibliotecas em promover o empréstimo deste tipo de edições. É necessário que todas as partes façam uma distinção jurídica entre o empréstimo tradicional de livros (impressos) e o empréstimo eletrónico, pondo-a

em prática e fazendo-a cumprir por todos. As partes interessadas deveriam analisar um sistema que preveja garantias contra a pirataria e, ao mesmo tempo, facilite o empréstimo eletrónico legítimo pelas bibliotecas.

6.5 Com a sua posição dominante dupla no mercado em matéria de plataformas de venda e de aparelhos de leitura de livros eletrónicos (Kindle e iPad), a Amazon e a Apple assumiram uma vantagem que lhes permite ditar os preços e as condições a todos os outros agentes do setor. Esta hegemonia não europeia também afeta negativamente os pequenos editores, que não têm força suficiente para negociar as condições impostas por estas duas empresas.

6.6 A adoção de normas abertas e interoperáveis evitará o bloqueio dos mercados e a criação de posições dominantes por alguns grandes operadores que, atualmente, utilizam tecnologias protegidas e fechadas que vinculam a utilização de certos aparelhos ao consumo de produtos dos seus catálogos e vice-versa, aumentando assim a concorrência.

7. Tributação e fixação de preços

7.1 A grande maioria dos países da UE e do mundo tributa os livros impressos a uma taxa de IVA reduzida, como reconhecimento dos efeitos benéficos que a leitura proporciona à cultura, à educação, à ciência e à sociedade em geral.

7.2 No entanto, o regime de tributação atualmente em vigor na UE é discriminatório, uma vez que as versões em linha dos mesmos produtos culturais são, atualmente, tributadas à taxa normal, o que cria uma distorção injustificada entre produtos de conteúdo comparável.

8. Preservar as obras órfãs ou esgotadas ⁽⁸⁾

8.1 O Comité concorda, em geral, com a diretiva proposta destinada a criar um enquadramento jurídico que assegure o acesso em linha transfronteiras e em toda a legalidade às obras órfãs ⁽⁹⁾.

8.2 São muito poucos os Estados-Membros que adotaram legislação sobre as obras órfãs e, mesmo nos casos em que esta existe, ela limita o acesso aos cidadãos residentes no Estado-Membro em causa.

8.3 O artigo 5.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva relativa aos direitos de autor permite que bibliotecas, estabelecimentos de ensino, museus ou arquivos acessíveis ao público reproduzam obras protegidas pelo direito de autor sem obterem autorização prévia, desde que não o façam em busca de benefícios económicos ou comerciais diretos ou indiretos e que o processo respeite o teste em três fases previsto nas disposições da Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas. No entanto, qualquer outro tipo de disponibilização das obras ao público através da Internet requer a obtenção de autorização prévia.

⁽⁸⁾ Parecer do CESE sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a determinadas utilizações permitidas de obras órfãs», JO C 376 de 22.12.2011, p. 66.

⁽⁹⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Proteção dos direitos de propriedade intelectual/Observatório Europeu da Contrafação e da Pirataria», JO C 376 de 22.12.2011, p. 62.

8.4 No atinente às obras esgotadas, os editores iniciaram um diálogo que levou à assinatura, por todas as partes envolvidas, do memorando de entendimento sobre os princípios básicos para a digitalização e publicação de obras esgotadas. Até à data, não existe qualquer estrutura jurídica que permita o reconhecimento transfronteiras de acordos voluntários entre as várias partes interessadas nas obras esgotadas.

8.5 A conclusão frutuosa deste diálogo promoverá o desenvolvimento de bibliotecas digitais como a Europeia, bem como de outras instituições públicas que desenvolvem atividades de interesse público.

8.6 O sistema ARROW, concebido por um consórcio de agentes do mundo livreiro com o apoio da Comissão Europeia, constitui uma solução prática, na medida em que cria uma ferramenta rentável que permite aos utilizadores encontrar, de forma rápida e eficaz, informação sobre a situação de uma determinada obra em termos dos direitos que se lhe aplicam e dos titulares desses direitos.

8.7 As parcerias público-privado entre bibliotecas e editores podem melhorar o acesso a livros que se encontrem no circuito comercial, através de bibliotecas digitais. Foram já criadas várias parcerias deste género.

8.8 Importa debater com todos os interessados a questão do depósito legal dos livros eletrónicos, com vista a contrabalançar o interesse das bibliotecas em reunir, conservar e disponibilizar essas obras com a necessidade de estabelecer salvaguardas contra a difusão eletrónica abusiva.

9. Língua e mobilidade

9.1 Uma vez que a língua é um elemento intrínseco da edição, há questões de mobilidade inerentes ao setor da edição livreira, que afetam especialmente os pequenos e médios editores.

9.2 Com exceção dos editores de língua inglesa, os editores e empregados do setor livreiro enfrentam grandes desafios para se moverem de um Estado-Membro para outro, uma vez que a maior parte das PME do setor tendem a ser empresas de dimensão média que publicam obras numa só língua⁽¹⁰⁾.

9.3 Algumas das plataformas de livros eletrónicos recentemente desenvolvidas entravam a mobilidade linguística. O maior produtor de aparelhos de leitura de livros eletrónicos – a Amazon, uma empresa americana – nega o acesso ao Kindle a todas as línguas minoritárias, incluindo 18 das 23 línguas oficiais da UE. Ao fazê-lo, afasta a literatura de 18 línguas da UE da maior plataforma mundial de livros eletrónicos.

10. Consumidores mais confiantes e informados

10.1 A relação dos consumidores com os livros está a mudar, uma vez que o armazenamento dos livros digitais não deixa marcas físicas e que a aquisição dos livros é instantânea.

10.2 O CESE entende que todas as iniciativas em matéria de política de direitos de propriedade intelectual têm de reconhecer os consumidores como partes interessadas no debate sobre esta questão.

10.3 A coexistência de livros digitais e físicos tem evoluir de forma gradual e complementar a sustentabilidade da publicação impressa. Um número considerável de cidadãos europeus ainda não se sente à vontade com transações eletrónicas ou com o acesso e consumo de conteúdos por via digital. A adoção de medidas que aumentem a confiança e reduzam o fosso digital pode ajudar a reforçar a inclusão social.

10.4 O CESE apoia o Secretariado Europeu das Uniões de Consumidores por ter reconhecido a neutralidade da rede como princípio regulamentar. A Comissão Europeia deveria dar seguimento aos trabalhos em curso do Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas e adotar um instrumento vinculativo que garanta a proteção coerente e efetiva da neutralidade da rede em toda a Europa.

11. Acesso das PME ao mercado

11.1 A posição dominante, em toda a UE, das cadeias de livrarias colocou algumas restrições no acesso ao mercado pelos pequenos editores. Os editores que não têm o poder financeiro necessário para negociar uma presença nas cadeias de livrarias veem o seu acesso aos consumidores substancialmente entravado, uma vez que os seus produtos estão sub-representados nas prateleiras das livrarias.

11.2 Os pequenos editores são, tradicionalmente, focos de inovação e criatividade neste setor, e o seu reduzido acesso ao mercado pode ter efeitos graves na vitalidade desta indústria criativa.

11.3 Os editores especializados em determinados nichos dependem, muitas vezes, de financiamento e de subsídios para assegurar a sua subsistência financeira.

11.4 As empresas, e sobretudo as PME, têm de investir na investigação, no desenvolvimento e na inovação⁽¹¹⁾, apoiadas por condições-quadro adequadas em matéria jurídica, administrativa, fiscal e financeira.

11.5 Atualmente, só cerca de 8 % das PME europeias operam noutros Estados-Membros. 92 % das empresas são microempresas⁽¹²⁾ que atuam num leque extremamente variado de mercados. Por isso, importa acordar mais atenção, no *Small Business Act*, às necessidades específicas destas empresas.

11.6 A indústria livreira distingue-se das restantes por depender, para a sua independência financeira, de um número relativamente reduzido de sucessos de vendas (*best-sellers*) que, por sua vez, custeiam géneros literários menos viáveis do ponto de vista comercial mas essenciais do ponto de vista cultural e social.

⁽¹⁰⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Apoiar as PME na adaptação à evolução dos mercados mundiais», JO C 255 de 22.9.2010, pp. 24-30.

⁽¹¹⁾ Parecer do CESE sobre o tema «O investimento no conhecimento e na inovação», JO C 256 de 27.10.2007, p. 17.

⁽¹²⁾ Parecer do CESE sobre a «Análise do “Small Business Act” para a Europa», JO C 376 de 22.12.2011, p. 51.

11.7 Os pequenos e médios editores necessitam de apoio financeiro e organizacional, uma vez que o modelo de despesa da literatura menos convencional raramente é viável do ponto de vista financeiro. Além disso, a maioria destes editores não tem os recursos necessários para apresentar propostas viáveis de candidatura aos fundos da UE destinados à investigação e desenvolvimento.

11.8 O CESE salienta a importância de um mercado único de serviços mais integrado no âmbito da Estratégia Europa 2020 ⁽¹³⁾, o que é necessário para ajudar todas as empresas do setor livreiro, incluindo as PME, a crescer e a criar emprego.

Bruxelas, 25 de abril de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Parecer do CESE sobre o «Mercado único dos serviços», JO C 318 de 29.10.2011, pp. 109-112.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Cooperativas e reestruturações (parecer de iniciativa)

(2012/C 191/05)

Relatora: **Marie ZVOLSKÁ**

Correlator: **Jan OLSSON**

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

Cooperativas e reestruturações.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Comissão Consultiva das Mutações Industriais emitiu parecer em 12 de abril de 2012, sendo relatora Marie ZVOLSKÁ e correlator Jan OLSSON.

Na 480.ª reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 148 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Pela sua própria natureza e pelo modelo de negócios que proporcionam, as cooperativas contribuem para a Estratégia Europa 2020. Gerem a mudança de uma forma economicamente eficiente e socialmente responsável. Contribuem para a coesão social e territorial. Organizam modelos de negócio novos e inovadores com vista a aumentar a competitividade. Todos estes fatores deverão ser colocados em evidência em 2012, o Ano Internacional das Cooperativas.

1.2 Com a exceção notável de alguns setores, as cooperativas representam uma parte limitada da economia europeia. No entanto, os dados apresentados no presente parecer indicam que, em tempos de crise, as cooperativas são mais resistentes e estáveis do que outras modalidades empresariais e desenvolvem novas iniciativas empresariais. Isto pode ser atribuído à especificidade das empresas cooperativas: a sua estratégia a longo prazo, as suas sólidas raízes territoriais, a sua promoção dos interesses dos membros e a sua orientação para a cooperação entre si. É importante divulgar e desenvolver a excelência cooperativa referida nas políticas nacionais e da UE.

1.3 A diversidade empresarial é reconhecida pelo Tratado e as especificidades do modelo empresarial cooperativo foram recentemente reconhecidas pelo Tribunal de Justiça Europeu (Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 8 de setembro de 2011 – Processos apensos C-78/08 a C-80/08), legitimando as políticas que lhes são destinadas.

Recomendações dirigidas às políticas da UE

1.4 As cooperativas devem, por conseguinte, ser tidas em conta em todas as políticas da UE, contribuindo para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, bem como nas iniciativas emblemáticas pertinentes da Estratégia Europa 2020. Há que garantir a equidade de condições entre as cooperativas e outros tipos de empresas, salvaguardando os objetivos e métodos de trabalho das primeiras.

1.5 A fim de sublinhar a experiência particular das cooperativas na reestruturação, as sociedades cooperativas devem participar nos objetivos e ações da política industrial da UE, incluindo a iniciativa emblemática específica.

1.6 A Comissão Europeia e o BEI/FEI deverão garantir que os mecanismos financeiros ao nível da UE, incluindo o plano de ação de financiamento das PME sugerido no «Ato para o Mercado Único», sejam também acessíveis pelas sociedades cooperativas, devendo envidar esforços concretos, em conjunto com o setor bancário, para verificar se é efetivamente esse o caso, identificando igualmente instrumentos específicos. O papel de intermediário dos instrumentos financeiros do BEI para os pequenos bancos cooperativos deve ser mais facilitado, em particular através de requisitos administrativos simplificados.

1.7 As novas regras relativas aos contratos públicos e aos auxílios estatais («pacote Almunia») devem entrar em vigor assim que possível. Estas regras, bem como a sua aplicação nos Estados-Membros, devem ser simplificadas e incorporar medidas específicas, a fim de melhorar as oportunidades das cooperativas sociais que empregam pessoas portadoras de deficiência ou de outros grupos desfavorecidos. Devem igualmente abranger a experiência das cooperativas que administram propriedades confiscadas em resultado de atividades ilegais (por ex., as propriedades da máfia italiana).

1.8 Deverão ser tomadas medidas com vista a facilitar a transmissão de empresas aos trabalhadores, na sequência da proposta do CESE de criação de um quadro favorável à participação financeira dos trabalhadores. As cooperativas de trabalhadores/aquisições pelos trabalhadores (*worker buy-outs*) deverão ser apoiadas por uma rubrica orçamental específica da UE, que inclua igualmente instrumentos financeiros.

1.9 Os programas e fundos estabelecidos para o próximo período de programação da UE 2014-2020 devem tornar-se instrumentos importantes de apoio às cooperativas, em particular os fundos estruturais. Ao definir os programas operacionais,

as prioridades e as medidas deverão concentrar-se no apoio ao desenvolvimento empresarial sustentável e à reestruturação responsável e incluir medidas como a transmissão de empresas aos trabalhadores, cooperativas sociais, desenvolvimento local e inovação social, através de subvenções globais e outros instrumentos financeiros.

1.10 O CESE solicita a adoção de um regulamento simplificado relativo ao Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia no decurso de 2012. Isto deverá ser complementado por uma atualização da forma de aplicar os princípios do cooperativismo nas legislações nacionais.

1.11 O CESE insta a Eurofound (Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho) e, em particular, o seu Observatório Europeu da Mudança, a analisarem detalhadamente o papel das cooperativas na reestruturação, em colaboração com o setor cooperativo.

1.12 O próximo programa de investigação da UE Horizonte 2020 deve também incluir referências específicas ao estudo dos fatores subjacentes à capacidade de resistência das cooperativas.

1.13 Tendo em conta os seus objetivos e modelos de gestão, as cooperativas são partes interessadas naturais na iniciativa em favor do empreendedorismo social recentemente lançada pela Comissão Europeia. As ações-chave propostas devem, portanto, ter também como alvo o setor cooperativo. Uma questão premente é ter em conta a experiência das cooperativas em instrumentos financeiros adaptados, também na recente proposta para um fundo europeu de empreendedorismo social.

Recomendações dirigidas às políticas dos Estados-Membros

1.14 Em consonância com a Recomendação 193/2002 da OIT sobre a promoção das cooperativas, os Estados-Membros devem criar um ambiente favorável ao reconhecimento e ao desenvolvimento de cooperativas em todos os domínios e setores e adotar uma política abrangente para apoiar o modelo empresarial cooperativo. Deverão promover, em particular, a educação e formação de estudantes e trabalhadores, melhorar as estatísticas tendo em vista identificar e tornar o setor cooperativo mais visível, modernizar a legislação relativa às cooperativas, introduzir os instrumentos financeiros apropriados e reconhecer o papel das cooperativas no diálogo social nacional. Deverão analisar a possibilidade de introduzir, na sua legislação, as reservas indivisíveis ou o regime de bloqueio de ativos (*asset lock*) para as cooperativas, que já existem em muitos Estados-Membros da UE e se têm revelado um instrumento importante de desenvolvimento.

1.15 O CESE recomenda aos CES nacionais que adotem pareceres no quadro do Ano Internacional das Cooperativas.

Recomendações dirigidas às cooperativas

1.16 As cooperativas deverão tornar-se mais visíveis e reforçar a aprendizagem mútua, quer no interior do movimento

cooperativo, quer fora dele. A nível interno, devem centrar-se na «cooperação entre cooperativas», elaborar diretrizes e proceder com determinação à divulgação de boas práticas, prestando especial atenção à gestão da mudança e, a nível externo, empenhar-se em parcerias com outras empresas privadas, autoridades públicas e outros atores.

1.17 Os relatórios de responsabilidade social *cooperativa* (responsabilidade social da empresa de uma forma cooperativa) devem constituir um instrumento importante para a visibilidade e a promoção. O setor cooperativo deve também estabelecer regras de boa governação e de auditoria interna rigorosa, a fim de evitar abusos da forma de cooperativa.

2. Introdução

2.1 O objeto do presente parecer é salientar a forma como as sociedades cooperativas, devido ao seu modelo empresarial próprio, antecipam e gerem a mudança nos setores da indústria e dos serviços no contexto da crise atual, sendo o impacto no emprego particularmente acentuado, como assinalado pelos relatórios recentes da OIT. Pretende-se aumentar a sensibilização para o papel das cooperativas como uma forma de sociedade que traz novas perspetivas de inovação social e que contribui para a geração e distribuição sustentáveis da riqueza.

2.2 O modelo empresarial cooperativo centra-se nas pessoas. A Aliança Cooperativa Internacional (ACI) definiu, com o reconhecimento de diversas instituições internacionais (ONU, OIT, UE), a sociedade cooperativa como «uma associação autónoma de pessoas que se unem voluntariamente para satisfazer aspirações e necessidades económicas, sociais e culturais comuns através de uma empresa de propriedade comum e democraticamente gerida».

2.2.1 O parecer contribuirá também para os trabalhos em curso da CCMI sobre a reestruturação ⁽¹⁾.

2.3 A identidade cooperativa é reforçada pelos valores da democracia, da igualdade, da equidade, da solidariedade, da transparência e da responsabilidade social. A ACI definiu sete princípios a observar pelas cooperativas: «a adesão voluntária; o poder democrático exercido pelos membros; a participação económica dos membros; a autonomia e a independência; a educação, a formação e a informação; a cooperação entre cooperativas e o compromisso com a coletividade».

2.4 O modelo empresarial cooperativo está em plena harmonia com os valores do Tratado da UE e com os objetivos da Estratégia Europa 2020. Ao perseguirem tanto objetivos económicos como sociais, as cooperativas são uma parte indispensável da «economia social de mercado».

⁽¹⁾ COM(2012) 7. «Reestruturação e antecipação da mudança: que lições tirar da experiência recente?».

2.5 As cooperativas visam um objetivo de longo prazo, a saber, a consecução da sustentabilidade económica e social através da capacitação das pessoas, antecipando a mudança e otimizando a utilização dos recursos. Os seus lucros não são utilizados para maximizar a remuneração do capital, mas sim para distribuir benefícios que permitam um investimento sustentável.

2.6 Estando centradas nas pessoas e sendo controladas pelos membros, as sociedades cooperativas possuem um forte enraizamento local. Algo que não está em contradição com a sua capacidade de operar em mercados nacionais e internacionais.

2.7 A flexibilidade e a criatividade do método cooperativo permitiram às cooperativas operar em todos os setores da economia, tanto tradicionais como novos.

2.8 Existem, na Europa, 160 000 sociedades cooperativas, propriedade de 123 milhões de membros, que proporcionam emprego a 5,4 milhões de pessoas.

2.9 A forma cooperativa de sociedade não é muito conhecida, quer entre os cidadãos em geral, quer entre as empresas privadas e setores da administração pública. Nalguns países, a expressão «cooperativa» tem inclusivamente uma conotação pejorativa, em especial nos países da Europa Central e Oriental. As sociedades cooperativas não são reconhecidas como empresas de pleno direito, à semelhança das empresas convencionais. Em alguns Estados-Membros, os obstáculos ao desenvolvimento de cooperativas têm mesmo vindo a aumentar nos últimos anos (por ex., na Polónia, onde uma tentativa de nova legislação sobre cooperativas procurou reduzir a autonomia e a independência daquelas, e em Itália, onde as vantagens fiscais para compensar o papel social das cooperativas foram muito reduzidas).

2.10 O acesso a capital de risco e ao crédito no mercado de capitais é difícil para as cooperativas.

2.11 Nem sempre existem condições equitativas, uma vez que as características específicas das cooperativas não são tidas em consideração na legislação nacional e europeia e nos programas de apoio às empresas.

3. Os desafios da reestruturação empresarial na Europa

3.1 Testemunhamos atualmente uma reestruturação em grande escala da economia europeia, em consequência da crise. São essenciais estratégias de reestruturação socialmente responsáveis que permitam evitar novos encerramentos e falências de empresas, preservar e criar emprego e organizar a assistência social, aumentando a competitividade e o desenvolvimento local.

3.2 A Comissão Europeia considera que a reestruturação implica uma conceção mais ampla de inovação empresarial, que deve ser «parte integrante de uma visão de longo prazo do desenvolvimento e orientação da economia europeia, a fim de garantir que as mudanças realmente sejam uma forma de reforçar a sua competitividade», incluindo padrões organizacionais e sociais, de modo a assegurar um desenvolvimento territorial sustentável. Para este efeito, a Comissão considera a inovação

como sendo «gerada não só através da investigação e tecnologia, mas também através de novas soluções de *marketing* e gestão».

3.3 A Comissão Europeia observou que «as empresas capazes de lidar com a reestruturação de uma forma socialmente responsável são frequentemente as que registam melhores resultados em termos de competitividade e resistência no mercado» (2).

3.3.1 A Comissão manifestou igualmente o desejo de que uma reestruturação responsável inclua o envolvimento e a participação dos trabalhadores (3). Os parceiros sociais a nível da UE estabeleceram os princípios de uma reestruturação «socialmente inteligente» num texto conjunto que coloca a ênfase na importância de se criarem e salvarem postos de trabalho.

3.4 A Comissão pretende facilitar as condições para a transmissão de empresas aos trabalhadores:

— «Apesar de os trabalhadores terem um interesse particular na sustentabilidade das suas empresas e, frequentemente, um bom conhecimento da empresa em que trabalham, faltam-lhes muitas das vezes os meios financeiros e os apoios adequados para adquirirem e gerirem uma empresa. A preparação cuidadosa e gradual das transmissões para os trabalhadores organizados em cooperativas pode melhorar as taxas de sobrevivência» (4). «Se não for encontrado nenhum sucessor no seio da família, a transmissão aos empregados garante, em larga medida, a continuidade da empresa». No entanto, «são poucos os Estados-Membros que incentivam este tipo de transmissão por via de reduções fiscais específicas sobre o rendimento (...)» (5).

3.5 A Comissão incentivou os Estados-Membros a desenvolverem um quadro para a transmissão de empresas aos trabalhadores com base em boas práticas para evitar encerramentos. Exemplos são o pagamento único (*pago unico*) em Espanha, e a *Legge Marcora* em Itália, que permite que os subsídios de desemprego financiem novas sociedades cooperativas.

4. A especificidade da economia cooperativa: resistência e novos desenvolvimentos também em tempos de crise

4.1 Em tempos de crise, as sociedades cooperativas revelam maior resistência do que as empresas convencionais. Esta constatação é especialmente válida no que se refere aos bancos cooperativos, às cooperativas de trabalhadores nos setores da indústria e dos serviços, às cooperativas sociais e às cooperativas constituídas por PME. O modelo empresarial cooperativo está a surgir também em novos setores (energia, profissões liberais, etc.). A reestruturação abriu um espaço adicional para que as cooperativas contribuam para um verdadeiro pluralismo da economia e, em particular, das empresas quando se procuram modelos mais sustentáveis de produção e consumo.

(2) COM(2005) 120. «Reestruturações e emprego – Antecipar e acompanhar as reestruturações para desenvolver o emprego: O papel da União Europeia».

(3) COM(2001) 366. «Promoção de um enquadramento europeu para a responsabilidade social das empresas».

(4) COM(2004) 18. «Promoção das cooperativas na Europa».

(5) COM(2006) 117. «Realizar o programa comunitário de Lisboa em prol do crescimento e do emprego – Transmissão de empresas – Continuidade pela renovação».

4.2 De acordo com o relatório da OIT sobre a resistência do modelo empresarial cooperativo em tempos de crise, as cooperativas financeiras permanecem financeiramente sólidas, as cooperativas de consumidores registam um aumento dos respetivos volumes de negócio, e as cooperativas de trabalhadores registam crescimento, à medida que as pessoas optam pela forma empresarial da cooperativa para responder às novas realidades económicas.

4.3 Isto é especialmente patente no setor bancário. Na UE, não se registou ainda qualquer falência de um banco cooperativo. Os dados da Associação Europeia de Bancos Cooperativos mostram que estes possuem uma quota de mercado de cerca de 20 % dos depósitos. Financiam cerca de 29 % das PME na Europa. Têm vindo progressivamente a aumentar a sua quota de mercado nos últimos anos. No Reino Unido, os bancos cooperativos quadruplicaram as suas quotas de mercado de 1,2 % em 2009 para 5 % em 2010. Em Itália, o sistema BCC – *Banche di credito cooperativo* – aumentou em 49 % os seus depósitos nos últimos cinco anos, em 60 % os seus empréstimos e em 17 % o seu nível de emprego (ao passo que no restante setor bancário italiano o nível de emprego diminuiu 5 %). Em Chipre, segundo a autoridade para a supervisão e desenvolvimento de sociedades cooperativas, as instituições de crédito cooperativas reforçaram as suas quotas de mercado em 2011 (de 35 % para 38 % em depósitos, de 27 % para 29 % em empréstimos), confirmando que os cipriotas consideram essas instituições um porto seguro em tempos de crise.

4.4 O Fundo Monetário Internacional (*Redesigning the Contours of the Future Financial System* (Redefinir os contornos do futuro sistema financeiro) – Nota sobre a posição do FMI, 16 de agosto de 2010, SPN/10/10) salienta o papel essencial dos bancos cooperativos: «os bancos cooperativos ou as instituições mutualistas de menor envergadura também conseguem prosperar. Estes bancos, menos dependentes das expectativas dos acionistas, conseguiram, em geral, evitar muitos dos erros cometidos pelas instituições de maior porte do setor privado. Embora nem sempre sejam vistos como as instituições mais eficientes, vibrantes e inovadoras, em numerosos países respondem de forma fiável e segura às necessidades de crédito das pequenas e médias empresas e de muitos agregados familiares».

4.5 A Cecop – Confederação Europeia dos Trabalhadores de Cooperativas, Cooperativas Sociais, e Empresas Sociais e Participadas nos domínios da indústria e serviços – observa, desde 2009, os efeitos da crise nas empresas da sua rede. As cooperativas em países com um forte nível de implantação e experiência no que respeita às cooperativas (França, Itália, Espanha) parecem ser mais resistentes face à crise do que as empresas convencionais com atividade nos mesmos setores e nos mesmos territórios.

4.6 Diferentes tipos de cooperativas sociais desempenham um importante papel no processo de reestruturação e têm sido os principais instigadores da inovação social. As cooperativas de integração no trabalho empregam muitas pessoas que foram despedidas e que não conseguiriam regressar ao mercado de trabalho tradicional. Em alguns países, as cooperativas sociais são os maiores empregadores de pessoas com deficiência (por ex., na Bulgária, República Checa, Polónia, Itália, etc.). As cooperativas de prestação de serviços sociais participam na reestruturação do setor público. Um fenómeno específico novo são as cooperativas italianas que administram as propriedades confiscadas em resultado de atividades ilegais.

4.7 Num setor gravemente atingido pela crise, as cooperativas de habitação mostram-se muito mais resistentes do que o setor privado, medido pelo nível de produção de habitações novas. Estão igualmente mais fortemente empenhadas em reduzir as emissões de gases com efeito de estufa aumentando a eficiência energética. Este papel é particularmente importante nalguns países da União Europeia, nos quais estão a ser levados a cabo grandes projetos de renovação de cooperativas, frequentemente financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, como acontece, por exemplo, na República Checa e na Polónia.

4.8 Um breve panorama de alguns países europeus mostra os desempenhos relativamente superiores das sociedades cooperativas no que se refere ao crescimento, emprego, taxas de sobrevivência, criação de novas empresas (ver em particular: Zevi A., Zanotti A., Soulage F. e Zelaia A. (2011), *Beyond the crisis: Cooperatives, Work, Finance* (Para além da crise: Cooperativas, Trabalho, Finanças), Publicações Cecop, Bruxelas 2011).

4.8.1 Em 2009, o volume de negócios das cooperativas do Reino Unido cresceu 10 %, numa altura em que a economia britânica sofria uma contração de 4,9 %. Em 2010, o setor cooperativo continuou a crescer 4,4 % em comparação com uma taxa de crescimento do conjunto da economia britânica de 1,9 %. O número de cooperativas no Reino Unido tem vindo a aumentar de forma constante, com um crescimento de 9 % em 2010. Regista-se um crescimento das cooperativas em todos os setores da economia.

4.8.2 Na Alemanha, o setor cooperativo está em expansão, particularmente nos domínios da energia, das PME e dos cuidados de saúde. Nos últimos três anos, registou-se um aumento extraordinário em novas cooperativas: 370 em 2011, 289 em 2010, 241 em 2009 (*Genossenschaften in Deutschland* do DZ-Bank). Segundo o relatório *DGRV Geschäftsbericht 2010*, com base em dados fornecidos pelo Creditreform-Datenbank, em 2010, apenas 0,1 % das insolvências foram declaradas por sociedades cooperativas, o valor mais baixo entre todas as formas de empresa. No entanto, tem também sido afirmado que a adesão a uma cooperativa reduz muito o risco de falência individual das diversas empresas-membro.

4.8.3 Em França, a taxa de sobrevivência das cooperativas de trabalhadores após três anos é de 74 % em comparação com a média nacional de 66 %. Entre 2000 e 2009, 329 empresas foram convertidas em cooperativas de trabalhadores. Mais de 250 delas sobreviveram. Os números relativos a 2010 confirmaram a tendência de crescimento observada, em particular, nos últimos três anos. Realizaram-se mais de 50 novas conversões (Relatório Anual CG SCOP 2010).

4.8.4 Em Itália, o emprego em cooperativas cresceu 3 % em 2010 contra uma queda de 1 % no total do emprego privado. A crise no bem-estar social tem provocado um crescimento rápido do número de cooperativas sociais. A maioria das novas cooperativas são novas empresas (*start-ups*), mas aproximadamente uma em cada quatro são empresas derivadas (*spin-offs*), promovidas por outras cooperativas. As cooperativas têm uma esperança de vida mais longa. Um terço das cooperativas criadas em 1970-1989 ainda está em atividade, contra um quarto das restantes empresas. A «mortalidade» é menor: 4 % das cooperativas encerraram entre 2006 e 2009, em comparação com mais de 6 % no caso das outras empresas. A falência foi a causa mais dramática dos encerramentos, afetando 2% das cooperativas em 2009, contra 6% no caso das restantes empresas. O emprego

nas cooperativas, medido por tipo de contrato de trabalho, é menos precário. Seis por cento dos trabalhadores recentemente recrutados têm contratos de trabalho temporários, contra 11 % noutras empresas. Foi proporcionada formação a 40 % do pessoal em cooperativas, em comparação com uma média nacional de 26 %.

4.8.5 No caso de Espanha, país que tem sido particularmente atingido pela crise, a diminuição dos postos de trabalho em 2008 e 2009 foi de 4,5 % no setor cooperativo, em comparação com 8 % no caso das empresas convencionais. No entanto, em 2010, as cooperativas de trabalhadores aumentaram o número dos seus postos de trabalho em 0,2 % enquanto o nível de emprego total diminuiu 3,2 % nas empresas convencionais.

4.8.6 A situação em alguns países é semelhante à descrita. Por exemplo, na Suécia, o número de cooperativas em fase de arranque tem sido proporcionalmente maior do que o de outras empresas novas. A «taxa de mortalidade» das cooperativas é menor do que a das empresas convencionais. O movimento cooperativo em Chipre também está em crescimento, e o governo sublinha que o seu contributo para a melhoria da sociedade em termos económicos e sociais é de importância vital.

5. A forma como a mudança é gerida pelas cooperativas

5.1 O modelo de gestão específico das cooperativas, assente na propriedade comum, na participação democrática e no controlo pelos membros, bem como a capacidade de as cooperativas contarem com seus próprios recursos financeiros e redes de apoio, explica por que motivo as cooperativas são mais flexíveis e inovadoras na gestão da reestruturação ao longo do tempo, bem como na criação de novos negócios.

5.2 Uma das características essenciais de uma empresa cooperativa é a visão de longo prazo. A crise veio reforçar o uso de estratégias de longo prazo para proporcionar sustentabilidade económica e social aos seus membros. Uma sociedade cooperativa sacrificará o rendimento do capital, com vista a manter o emprego e o investimento.

5.3 Outra das características essenciais da sua gestão é o facto de as cooperativas estarem enraizadas no território em que exercem a sua atividade. Ao contrário do setor privado, não procedem a deslocalizações, o que não é incompatível com a globalização.

5.4 Devido a esse enraizamento local, o papel das cooperativas em zonas rurais assume uma importância cada vez maior, promovendo o desenvolvimento sustentável local, criando novos empregos e, dessa forma, perseguindo objetivos de interesse geral. Na medida em que a reestruturação se realiza ao nível local, a experiência das cooperativas é importante para encontrar as soluções necessárias. Nas zonas rurais, mantêm as atividades económicas e sociais, reduzindo assim a migração.

5.5 A sua implantação territorial e a sua ênfase nos interesses dos membros (famílias ou pequenas empresas) explicam por que razão os bancos cooperativos têm tido desempenhos bastante positivos durante a crise financeira. Os bancos cooperativos têm também mantido uma aposta muito forte no financiamento sustentável e socialmente responsável. Os efeitos da sua

conduta têm vindo a ser reforçados pela transferência, por parte da clientela, dos seus depósitos e empréstimos de bancos privados para os bancos cooperativos.

5.6 As cooperativas salvaguardam o emprego mediante um modelo de mobilidade interna conjugada com segurança no emprego. As cooperativas sociais e de trabalhadores preferem ajustar os níveis salariais ou o número de horas de trabalho, em vez de reduzirem postos de trabalho. Sempre que possível, têm internalizado atividades que anteriormente eram externalizadas. A segurança no emprego tem sido reforçada através da partilha de postos de trabalho disponíveis entre as empresas de um mesmo grupo ou rede de cooperativas. O modelo de criação de segurança para os trabalhadores durante o processo de transição assenta na formação profissional, uma vez que as cooperativas colocam a ênfase no desenvolvimento dos recursos humanos.

5.7 As cooperativas desenvolveram ao longo dos tempos diversas modalidades para cooperarem permanentemente entre si, tanto através de organizações representativas a todos os níveis como através de diferentes organizações empresariais como grupos, consórcios e cooperativas de segundo grau. Nos últimos anos e décadas, observa-se uma forte consolidação desta tendência, com uma correlação comprovada entre o aumento das cooperativas e o desenvolvimento das instituições que as interligam.

5.8 O potencial das organizações representativas é bem ilustrado pelo exemplo italiano. Itália caracteriza-se pela existência de várias associações intersetoriais de cooperativas. Todos os tipos de cooperativas (de trabalhadores, consumidores, agrícolas, etc.) são membros de uma dessas associações. Este padrão facilitou a criação de estruturas económicas comuns entre os vários setores, que são fatores de grande importância. As possibilidades de transferência de recursos humanos e financeiros, bem como de experiências, de um setor para outro, permitem a muitas sociedades e setores cooperativos resistir inclusivamente nos momentos mais difíceis.

5.9 Os grupos, consórcios e cooperativas de segundo grau permitem às empresas individuais manter-se de pequena dimensão, aproveitando simultaneamente as vantagens das economias de escala. Itália é um bom exemplo de consórcios nos setores da construção e dos serviços e no domínio das cooperativas sociais, que contribuem substancialmente para o desenvolvimento de cooperativas pequenas e novas. Noutros países como a Suécia existem também pequenos consórcios de cooperativas sociais. Existem grupos cooperativos importantes noutros setores como na agricultura, na indústria transformadora, no setor bancário e de distribuição em vários outros países da UE, tais como França, Alemanha, Espanha e Países Baixos, entre outros.

5.10 O grupo espanhol Mondragón é um excelente exemplo da forma como diversas sociedades cooperativas podem, numa base voluntária, constituir-se em autênticos grupos empresariais que incluem indústria, agricultura, distribuição, finanças, I&D e ensino superior. Um aspeto marcante do grupo Mondragón é a capacidade de manter o emprego em setores industriais globalizados e de levar a cabo uma reestruturação permanente de produtos, processos e serviços de pós-venda, através das suas plataformas industriais em todo o mundo e de um triângulo de inovação que engloba as empresas industriais, os centros universitários e de I&D do grupo.

5.11 As PME também se organizam em cooperativas, seguindo a mesma lógica de aumentar a sua capacidade empresarial. Esta experiência foi muito bem-sucedida, por exemplo, na Alemanha, onde as cooperativas de pequenas empresas são significativas, em comércios como padarias, talhos, etc.

5.12 Estão a surgir novos fenómenos para dar resposta às necessidades de certos grupos. As cooperativas formadas por médicos na Alemanha, mencionadas anteriormente, são um bom exemplo. Em Itália, em particular, a geração mais recente de profissionais altamente especializados está a voltar-se para o modelo da sociedade cooperativa para explorar oportunidades de mercado, o que lhes permite combinar o seu trabalho por conta própria com uma forma empresarial coletiva. Em Itália, foi aprovada recentemente uma lei sobre as profissões liberais, como parte do pacote global de reformas económicas, que apoia essas iniciativas.

5.13 As chamadas «Cooperativas de Atividade e de Emprego» têm vindo a ser criadas em França e, em menor medida, na Bélgica e na Suécia. Estas permitem que os desempregados se tornem trabalhadores por conta própria, organizando não só as suas atividades comerciais, mas também a sua formação profissional e segurança social no âmbito de uma sociedade cooperativa.

5.14 Em geral, as cooperativas não obtêm grande quantidade de capitais dos seus membros, e o acesso ao mercado de

capitais não é fácil. As cooperativas desenvolveram os seus próprios mecanismos de financiamento. Geralmente, as quotas dos membros das cooperativas não são transferíveis e os lucros não são utilizados para remunerar o capital, sendo normalmente reinvestidos na empresa sob a forma de reservas, o que reflete a sua estratégia a longo prazo: é do interesse dos seus membros evitar riscos excessivos e investir em atividades que respondam diretamente às suas necessidades.

5.15 Em alguns países da UE, como França, Espanha e Itália, estas reservas são indivisíveis, ou seja, não podem ser repartidas entre os membros mesmo em caso de liquidação, devendo antes ser utilizadas para o desenvolvimento do movimento cooperativo. As reservas indivisíveis são comprovadamente um forte travão contra a desmutualização.

5.16 Foram introduzidas disposições legais nalguns países com vista a permitir que terceiros proporcionem capital de risco, com e sem direito de voto, a cooperativas (por ex., *socio sovventore* na Lei italiana 59/1992), tendo sido criadas instituições especiais para esse fim (por ex., em Itália, os Fundos de Desenvolvimento de Cooperativas (*Fondi mutualistici*) e a *Cooperazione Finanza Impresa* (CFI), em França a IDES e em Espanha as estruturas de investimento do Grupo Mondragón). Isso veio possibilitar também às cooperativas melhorar o seu diálogo com outras instituições financeiras.

Bruxelas, 25 de abril de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

480.^a SESSÃO PLENÁRIA DE 25 E 26 DE ABRIL DE 2012

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006

[COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD)]

(2012/C 191/06)

Relator: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Em 25 e 27 de outubro de 2011, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos dos artigos 177.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 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006

COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 3 de abril de 2012.

Na sua 480.^a reunião plenária, de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 162 votos a favor, 9 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE considera que as políticas económicas aplicadas atualmente na UE (austeridade, restrições orçamentais a nível nacional, limitação do orçamento da UE, pacto orçamental, limitação do BCE, etc.) estão a desencadear um processo de recessão com consequências imprevisíveis, numa altura em que é necessário precisamente o contrário, ou seja, avançar em simultâneo, senão antes, no sentido de apoiar **o crescimento e o emprego** com uma proposta eficaz, mais corajosa. Um contributo significativo para este objetivo poderia ser dado pelos fundos estruturais (e, em parte, numa base temporária,

pelos da política agrícola comum), como já foi sugerido na cimeira de 30 de janeiro de 2012, embora de forma limitada.

1.2 Há que lançar um plano europeu de crescimento – um «New Deal» – com grandes projetos bem direcionados que envolvam alguns setores fundamentais suscetíveis de colocar a economia da UE de novo em movimento. Este plano poderia ser financiado utilizando, com efeitos imediatos, fundos residuais de 2007-2013, a que se poderia acrescentar, logo que possível e por um tempo limitado, parte dos fundos previstos para 2014-2020. Este fundo deveria ser apoiado e impulsionado por uma intervenção do Banco Europeu de Investimento (BEI),

através da emissão de obrigações ⁽¹⁾ (artigo 87.º do novo regulamento), o que teria um efeito multiplicador nos investimentos, pois atrairia capital de fora, e um efeito positivo sobre a dívida soberana e sobre o Euro, que seria reforçado.

1.3 O CESE está convicto de que uma **parceria** que envolva todos os parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, na preparação, execução e avaliação ex post dos projetos realizados no âmbito da política de coesão da UE contribuirá diretamente para o seu sucesso. O Comité acolhe favoravelmente os avanços introduzidos pelo artigo 5.º das propostas da Comissão Europeia, que fazem da parceria horizontal um elemento obrigatório. Reitera que a participação deve ser efetiva em todas as fases da implementação dos fundos e incluir os parceiros com direito de voto nos comités de monitorização. Neste contexto, o CESE considera que o artigo 5.º do Regulamento que estabelece as disposições comuns deve ser revisto e reformulado de modo que as suas disposições em matéria de parcerias, designadamente no n.º 2, sejam efetivamente aplicadas a todos os níveis administrativos: nacional, regional e local.

1.3.1 O CESE está interessado em contribuir para o código de conduta referido no artigo 5.º e profundamente preocupado com os sinais enviados pelo Conselho, em que os Estados-Membros demonstraram a sua intenção de restringir a implementação do princípio da parceria; apela à Comissão e ao Parlamento Europeu para que rejeitem este desenvolvimento. O Código de Conduta deverá incluir uma definição, claramente inclusiva, de organizações não-governamentais, incluindo organizações representativas de grupos vulneráveis, na aceção dos artigos 10.º e 19.º do TFUE, como mulheres, idosos, jovens, orientação sexual, deficiência, religião e minorias étnicas. Além disso, o código de conduta deverá estabelecer regras claras para a implementação de projetos e programas, insistir no seu tratamento em tempo útil e prever um procedimento de reclamação, permitindo, assim, uma implementação e utilização eficazes e não burocráticas dos programas da política de coesão. O Comité considera que quaisquer critérios adicionais para aprovação utilizados pelos Estados-Membros deverão ser, primeiro, sujeitos a escrutínio público, para evitar burocracia adicional (e regulamentação excessiva – «gold-plating» – a nível nacional).

1.4 O CESE aprova uma maior utilização da **condicionalidade** ex ante e ex post nos fundos estruturais da UE, a fim de obter resultados mais bem direcionados, efetivos e sustentáveis. Rejeita, porém, a condicionalidade macroeconómica por penalizar as regiões e os cidadãos, que não são responsáveis pelas decisões macroeconómicas tomadas a nível nacional ou europeu.

1.5 O CESE reconhece os esforços realizados pela Comissão para **simplicificar os procedimentos**, mas considera-os insuficientes. Continua a existir um grau excessivo de complexidade. Ao darem uma importância excessiva à auditoria e aos procedimentos, as autoridades nacionais e europeias continuam a

entravar o acesso das PME e ONG ao financiamento europeu. É necessário reduzir a burocracia, especialmente nos países em que os sistemas territoriais federais criam vários níveis de burocracia.

1.6 O CESE põe à consideração a ideia de criar uma abordagem de «balcão único» para os beneficiários, de modo a tornar a política de coesão mais «orientada para os beneficiários» (uma abordagem com base no cliente). Entende igualmente que é necessário elevar o limiar abaixo do qual os projetos apenas são auditados uma vez, em conformidade com o artigo 140.º, dos atuais 100 000 euros para 250 000 euros. Este montante deve aplicar-se à componente de financiamento comunitário desses projetos, de modo a obter uma maior simplificação das regras.

1.7 O CESE considera positivas as propostas da Comissão sobre a **concentração temática**, já que esta será uma forma de reduzir a fragmentação de esforços. Nesta ótica, incita a uma maior coordenação dos esforços entre os vários fundos estruturais, de modo a criar uma política de coesão única e harmonizada, que possa contribuir plenamente para a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020. É de opinião que facilitar a acessibilidade, por um lado, e reforçar a capacidade das partes interessadas na política de coesão (parceiros na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns), por outro, deverão tornar-se áreas temáticas específicas.

1.8 O CESE reitera a importância de alterar o artigo 7.º do Regulamento que estabelece as disposições comuns para que integre o acesso aos fundos e a **acessibilidade das pessoas com deficiência**, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

1.9 Sublinha a importância de **reforçar as capacidades** dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, e apela à inclusão de uma definição de reforço de capacidades no artigo 2.º, a qual deve ser entendida como uma melhoria da participação dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, na preparação, implementação e monitorização dos fundos estruturais em todas as fases.

1.10 O CESE exorta a Comissão a apresentar o **Quadro Estratégico Comum (QEC)** permitindo às instituições da UE e aos órgãos políticos participarem na negociação e na adoção do mesmo.

1.11 O Comité recomenda que seja clarificada a participação dos agentes da **economia social** na prossecução dos diferentes objetivos dos fundos.

1.12 O CESE está convicto de que a condicionalidade não deve comprometer a **flexibilidade** das ações estruturais, já que nenhuma solução se adequa a todas as regiões, mas deve preservar objetivos comuns reforçando a coesão através de regras comuns.

⁽¹⁾ Para mais informações, consultar os pareceres do CESE sobre os temas «Relançar o crescimento», JO C 143 de 22.05.2012, p. 10 e «Fundo de Coesão», Ver página 38do presente Jornal Oficial.

1.13 O Comité apoia veementemente a proposta de que pelo menos 20 % do total de dotações nacionais do Fundo Social Europeu sejam afetados à inclusão social e ao combate à pobreza.

1.14 O CESE saúda o esforço com vista à criação de um Regulamento que estabelece as disposições comuns mais orientado para os resultados e considera que os **indicadores** baseados apenas em indicadores macroeconómicos como o PIB são claramente ineficazes para identificar o nível de coesão.

1.15 Apela ao **reforço das capacidades** dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, no artigo 51.º do mesmo regulamento. A inclusão destes parceiros neste processo de apoio, estudos, avaliações e assistência de peritos, juntamente com outras ações apoiadas através de **assistência técnica**, levarão a uma participação mais significativa e a uma maior capacidade de participação de todos os parceiros envolvidos nos fundos estruturais e, em última instância, contribuirão para o êxito da implementação da política de coesão. O Comité lamenta que se proponha que os programas operacionais para assistência técnica sejam excluídos das ações em matéria de ambiente, igualdade de oportunidades e igualdade entre homens e mulheres. Esta exclusão deverá ser suprimida do artigo 87.º.

1.16 O CESE está convicto da necessidade de aproveitar ao máximo o financiamento limitado disponível, através de uma **engenharia financeira** inteligente, e de garantir que cada euro gasto no financiamento da coesão tenha o máximo impacto possível. O Comité sublinha a importância de coordenar cuidadosamente as atividades dos vários fundos estruturais e a necessidade de rever as taxas de cofinanciamento para que reflitam melhor as necessidades dos beneficiários no âmbito da atual crise.

1.17 Nos termos do artigo 174.º do TFUE, a política de coesão é fundamental para reforçar a coesão económica, social e territorial da UE. Para os Estados-Membros cujo crescimento do PIB no período 2007-2009 foi negativo e que demonstraram uma boa taxa de absorção no período em curso, a taxa de nivelamento será fixada, pelo menos, ao nível do período em curso. O nível da taxa de nivelamento fixado para a política de coesão não é aplicável aos fundos destinados aos setores das pescas e do desenvolvimento rural.

2. Desafio lançado à UE pela crise: novos fundos estruturais para uma era exigente

2.1 A taxa de desemprego na UE subiu para 10,3 % devido à crise económica (mais de cinco milhões são jovens – a «geração perdida») e a percentagem de pessoas em risco de exclusão social aumentou mais de 4 % em alguns países da UE, e 3 % no caso de pessoas gravemente carenciadas.

2.2 Apesar dos esforços até à data das políticas da UE em matéria de coesão, desenvolvimento rural e pescas, as desigualdades entre regiões estão novamente a aumentar. Segundo o Quinto Relatório sobre a Coesão, em geral as disparidades aumentaram, especialmente dentro dos países (as capitais a ficarem mais ricas e as regiões menos desenvolvidas a ficarem mais pobres), e, em alguns casos, de forma bastante dramática. O

relatório revela também grandes disparidades entre cidades e zonas rurais, quanto ao nível de desenvolvimento ⁽²⁾.

2.3 O CESE, com base no que foi acordado na cimeira de 30 de janeiro de 2012, solicita à Comissão e ao Conselho que adotem um «procedimento especial» que suspenda os regulamentos atuais durante 5 anos, de modo a permitir uma utilização imediata e rápida dos fundos e eliminar os entraves inúteis e os poderes administrativos discricionários. Isto será especialmente vantajoso para as PME envolvidas na inovação e na melhoria da produção e para os projetos envolvendo jovens.

2.4 A política de coesão está no cerne da UE. Segundo o artigo 174.º do TFUE, a União desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial. Em especial, a União procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas.

2.5 Neste contexto, o Comité realça que, em relação aos Estados-Membros que apresentam um crescimento médio do PIB negativo no período de 2007 a 2009 e uma boa taxa de absorção no período atual, o teto das dotações será fixado a um nível pelo menos idêntico ao do período atual. O teto das dotações da política de coesão não se aplicará os fundos destinados às pescas e ao desenvolvimento rural.

2.6 O CESE colocou grande ênfase na importância de articular os fundos estruturais com a Estratégia Europa 2020. Assim, os seus objetivos e metas devem estar fortemente alinhados pela política de coesão ⁽³⁾ e incluir uma referência mais clara e mais evidente à forma como os futuros fundos estruturais contribuirão para os objetivos estabelecidos pelas iniciativas emblemáticas da Estratégia Europa 2020, que terão de ser revistos num futuro próximo, se a UE quiser atingi-los num contexto de crise profunda.

2.7 O CESE já salientou em vários pareceres ⁽⁴⁾ que os objetivos dos fundos estruturais são mais vastos do que a Estratégia Europa 2020. Por esta razão, os fundos estruturais devem ser um mecanismo para garantir que a economia da UE reforça as suas políticas em matéria de emprego e educação, de modo a conservar e a fortalecer o seu capital humano, bem como o investimento necessário para assegurar o crescimento, o emprego e a inclusão social. Devem contribuir para alcançar outras estratégias e políticas na UE, designadamente a estratégia para a igualdade entre homens e mulheres 2010-2015, a lei das pequenas empresas («Small Business Act»), a estratégia energética para a Europa, a estratégia europeia para a deficiência

⁽²⁾ Ver os pareceres do CESE sobre os temas «As áreas metropolitanas e as cidades-região no âmbito da Estratégia Europa 2020», JO C 376 de 22.12.2011, p. 7, e «Agricultura e artesanato» JO C 143 de 22.05.2012, p. 35

⁽³⁾ Ver os pareceres do CESE sobre os temas: «Quinto Relatório sobre a Coesão», JO C 248 de 25.8.2011, p. 68, «O papel e as prioridades da política de coesão na Estratégia Europa 2020», JO C 248 de 25.8.2011, p. 1, e «As áreas metropolitanas e as cidades-região no âmbito da Estratégia Europa 2020», JO C 376 de 22.12.2011, p. 7.

⁽⁴⁾ Pareceres do CESE sobre os temas «Política Regional e Crescimento Inteligente», JO C 318 de 29.10.2011, p. 82, e «Quinto Relatório sobre a Coesão», JO C 248 de 25.8.2011, p. 68.

2010-2020, o quadro da UE para as estratégias nacionais em prol dos ciganos e a estratégia em favor do desenvolvimento sustentável.

2.8 O CESE manifesta-se profundamente preocupado com o impacto da crise e acredita que os fundos estruturais podem contribuir para se sair dela, desde que a revisão da governação económica da UE, que atualmente não produz crescimento, emprego ou inclusão social, realce que as medidas de austeridade destinadas à estabilidade macroeconómica não devem comprometer os esforços para maior coesão na UE. As intervenções estruturais deverão produzir resultados em termos de crescimento, inclusão social e melhores níveis de emprego.

2.9 A gravidade da crise económica põe em evidência que o montante (376 mil milhões de euros) atualmente proposto pela Comissão para os fundos estruturais 2014-2020 não é suficiente para criar maior coesão económica, social e territorial na UE. Assim, o CESE exorta a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu a reconsiderarem a atual proposta para os fundos estruturais no âmbito do quadro financeiro plurianual (QFP) e solicita que as instituições concentrem os fundos da UE nas regiões menos desenvolvidas e que não criem mais burocracia e fragmentação.

2.10 A crise não deve impedir a UE de respeitar os seus compromissos e convenções internacionais, como a Convenção-quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

3. Fundos estruturais eficientes requerem princípios sólidos

3.1 Programação estratégica

3.1.1 O CESE considera o Quadro Estratégico Comum (QEC) um desenvolvimento fundamental, que garantirá uma ação mais coordenada para a implementação da política de coesão pelos diversos fundos estruturais.

3.1.2 Acolhe favoravelmente o QEC mas apela a uma abordagem orientada para os beneficiários. Atualmente, estes enfrentam procedimentos diferentes para obterem os subsídios (por exemplo, diferenças entre o FEDER e o FEADER), o que representa uma carga administrativa para potenciais beneficiários. O QEC, na proposta atual, é apenas um conjunto de critérios administrativos, mas falta a ideia de um balcão único para os beneficiários. O QEC deve também fornecer uma documentação clara e uma interpretação inequívoca das regras a aplicar em todos os Estados-Membros. Tal garantirá que o QEC se torna num instrumento que aumentará a eficácia dos fundos, não acrescentando carga administrativa suplementar.

3.1.3 O CESE entende que o QEC deverá fornecer os pormenores das prioridades de investimento, que resultam dos objetivos da Estratégia Europa 2020, e reconhecer, em especial, os canais que permitirão realizar a inclusão social das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, incluindo mulheres, jovens, imigrantes, idosos e pessoas com deficiência.

3.1.4 O CESE é também de opinião que o QEC deveria ser decidido com a participação de todas as instituições e órgãos consultivos da UE, para garantir o nível máximo de apropriação por todos.

3.1.5 A inclusão dos contratos de parceria é apoiada, para assegurar que as metas comuns a nível europeu, nacional e regional são alcançadas.

3.1.6 O CESE preconiza que todos os contratos de parceria e respetivos programas estejam associados aos programas nacionais de reformas, que deverão refletir todos os objetivos definidos na Estratégia Europa 2020, bem como outras obrigações resultantes de compromissos e convenções internacionais, como a Convenção-quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

3.1.7 A inclusão dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, na preparação e adoção dos contratos de parceria será um elemento-chave para o êxito dos fundos estruturais, incluindo as alterações a propor aos contratos de parceria (artigo 15.º), pelo que o Regulamento que estabelece as disposições comuns proposto deverá ser alterado em conformidade.

3.1.8 O CESE solicita a alteração do artigo 14.º da proposta de Regulamento que estabelece as disposições comuns à luz dos artigos 10.º e 19.º do TFUE, de modo a incluir na sua alínea c) referências adequadas aos grupos vulneráveis, como mulheres, idosos, jovens, orientação sexual, deficiência, religião e minorias étnicas.

3.2 Concentração e simplificação temática

3.2.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de Regulamento que estabelece as disposições comuns, que define um conjunto comum de regras aplicáveis aos fundos estruturais. Isso dará à UE uma visão comum e maior coerência e eficácia à política de coesão da União.

3.2.2 O CESE saúda as 11 áreas temáticas. Porém, acredita que também deveriam ser acrescentadas outras áreas temáticas, como facilitar a acessibilidade, por um lado, e reforçar a capacidade dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, por outro. O Comité exorta a que sejam incluídas no artigo 9.º da proposta de Regulamento que estabelece as disposições comuns.

3.2.3 Salienta que todos os países se deveriam concentrar nas áreas definidas no Regulamento que estabelece as disposições comuns, de modo a assegurar sinergias e um crescimento mais coeso e inclusivo.

3.2.4 Lembra que tem vindo a apelar à simplificação dos procedimentos administrativos, contabilísticos e de auditoria, «A simplificação deve tornar-se no principal objetivo da política de coesão»⁽⁵⁾, pelo que acolhe com agrado os esforços da atual

⁽⁵⁾ Pareceres do CESE sobre os temas «Quinto Relatório sobre a Coesão», JO C 248 de 25.8.2011, p. 68, e «Parcerias eficazes para a política de coesão», JO C 44 de 11.2.2011, p. 1.

proposta no sentido de incluir este princípio. É necessário evitar a burocracia excessiva e há que redobrar esforços para que os beneficiários finais tirem partido das ações. A simplificação deverá traduzir-se em maior clareza em matéria de elegibilidade, auditoria, pagamentos e utilização de TIC, o que passa por simplificar o texto do regulamento e reduzir o seu articulado.

3.2.5 O limiar de 100 000 euros para a aplicação de regras simplificadas deve ser aumentado para 250 000 euros, para a parte de financiamento comunitário dos projetos que apenas são auditados uma vez segundo o artigo 140.º da proposta de Regulamento que estabelece as disposições comuns. Os orçamentos da maior parte dos projetos custam mais do que o montante de financiamento proposto no regulamento, devido à carga administrativa excessiva. Esta simplificação, com este novo limiar, poderá ter um impacto positivo na aplicação desta regra aos mecanismos das subvenções globais.

3.2.6 O CESE põe à consideração a ideia de criar uma abordagem de «balcão único» para os beneficiários, de modo a tornar a política de coesão mais «orientada para os beneficiários» (uma abordagem com base no cliente).

3.2.7 A utilização de um vasto leque de reembolsos e de administração em linha também é bem acolhida. O CESE sublinha a importância de garantir que a utilização da administração em linha prevê o acesso por todos, incluindo idosos, pessoas de minorias étnicas e pessoas com deficiência.

3.3 *Quadro de desempenho e condicionalidade*

3.3.1 O CESE considera que a inclusão da condicionalidade no Regulamento que estabelece as disposições comuns é um mecanismo adequado para garantir a prossecução efetiva dos objetivos comuns da UE.

3.3.2 Acolhe favoravelmente a condicionalidade ex ante, conforme expressou em pareceres anteriores⁽⁶⁾, pois esta abordagem é vista como uma forma de melhorar a qualidade da despesa da UE em matéria de política de coesão. Porém, essa condicionalidade não deverá criar encargos administrativos adicionais, deverá, sim, assegurar uma utilização mais coerente e eficiente dos fundos estruturais.

3.3.3 No entanto, o CESE discorda da utilização da condicionalidade macroeconómica⁽⁷⁾ enquanto metodologia, uma vez que «castiga» as partes erradas. O Comité não apoia qualquer medida coerciva através da política de coesão (incluindo a suspensão dos pagamentos) no próximo (sexto) pacote de governação económica. Quaisquer medidas tomadas no domínio da condicionalidade macroeconómica não devem ter efeito sobre os beneficiários dos fundos estruturais.

3.3.4 É essencial que a análise do desempenho inclua a participação e o reconhecimento dos parceiros, na aceção do

artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, enquanto intervenientes efetivos na implementação da política de coesão.

3.4 *Flexibilidade*

3.4.1 O CESE é de opinião que os princípios da condicionalidade não devem comprometer a flexibilidade das ações estruturais, já que nenhuma solução se adequa a todas as regiões.

3.4.2 A flexibilidade não deve comprometer os objetivos comuns da coesão através de regras comuns aplicadas a todos os beneficiários.

3.5 *Governança a vários níveis*

3.5.1 O CESE acolhe favoravelmente a abordagem da governação a vários níveis como forma de assegurar a apropriação dos fundos e dos objetivos da coesão social. Os parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, deverão participar plenamente, em conformidade com o artigo 5.º, em todas as fases de implementação dos fundos, incluindo ao nível local e regional. O CESE reitera a importância dos pactos territoriais no passado para incluir a participação da sociedade civil.

3.5.2 Insiste na importância de assegurar sinergias entre todos os instrumentos estabelecidos pelos fundos estruturais.

4. **Os princípios da política de coesão requerem instrumentos adequados para atingir a coesão**

4.1 *Parceria: com a sociedade civil – o contrato de parceria*

4.1.1 O CESE sempre apoiou a aplicação do princípio da parceria à política de coesão⁽⁸⁾. Todas as partes interessadas deveriam estar representadas nos trabalhos preparatórios dos contratos de parceria e de assistência técnica.

4.1.2 O CESE acolhe, por conseguinte, com grande satisfação o artigo 5.º da atual proposta de Regulamento que estabelece as disposições comuns, bem como a proposta com vista à elaboração de um código de conduta europeu sobre a parceria, do qual constem as várias responsabilidades e os direitos de participação dos diferentes parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns. A preparação do código de conduta deverá assegurar a plena participação destes parceiros.

4.1.3 O CESE realça que importa assegurar a participação da sociedade civil com base num acesso em pé de igualdade ao financiamento e através de uma definição inclusiva clara. A sociedade civil é, não raras vezes, excluída do acesso aos fundos devido a obstáculos criados pelas regras de cofinanciamento, encargos administrativos, objetivos desadequados dos programas operacionais nacionais e falta de participação na monitorização dos fundos.

⁽⁶⁾ Parecer sobre o tema «Quinto Relatório sobre a Coesão», JO C 248 de 25.8.2011, p. 68.

⁽⁷⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Política Regional e Crescimento Inteligente», JO C 318 de 29.10.2011, p. 82.

⁽⁸⁾ Pareceres do CESE sobre os temas «Parcerias eficazes para a política de coesão», JO C 44 de 11.2.2011, p. 1, e «Quinto Relatório sobre a Coesão», JO C 248 de 25.8.2011, p. 68.

4.1.4 O código de conduta deverá estabelecer regras claras para a candidatura, insistir no seu tratamento em tempo útil e prever um procedimento de reclamação, permitindo, assim, uma implementação e utilização eficazes e não burocráticas dos programas da política de coesão. O Comité considera que quaisquer critérios adicionais para aprovação utilizados pelos Estados-Membros deverão ser, primeiro, sujeitos a escrutínio, para evitar burocracia adicional (e regulamentação excessiva – «gold-plating» – a nível nacional).

4.1.5 O código de conduta deve indicar claramente as várias responsabilidades e os direitos de participação dos diferentes parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns.

4.1.6 Para este efeito, o CESE preconizou igualmente o estabelecimento de um contrato de parceria entre cada Estado-Membro e as suas regiões e sociedade civil⁽⁹⁾.

4.1.7 O Comité sublinha a necessidade de criar uma ampla parceria que represente um vasto leque de interesses diferentes. Há que estabelecer formas claras para determinar as responsabilidades e as funções destes parceiros diversos.

4.1.8 O CESE lamenta que o regulamento geral não preveja um mecanismo europeu de parceria com os parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, e apela, por conseguinte, à inclusão de um mecanismo deste género na proposta de regulamento.

4.1.9 O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão de reforçar as iniciativas de tipo participativo com base na experiência alcançada com a abordagem do Leader. Exorta a que as partes interessadas da sociedade civil sejam representadas nos grupos de ação local do Leader.

4.2 *Comités de monitorização*

4.2.1 O CESE apoia com veemência a atribuição de direitos de voto aos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, presentes nos comités de monitorização, em conformidade com o artigo 42.º do mesmo regulamento, e sublinha, mais uma vez, a importância de assegurar que todos os parceiros tenham aí direitos iguais. Insiste em que é premente que todas as partes envolvidas nos mecanismos estejam em pé de igualdade e apela à inclusão de orientações específicas no QEC.

4.2.2 Reitera a importância de uma análise e de uma avaliação minuciosas da utilização dos fundos e destaca que este é um ponto fundamental para compreender o diferente impacto dos fundos no contexto variável das regiões europeias.

4.3 *Assistência técnica*

4.3.1 Apela ao reforço das capacidades dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, no artigo 51.º do regulamento geral. A inclusão destes parceiros neste processo de apoio, estudos, avaliações e assistência de peritos, juntamente com outras ações apoiadas através de assistência técnica, levarão a uma participação mais significativa e a uma maior capacidade de participação

de todos os parceiros envolvidos nos fundos estruturais. Entende que este deve ser um pré-requisito para a participação.

4.3.2 O Comité lamenta que se proponha que os programas operacionais para assistência técnica sejam excluídos das ações em matéria de ambiente, igualdade de oportunidades e igualdade entre homens e mulheres. Esta exclusão deverá ser suprimida do artigo 87.º.

4.3.3 O CESE recorda que o Fundo Social Europeu está mais avançado em termos de utilização da assistência técnica para a participação dos parceiros definidos no artigo 5.º, n.º 1. Exorta à aplicação do princípio de parceria, de forma idêntica, em todos os fundos estruturais.

4.4 *Reforço de capacidades*

4.4.1 O CESE apela à inclusão de uma definição de reforço de capacidades no artigo 2.º, a qual deve ser entendida como uma melhoria da participação dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, na preparação, implementação e monitorização dos fundos estruturais em todas as fases, incluindo, nomeadamente, formação, participação na assistência técnica, inclusão de organizações representativas de grupos vulneráveis, apoio à aplicação dos fundos. Deve igualmente ser integrada no QEC.

4.4.2 O reforço de capacidades dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, deve abranger igualmente o acesso aos fundos, como previsto no artigo 87.º do mesmo regulamento. O CESE lamenta que o princípio da não discriminação no acesso aos fundos não esteja incluído no seu artigo 7.º.

4.5 *Não discriminação e acesso aos fundos*

4.5.1 O CESE acolhe favoravelmente a inclusão da não discriminação na atual proposta de Regulamento que estabelece as disposições comuns. Contudo, lamenta que o princípio de acessibilidade para as pessoas com deficiência, constante do artigo 16.º do atual regulamento geral, não tenha sido mantido na proposta de futuro Regulamento que estabelece as disposições comuns.

4.5.2 Os candidatos, os beneficiários e os parceiros deviam ter direitos vinculativos relativamente às autoridades dos Estados-Membros, bem como o direito de acesso a um mecanismo de reclamação que lhes permita levantar objeções.

4.5.3 O CESE recorda que o acesso aos fundos exigirá esforços em matéria de reforço das capacidades dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, bem como um recurso mais amplo aos mecanismos das subvenções globais. Reitera que a formação, coordenada pela Comissão, pode facilitar substancialmente este acesso.

4.6 *Apoio à economia social*

4.6.1 O CESE acolhe favoravelmente as disposições propostas relativamente aos agentes da economia social e recomenda que a sua participação nos objetivos dos fundos estruturais seja clarificada. Estas não devem limitar os agentes da economia social aos programas de inclusão social, mas também a outras prioridades importantes de todos os fundos, como a promoção

⁽⁹⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Quinto Relatório sobre a Coesão», JO C 248 de 25.8.2011, p. 68, pontos 2.1.6, 6.1 e 6.2.

do emprego, o combate à pobreza, o melhoramento dos níveis de educação, a criação de empresas, o empreendedorismo, a competitividade empresarial e o apoio às empresas, o desenvolvimento local, a investigação, o desenvolvimento e a inovação, a formação e o ensino.

4.7 Multifundos – Engenharia financeira

4.7.1 O CESE acolhe favoravelmente a possibilidade de combinar fundos para atingir melhores resultados quando da sua implementação.

4.7.2 Está convicto de que os fundos estruturais terão um efeito de alavanca e, para o promover no nível local, recomenda que se reserve uma percentagem adequada dos recursos para os fundos mistos suscetíveis de mobilizar os recursos locais endógenos e criar vários mecanismos de financiamento local duráveis, assegurando igualmente a sustentabilidade da ação da UE.

4.7.3 O CESE está convicto de que, através do recurso à engenharia financeira, conseguir-se-á aproveitar ao máximo o financiamento limitado disponível, sendo necessário garantir que cada euro gasto no financiamento da coesão tenha o máximo impacto possível. Há que dar maior uso às obrigações de projeto da Estratégia Europa 2020. O CESE propõe que se examine cuidadosamente a possibilidade de utilizar os fundos estruturais já reservados para o futuro, bem como as verbas não utilizadas do período de programação 2007-2013, como garantia de empréstimo para continuar a obter adiantamentos reembolsáveis do BEI que seriam disponibilizados às PME e às empresas para impulsionar hoje o crescimento económico da Europa. A este respeito, há que examinar igualmente os fundos renováveis e os microcréditos.

4.8 Afetação

4.8.1 O CESE apoia a proposta de que pelo menos 20 % do total de dotações nacionais do Fundo Social Europeu sejam afetados à inclusão social e ao combate à pobreza. Opõe-se à redução deste objetivo. À luz da atual crise económica, é necessário que a Europa social continue visível para os cidadãos. Em particular, as empresas sociais são fundamentais para realizar estes objetivos e dar um contributo significativo para a inclusão dos grupos mais afetados da sociedade e do mercado de trabalho.

4.8.2 O Comité propõe prosseguir a prática existente de financiar os projetos de transportes através de uma rubrica orçamental separada. A repartição no âmbito do Fundo de Coesão proposta pela Comissão Europeia resultaria numa redução do montante disponível para a coesão.

4.9 Taxas de cofinanciamento

4.9.1 As regras de cofinanciamento deviam ser moduladas em função das circunstâncias⁽¹⁰⁾. Há que ter em conta a capacidade de absorção dos vários beneficiários.

4.9.2 O CESE apoia a proposta da Comissão de aumentar as taxas de cofinanciamento para um máximo de 95 % para os Estados-Membros com dificuldades financeiras⁽¹¹⁾, apresentada

em 2011 e mantida no Regulamento que estabelece as disposições comuns. Entende que o acesso ao cofinanciamento deveria ser igualmente proporcionado aos órgãos locais que não têm acesso a empréstimos, porque não dispõem de um orçamento autónomo, não estando, por isso, em condições de propor o seu próprio contributo.

4.9.3 O CESE apoia a ideia de que os projetos direcionados para as necessidades de grupos vulneráveis e de grupos em risco de exclusão devem beneficiar de taxas de cofinanciamento mais elevadas. Tendo em conta o risco crescente de cortes orçamentais nas políticas sociais nacionais, em virtude das medidas de austeridade, esta taxa devia elevar-se a 100 % para os Estados-Membros mais afetados pela crise económica.

4.10 Sensibilização

4.10.1 O CESE realça a necessidade de incluir estratégias de sensibilização respeitantes aos requisitos do Regulamento que estabelece as disposições comuns e ao significado dos principais princípios e mecanismos estabelecidos.

4.10.2 Há que recorrer à assistência técnica e a outros instrumentos para assegurar que todos os intervenientes no processo (incluindo, em especial, os parceiros na ação do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns), desde as autoridades de gestão até aos responsáveis pela implementação dos projetos, têm um conhecimento suficiente dos principais elementos constantes do regulamento em apreço.

4.11 Habitação social

4.11.1 O CESE recorda a importância de incluir a habitação social no Regulamento que estabelece as disposições comuns e indica que este domínio poderia beneficiar de uma definição mais clara no QEC apenso ao regulamento.

4.12 Políticas macrorregionais – Política urbana

4.12.1 O CESE apoia a abordagem com vista a reforçar o papel das estratégias de cooperação macrorregional na política de coesão. A cooperação entre macrorregiões tem um elevado potencial para assegurar uma melhor relação custo-benefício das verbas investidas nessas regiões.

4.12.2 O CESE apoia plenamente uma maior capacidade de resposta às necessidades das zonas urbanas. Com efeito, 5 % do financiamento do FEDER está destinado ao desenvolvimento urbano e à criação de uma plataforma urbana⁽¹²⁾.

4.12.3 As políticas urbanas deviam concentrar-se na criação de ambientes sustentáveis mais vastos que garantam uma melhor mobilidade para todos os cidadãos, espaços a pensar nos cidadãos, bem como políticas urbanas ecológicas, especialmente para os idosos, as pessoas com mobilidade reduzida e as pessoas com deficiência.

4.12.4 O CESE salienta a importância da investigação e desenvolvimento efetuados pelo ESPON (Orate) no domínio do desenvolvimento territorial europeu.

⁽¹⁰⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Quinto Relatório sobre a Coesão», JO C 248 de 25.8.2011, p. 68, pontos 2.2.1 e 6.10.

⁽¹¹⁾ Pareceres do CESE: JO C 24 de 28.1.2012, 2012/C/24/17 a 2012/C/24/19.

⁽¹²⁾ Em sintonia com anteriores pareceres do CESE sobre os temas: «As áreas metropolitanas e as cidades-região no âmbito da Estratégia Europa 2020», JO C 376 de 22.12.2011, p. 7, e «O papel e as prioridades da política de coesão na Estratégia Europa 2020», JO C 248 de 25.8.2011, p. 1.

4.13 Indicadores

4.13.1 O CESE saúda o esforço com vista à criação de um regulamento mais orientado para os resultados, o que requer indicadores fiáveis.

4.13.2 Está convicto de que os indicadores baseados apenas em indicadores macroeconómicos como o PIB são claramente desadequados para identificar o nível de coesão. Há que utilizar outros indicadores na política de coesão⁽¹³⁾. A utilização deste tipo de indicadores deve estar sujeita a avaliação intercalar no período de programação.

4.13.3 O CESE recomenda que a Comissão tenha em devida consideração os indicadores de desempenho definidos no nível local e da Comunidade e que melhore a utilização que faz dos indicadores qualitativos a par dos quantitativos, nomeadamente, que melhore a medição do valor acrescentado social e local produzido pelos programas e ações.

4.13.4 Os indicadores devem medir o impacto a longo prazo. Não se devem basear exclusivamente na relação custo-benefício, mas devem igualmente ter em conta outros aspetos sociais. É importante que todos os atores da política de coesão recebam formação sobre a utilização dos novos indicadores.

4.14 Âmbito geográfico (artigo 89.º)

4.14.1 O CESE insiste em que as ações em matéria de inclusão social, educação e emprego envidadas através dos fundos estruturais envolvam todos os grupos vulneráveis, como as mulheres, os imigrantes e as pessoas com deficiência, e sejam organizadas e implementadas independentemente do âmbito geográfico.

4.15 Progresso estratégico

4.15.1 O CESE recorda que os relatórios de progresso devem incluir uma avaliação dos progressos realizados nas ações em matéria de inclusão dos grupos vulneráveis nas regiões objeto das intervenções.

4.15.2 Entende que os artigos 49.º e 101.º da proposta de Regulamento que estabelece as disposições comuns deveriam incluir igualmente uma avaliação conjunta das prioridades horizontais e temáticas.

4.15.3 As funções da autoridade de gestão constantes do artigo 114.º deveriam incluir a informação repartida pelos grupos em risco de exclusão.

4.16 Planos de ação conjuntos

4.16.1 O CESE é de opinião que os planos de ação conjuntos deviam estabelecer claramente a participação de todos os parceiros referidos no artigo 5.º, n.º 1.

4.16.2 Estes planos deviam ainda incluir os parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, enquanto beneficiários potenciais deste tipo de ações.

5. Cooperação transnacional

5.1 O CESE realça a necessidade de continuar a apoiar os programas operacionais que promovem a cooperação transnacional em todos os fundos, já que isto contribuirá para reforçar o papel da Comissão enquanto facilitadora do intercâmbio de experiências e coordenadora da aplicação das iniciativas pertinentes.

Bruxelas, 25 de abril de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Ver o coeficiente de Gini mencionado nos pareceres sobre os temas «Quarto relatório sobre a coesão económica e social», JO C 120 de 16.5.2008, p. 73, e «Quinto Relatório sobre a Coesão», JO C 248 de 25.8.2011, p. 68.

Parecer do CESE sobre o tema «O PIB e mais além – Indicadores complementares», (ainda não publicado no Jornal Oficial): ponto «1.5.1 Neste contexto, convém lançar um debate sobre o verdadeiro significado de progresso que, para além de redefinir o conceito de desenvolvimento, introduza igualmente elementos de responsabilidade política. Esta nova abordagem requer a identificação das várias dimensões de que é feito o progresso mediante i) a extensão das contas nacionais aos fenómenos sociais e ambientais; ii) a utilização de indicadores compostos; iii) a criação de indicadores-chave».

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1084/2006 do Conselho

[COM(2011) 612 final — 2011/0274 (COD)]

(2012/C 191/07)

Relator: **Carmelo CEDRONE**

Em 25 e 27 de outubro de 2011, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, em conformidade com os artigos 177.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 ao Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1084/2006 do Conselho

COM(2011) 612 final — 2011/0274(COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada ..., que emitiu parecer em 3 de abril de 2012.

Na 480.ª reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 180 votos a favor, 9 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e propostas

1.1 O CESE concorda, de um modo geral, com a abordagem da Comissão quanto à nova proposta de regulamento relativo ao Fundo de Coesão. Saúda, em particular, os esforços no sentido de harmonizar os procedimentos relativos aos diversos fundos com os previstos no regulamento geral, embora saliente uma série de aspetos fundamentais (acima indicados) que deveriam ser aprofundados e melhorados, sobretudo atendendo aos problemas que a UE enfrenta atualmente na sequência da crise financeira e da dívida soberana.

1.2 O CESE julga positivo que o fundo possa ser utilizado para fomentar a produção e difusão de fontes de energia renováveis, para promover a eficiência energética, para proteger o ambiente e promover a adaptação às alterações climáticas, para preservar a biodiversidade e para renovar o ambiente urbano. Isso poderia ter um impacto positivo em outros setores, como por exemplo o turismo. Todos estes elementos são propícios ao desenvolvimento sustentável.

1.3 O CESE considera importante que a Comissão preconize uma redução das intervenções, mediante a concentração das áreas temáticas, neste período de crise, uma forma importante de reduzir a produção de resíduos, concentrar os recursos em atividades específicas e aumentar o efeito multiplicador e catalisador a favor do crescimento e do emprego.

1.4 O CESE partilha da proposta de financiar o projeto «Mecanismo Interligar a Europa», conquanto não se transforme num fundo específico propriamente dito, visto isso poder conduzir a sobreposições cuja necessidade não se vislumbra.

1.5 Suscitam particulares apreensões e reservas as atuais propostas referentes ao princípio da condicionalidade (em particular, a macroeconómica), o qual não pode assentar apenas numa ótica de punição ou de penalização, devendo antes obedecer à lógica da responsabilização e da recompensa para evitar comprometer e hipotecar o objetivo da «Convergência».

1.6 O CESE reputa indispensável melhorar a coordenação dos diferentes tipos de fundo e entre a política de coesão no seu conjunto e as outras políticas económicas da UE, incluindo a PAC, no quadro reforçado de uma política orçamental comum. Isso geraria efeitos multiplicadores e aumentaria a eficácia dos investimentos. Seria preciso almejar, a seu tempo, uma cooperação mais estreita das políticas económicas, incluindo a política de coesão, mediante uma «governança económica comum», pelo menos na zona euro, como muitas vezes reclamado pelo CESE, uma questão que a cimeira de dezembro de 2011 não foi, lamentavelmente, capaz de resolver.

1.7 Por outro lado, é indispensável melhorar a «parceria institucional», ou seja, entre Comissão, Estados-Membros e regiões, hoje desequilibrada, devendo a Comissão «readquirir» um papel de apoio e de orientação. Essa parceria deve ser acompanhada em todas as fases pela parceria definida no artigo 5.º, n.º 1, da proposta de regulamento relativa às disposições comuns (hoje em dia ainda demasiadas vezes relegada a um papel consultivo ou informativo), estabelecendo um código de conduta para toda a UE e parâmetros de avaliação do valor acrescentado da parceria.

1.8 Uma prioridade absoluta para o CESE é a questão da simplificação a montante e a jusante, tanto do Fundo de Coesão como de todos os fundos estruturais, em particular, no atinente

à redução dos encargos administrativos, prevendo eventualmente um montante fixo para certos tipos de projetos. Deverá ser aplicado, de qualquer modo, o princípio de «uma só vez».

1.9 Para os países mais afetados pela crise, a política de coesão é um dos instrumentos mais importantes a que os Estados-Membros podem recorrer para reduzir as disparidades sociais, económicas e territoriais, bem como para relançar o crescimento e garantir a sustentabilidade.

1.10 **Cofinanciamento:** Importa avaliar mais atentamente e rever os critérios de cofinanciamento, os quais deveriam relacionar-se com a situação real do orçamento dos órgãos de poder local e regional para não impedir o acesso a financiamento dos mais carenciados.

1.11 O CESE observa que, ante a situação atual marcada pela necessidade de sanar a dívida e inspirada por uma política a «dois tempos» (primeiro a austeridade, como ameaça, e depois o crescimento) não resta margem para uma política de investimento e de crescimento. Entende igualmente que o crescimento e a austeridade devem ser concomitantes. Conviria, portanto, orientar a política de coesão nesse sentido para apoiar, por exemplo, as empresas com uma componente tecnológica mais vincada e que tenham um forte impacto no emprego dos jovens.

1.12 O CESE considera que as políticas económicas praticadas atualmente na UE (austeridade, restrições financeiras dos países, limitações no orçamento da UE, pacto fiscal, limites do BCE, etc.) estão a desencadear um processo de recessão com efeitos imprevisíveis, quando seria necessário enveredar pela via oposta, ou seja, apoiar pelo menos em simultâneo, senão antecipadamente, o crescimento e o emprego com uma proposta mais audaz e incisiva. Os fundos estruturais (e, parcial e temporariamente, os fundos da PAC) poderiam intervir com um contributo essencial nesse sentido, conforme foi vaticinado na cimeira de 30 de janeiro passado, nem que fosse de uma forma limitada.

1.12.1 Haverá, por conseguinte, que lançar um «Plano europeu de crescimento» (New Deal) ⁽¹⁾ com grandes projetos específicos, envolvendo alguns setores-chave aptos a relançar a economia da UE num período de tempo relativamente curto. Tal plano deve ser encarado como complementar à Estratégia Europa 2020, a qual está mais orientada para a obtenção de resultados a médio prazo. Este plano pode ser:

- financiado, utilizando, desde logo, os fundos residuais de 2007-2013 a que seria acrescida, se possível, uma parte dos fundos previstos para o período de 2014-2020, durante um período limitado;
- realizado mediante projetos passíveis de execução imediata, graças a um processo acelerado baseado no princípio da subsidiariedade ou graças a uma alteração radical «temporária» dos regulamentos em vigor que permita uma aplicação rápida,

— apoiado e reforçado com a intervenção do BEI através da emissão de obrigações (artigo 87.º do novo regulamento). Essa intervenção teria um efeito multiplicador nos investimentos visto atrair capitais externos e produzir um impacto positivo na dívida soberana e no euro, reforçando-o.

1.12.2 Este plano de crescimento deverá ser aplicado dentro dos mesmos critérios, pelo menos durante os primeiros três anos do futuro período de programação.

2. Introdução

2.1 Em anteriores pareceres, o CESE chamou várias vezes a atenção para os princípios e a importância da política de coesão económica e da solidariedade, conforme consagrados no Tratado e amiúde reiterados igualmente nos documentos da Comissão.

2.1.1 Nunca esses princípios foram mais atuais do que nos nossos dias, e porventura nunca os riscos foram tão elevados como atualmente, nem sequer com a política de alargamento, quando os antigos Estados-Membros receavam perder fundos, ao passo que os novos temiam não obter fundos suficientes para fazer face às obrigações da coesão.

2.2 Não obstante, são positivos os esforços da Comissão no sentido de ter em conta os vários parâmetros contextuais na revisão do regulamento, bem como a proposta relativa ao futuro orçamento da UE, a Estratégia Europa 2020 e a crise da dívida soberana, a que se seguiu a crise financeira, que está a pôr à prova a própria sobrevivência do mercado interno e, por arrastamento, da própria União.

3. A nova política de coesão: contexto, questões, observações e aspetos estratégicos

3.1 Como é sabido, a Comissão adotou em junho de 2011 um pacote de propostas sobre o quadro financeiro plurianual, as quais estarão na base do futuro financiamento da UE de 2014 a 2020: um quadro destinado a apoiar sobretudo a Estratégia Europa 2020, que deveria prever novas fontes de financiamento do orçamento, eventualmente também através do BEI (obrigações para projetos infraestruturais europeus e/ou euro-obrigações).

3.2 Por outro lado, cabe ter presente que a crise económica obriga muitos Estados-Membros a tomar medidas draconianas de saneamento e, por conseguinte, a bloquear os investimentos públicos e privados em infraestruturas, com graves repercussões no crescimento e no emprego. Pior, na altura da planificação, os Estados-Membros acabam por dar prioridade a «projetos nacionais» em vez de transfronteiriços, com valor europeu.

3.3 O contexto em que se desenrolam os debates sobre os novos regulamentos da política de coesão é, pois, bastante distinto, excecional, e deve ser encarado como tal. Seria, por exemplo, necessário avaliar se é possível manter tão fragmentada a política de coesão e se será suficiente colocar como hipótese a condicionalidade para reforçar a coesão e ajudar os Estados-Membros mais afetados pela crise.

⁽¹⁾ Crescimento e dívida soberana na UE: Duas propostas inovadoras, JO C 143 de 22.05. 2012, p. 10.

3.4 Talvez fosse preferível, perante os enormes problemas com que a União se defronta hoje em dia, com poucos recursos para estimular o crescimento, evitar perder-se numa multiplicidade de regulamentos e controlos, que poderiam ser reduzidos a metade, para se conseguir concluir os projetos iniciados. Importa valorizar e racionalizar os recursos através de um novo plano europeu extraordinário para o crescimento, um «New Deal» ⁽²⁾ europeu.

3.5 Se não houver uma mudança radical na atual estratégia da UE, que a cimeira de 8 e 9 de dezembro de 2011 não debateu, a própria política de coesão terá de ser revista em profundidade, mas o aspeto mais preocupante é que deixará de ter condições para cumprir a sua função primordial de colmatar o fosso económico e social entre as regiões da UE (o qual deverá justamente alargar devido ao abrandamento económico motivado pelas políticas destinadas a limitar o défice público), pelo que precisa de uma revisão na íntegra e de uma «governança económica» única.

3.6 Quanto à metodologia preconizada pela Comissão na sua proposta de revisão dos regulamentos relativos à gestão da política de coesão para o período de 2014-2020, e em particular no que diz respeito às disposições comuns que regem todos os fundos abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, as principais observações do CESE são as seguintes:

3.6.1 **Definição do Quadro Estratégico Comum (QEC):** o CESE aguarda com expectativa a oportunidade examinar a nova proposta de QEC, a apresentar pela Comissão em janeiro de 2012. Falta definir, porém, também com base nos debates sobre a política de coesão realizados pelo Conselho em 7 de dezembro de 2011 ⁽³⁾, de que forma a Comissão tenciona traduzir os «objetivos e as metas da União em matéria de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo em ações-chave do FEDER, FC, FSE, FEADER e FEAMP».

3.6.1.1 Pareceres anteriores do CESE chamaram a atenção para a necessidade de a política de coesão, embora coadunada e necessariamente coerente com os objetivos da Estratégia Europa 2020, preservar as suas características de política orientada para o reforço da coesão social, económica e territorial nos Estados-Membros da UE.

3.6.1.2 A ligação entre estes objetivos é essencial para o êxito da Estratégia Europa 2020, mas a Comissão não deixou ainda claro como assegurar de modo funcional, coordenado e financeiramente sustentável uma tal ligação entre as estratégias definidos no QEC e os Programas Nacionais de Reformas.

3.6.2 **O contrato de parceria (CP):** O CESE partilha do ponto de vista do Parlamento Europeu e do Comité das Regiões de que o contrato deve ser previamente negociado entre os Estados-Membros e as regiões e em seguida debatido entre os Estados-Membros e a Comissão.

3.6.2.1 O CESE salienta a importância, no âmbito das negociações a realizar com os Estados-Membros, da abordagem da governação a vários níveis sugerida pela Comissão, mas ao mesmo tempo solicita que sejam mais bem definidos os intervenientes institucionais (nacionais e locais) que deverão elaborar e concluir com a Comissão os contratos de parceria e apela a uma ampla participação dos representantes da sociedade civil na elaboração desses documentos.

3.6.3 **Concentração temática:** o CESE apoia a proposta da Comissão de reduzir o número de intervenções financeiras da política de coesão através de uma concentração dos recursos financeiros em projetos estratégicos considerados vitais para a sustentabilidade da coesão e dos processos de desenvolvimento económico a promover nas regiões menos desenvolvidas, em transição e desenvolvidas.

3.6.3.1 A escolha das áreas temáticas nas quais investir nos próximos sete anos de programação deve ser deixada ao critério dos Estados-Membros, embora a decisão deva ser tomada em conjunto com a Comissão após uma análise aprofundada da coerência dessas propostas com a Estratégia Europa 2020.

3.7 **A condicionalidade:** o CESE, reconhecendo que este é um dos temas sobre os quais as instituições europeias (Parlamento, Conselho, Comité das Regiões, etc.) mais discordam da proposta da Comissão, observa que não há suficiente clareza sobre o significado, a finalidade e as condições de aplicação do conceito de condicionalidade. Algumas das propostas *ex ante*, a que seria aduzida a condicionalidade social, serão porventura oportunas, mas o CESE considera absolutamente indivisível a condicionalidade macroeconómica, tal como foi formulada.

3.7.1 Reconhecendo embora a necessidade de assegurar a Comissão de que os recursos dos fundos estruturais serão usados no respeito dos princípios, dos objetivos e dos prazos impostos pelos regulamentos da UE, o Comité considera que a Comissão deveria rever a sua proposta à luz das considerações seguintes:

- a condicionalidade é um instrumento que deve ser concebido e construído de forma metódica para ajudar os Estados-Membros a utilizar os recursos dentro das condições definidas pela Comissão e não como um instrumento de «punição» dos Estados-Membros;
- a ênfase nos princípios da condicionalidade (*ex ante*, macroeconómica) deveria, pois, ser prioritariamente orientada para medidas destinadas a encorajar os Estados-Membros a utilizar melhor (em termos de eficácia e de eficiência) e mais rapidamente os recursos atribuídos às regiões mais distantes da média europeia;

⁽²⁾ Idem.

⁽³⁾ COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD)

— a Comissão deveria prestar mais atenção sobretudo à fase de elaboração dos programas, ou seja, à fase de programação estratégica em que são definidas as prioridades e as responsabilidades das instituições nacionais e regionais para a consecução dos objetivos de desenvolvimento territorial. A Comissão deveria desempenhar um papel mais ativo para assistir aos países e às regiões na utilização dos fundos;

— deve ser reservada uma atenção semelhante à fase de verificação da condicionalidade *ex ante*, durante a qual importará averiguar se os Estados-Membros têm a capacidade de garantir o cumprimento dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade na execução da política de coesão. Mais uma vez, o CESE reitera que o princípio da condicionalidade é um instrumento útil para incentivar os Estados-Membros a aplicar corretamente as regras dos fundos estruturais. Só em casos verdadeiramente excecionais, e quando o Estado-Membro procura clara e repetidamente adiar as reformas impostas pela Comissão, poderão ser impostas sanções.

3.7.2 No que diz respeito à condicionalidade macroeconómica, o CESE compartilha os receios expressos pelo PE e por alguns Estados-Membros quanto à possibilidade de as regiões e os beneficiários dos programas da UE serem penalizados devido ao incumprimento ou à ineficiência por parte dos governos nacionais na aplicação de políticas de redução da dívida pública. Devem ser encontradas soluções alternativas para evitar que a responsabilidade pelas políticas orçamentais nacionais seja atribuída às instituições regionais e aos intervenientes privados, que não têm qualquer influência sobre esse tipo de decisão. Para tal, seria oportuno haver uma maior coordenação entre os Estados-Membros e dentro de cada um deles.

3.8 Assim, a política de coesão deve enfrentar, para além da condicionalidade, uma série de questões fundamentais de relevância para todos os fundos. Entre elas contam-se:

- a coordenação e a complementaridade de todos os fundos, e destes com outras políticas económicas europeias;
- a coordenação institucional das políticas de coesão, nomeadamente através de uma cooperação reforçada;
- a simplificação radical dos procedimentos e dos regulamentos, a montante e a jusante, que se tornaram mais complexos;
- uma parceria socioeconómica real e eficaz, a par da parceria institucional;
- a modulação do cofinanciamento em função das condições das coletividades territoriais do poder local e regional;
- o reforço do papel da Comissão e a priorização dos projetos de interesse europeu e macrorregional;

— a reserva de eficácia e eficiência (prémios) que pode acarretar encargos administrativos suplementares e atrasar a injeção de recursos em projetos indispensáveis em matéria de coesão;

— a aplicabilidade do imposto sobre o valor acrescentado.

4. Objetivos fundamentais do Fundo de Coesão

4.1 O Fundo de Coesão, criado em 1993 para os países com um Rendimento Nacional Bruto (RNB) inferior a 90 % da média europeia, destina-se principalmente às infraestruturas de transporte, ao ambiente, à eficiência energética e às energias renováveis. Os investimentos são, assim, concentrados na realização de redes transeuropeias de transporte e de energia, na promoção da eficiência energética, na utilização das energias renováveis e no reforço dos transportes públicos.

4.2 Estes investimentos representam cerca de 18 % de todas as dotações da política de coesão e contribuem para a sua execução no espírito do Tratado. Cabe, contudo, salientar que os resultados foram bastante mais além, uma vez que o Fundo de Coesão trouxe um valor acrescentado superior ao dos investimentos, ao favorecer o crescimento e o emprego nas regiões beneficiárias, ainda que muitos recursos tenham sido desperdiçados devido à quantidade excessiva de projetos financiados (1 192 no período de 2000 a 2006).

4.3 O novo regulamento pouco traz de novo: o seu artigo 2.º limita-se a descrever o âmbito de intervenção fazendo duas listas, uma positiva e uma negativa, e indicando, estranhamente, as áreas que não podem ser apoiadas pelo fundo, como, por exemplo, a desativação de centrais nucleares e a habitação. O artigo 3.º define as prioridades de investimento, apresentando quatro áreas de intervenção com subcategorias, sem explicar se essas áreas são enumeradas a título indicativo ou obrigatórios, embora este tipo de instruções torne mais fácil e flexível a utilização dos fundos. O artigo 4.º e o respetivo anexo tratam dos indicadores.

4.4 Para os países mais afetados pela crise, a política de coesão é um dos instrumentos mais importantes a que os Estados Membros podem recorrer para reduzir as disparidades sociais, económicas e territoriais, bem como para relançar o crescimento e garantir a sustentabilidade.

5. A nova proposta de regulamento: observações

5.1 As observações do presente parecer, à exceção das expendidas no ponto 3.3, dizem respeito sobretudo aos critérios de seleção dos projetos, aos recursos atribuídos ao mecanismo interligar a Europa para financiamento das principais redes de transportes e aos indicadores.

5.2 Quanto à seleção dos projetos a financiar, sem prejuízo da sua coerência e conformidade às orientações adotadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho neste domínio (redes transeuropeias de transportes, projetos ambientais, projetos no domínio da energia), o Comité considera que a comissão deveria

indicar ou os tipos específicos de atividades elegíveis para financiamento pelo Fundo de Coesão ou os critérios que ajudarão os Estados-Membros que recebem essas dotações a selecionar os projetos que considerem mais adequados aos objetivos do Fundo de Coesão – os quais são ainda assim demasiados (onze!).

5.3 Em particular, o CESE entende que os recursos utilizados pelo Fundo de Coesão nas anteriores fases de programação foram repartidos por um número excessivamente elevado de projetos, reduzindo assim o impacto global esperado na melhoria das infraestruturas de transporte. Seria conveniente ter em conta a situação específica dos Estados-Membros para uma seleção mais rigorosa e mais concentrada em projetos de maior envergadura e impacto nos setores dos transportes, do ambiente ou da energia. Isto poderia contribuir de modo mais eficaz para reduzir as disparidades infraestruturais ainda presentes entre as regiões da UE.

5.4 No que toca às dotações atribuídas ao Instrumento «Interligar a Europa» para o financiamento de projetos no domínio dos transportes, da energia e das comunicações (50 mil milhões de euros, dos quais 10 mil milhões ao abrigo do Fundo de Coesão, que já persegue estes objetivos (princípio da proporcionalidade), o CESE entende que esta decisão deve ser fundamentada em mais pormenor, porque não são claros os motivos que levaram a Comissão:

- a criar um outro fundo, gerido de forma centralizada por uma agência executiva que terá de coordenar a sua atuação com todos os outros programas estratégicos (europeus e

nacionais) do setor, assim como com o Quadro Estratégico Comum para a política de coesão e com os acordos de parceria com os Estados-Membros. Trata-se de uma sobreposição de atividades e de competências desnecessária;

- a afetar a esse fundo recursos substanciais, posto que moderados em comparação com as estimativas da Comissão quanto aos recursos necessários para satisfazer as necessidades futuras em termos de transporte de passageiros e mercadorias (500 mil milhões de euros até 2020), de energia (1,5 biliões de euros no período de 2010 a 2030) e de comunicação (250 mil milhões de euros) a subtrair dos fundos estruturais ou, em menor medida, do Fundo de Coesão. Tal reduziria o montante disponível para as infraestruturas de transportes e para o ambiente e traria complicações inúteis. Atendendo ao elevado número de regiões que poderão beneficiar deste financiamento, ele não poderá ter o efeito multiplicador (novos projetos e financiamentos, em parte do setor privado) almejado pela Comissão e acabará por levar à fragmentação dos fundos. A fim de obter o efeito almejado, o Comité defende que se incluam recursos do setor privado e se evite a fragmentação.

5.5 O CESE reputa positiva a introdução de indicadores pela Comissão, embora os considere assaz genéricos e inadequados. Por exemplo, nada é dito sobre o impacto ambiental e apenas são mencionados valores quantitativos (indicadores). O mesmo vale para os resíduos, o número de quilómetros de estradas construídas, etc.

Bruxelas, 25 de abril de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

As propostas de alteração seguintes foram rejeitadas pela Assembleia em plenária, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos.

Alteração 1 – apresentado por Reet Teder**Ponto 1.11**

Alterar.

- ~~«O CESE considera que as políticas económicas praticadas atualmente na UE (austeridade, restrições financeiras dos países, limitações no orçamento da UE, pacto fiscal, limites do BCE, etc.) estão a desencadear um processo de recessão com efeitos imprevisíveis, quando seria necessário enveredar pela via oposta, ou seja, apoiar pelo menos em simultâneo, senão antecipadamente, se deveria prioritariamente apoiar o crescimento e o emprego com uma proposta mais audaz e incisiva. Os fundos estruturais (e, parcial e temporariamente, os fundos da PAC) poderiam intervir com um contributo essencial nesse sentido, conforme foi vaticinado na cimeira de 30 de janeiro passado, nem que fosse de uma forma limitada.»~~

Justificação

A ideia de que a gestão correta e adequada do orçamento nos Estados-Membros conduzirá a uma recessão económica não pode ser aceite. O Comité não deve incluir no seu parecer comentários críticos sobre os esforços dos Estados-Membros para equilibrar os seus orçamentos.

Resultado da votação

Votos a favor: 78

Votos contra: 98

Abstenções: 18.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições específicas relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006

[COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD)]

(2012/C 191/08)

Relator: **Etele BARÁTH**

Em 25 e 27 de outubro de 2011, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 178.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 que estabelece disposições específicas relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006

COM(2011) 614 final — 2011/0275 (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 3 de abril de 2012.

Na 480.^a reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 178 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e reflexões do parecer

1.1 As propostas legislativas relativas à política de coesão para o período 2014-2020, que a Comissão adotou em 6 de outubro de 2011 (o «Pacote Coesão»), introduzem importantes alterações à forma como a política de coesão é elaborada e aplicada. Esta política – juntamente com o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), um dos seus principais instrumentos – tem por objetivo essencial servir-se de investimentos como forma de realizar os objetivos da Estratégia Europa 2020. Assim, os investimentos do FEDER devem trazer vantagens para todos os cidadãos da UE.

1.2 No entanto, é importante não perder de vista as normas incluídas na proposta de regulamento sobre disposições gerais relativas a vários fundos («o regulamento sobre disposições comuns») algumas das quais dizem diretamente respeito ao FEDER. Estas características gerais têm um impacto importante na utilização do financiamento do FEDER. Nomeadamente,

- concentração do financiamento num número de prioridades mais reduzido;
- maior interligação dessas prioridades com a Estratégia Europa 2020;
- enfoque nos resultados;
- monitorização dos progressos obtidos na realização dos objetivos acordados;
- aumento do número de critérios utilizado;

— racionalização dos resultados.

No entanto, algumas disposições mais específicas têm também um impacto, como por exemplo as que promovem uma abordagem mais integrada ou as que regulam mais explicitamente a utilização dos instrumentos financeiros.

1.3 Importa também ter em conta que, em 29 de junho de 2011, a Comissão Europeia apresentou uma proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020 – isto é o orçamento da União Europeia para o próximo período de programação. Além disso, o CESE publicou uma série de pareceres sobre os recursos próprios da União.

1.4 No seu parecer sobre as «Disposições gerais relativas aos Fundos Estruturais»⁽¹⁾, o CESE formulou uma série de importantes mensagens relativas a todo o pacote de medidas relativas à coesão. O presente parecer apoia essas mensagens sem reservas e desenvolve-as no que diz respeito, especificamente, ao FEDER.

1.4.1 Parceria

1.4.1.1 O CESE está convicto de que uma parceria genuína, que envolva todos os parceiros, tal como definidos no artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento Disposições Comuns, na preparação, execução e avaliação *ex post* dos projetos realizados no âmbito da política de coesão da UE, contribuirá diretamente para o sucesso desses projetos. Assim, o Comité acolhe favoravelmente a definição, no artigo 5.º, n.º 1, das propostas da Comissão, de vários parceiros, bem como o facto de as parcerias passarem a ser um elemento obrigatório da política de coesão da UE.

⁽¹⁾ Disposições gerais relativas aos Fundos Estruturais, Ver página 30 do presente Jornal Oficial.

1.4.1.2 O CESE constata com agrado que a aplicação do Tratado de Lisboa poderá ser reforçada, não só pela acentuação da identidade europeia, mas também pela participação dos parceiros definidos no artigo 5.º, n.º 1, do regulamento relativo às disposições comuns em projetos, contribuindo deste modo para a sua eficácia.

1.4.1.3 O CESE está profundamente preocupado pelos sinais emitidos pelo Conselho, onde alguns Estados-Membros parecem restringir o princípio da parceria. Apela a que Comissão e o PE ajudem a inverter esta tendência.

1.4.1.4 O CESE é de opinião que a proposta de regulamento, uma vez adotada, respeitará o princípio da subsidiariedade, já que as tarefas do FEDER são estabelecidas no Tratado e a política é executada de acordo com o princípio da gestão partilhada, no respeito das competências institucionais dos Estados-Membros e das regiões.

1.4.2 Condicionalidade

1.4.2.1 O CESE entende que uma maior utilização da condicionalidade na política de coesão da UE obterá resultados mais bem direcionados, efetivos e sustentáveis. Em várias das suas análises, o CESE debruçou-se sobre questões relativas à «condicionalidade» da aplicação, que deve estar associada a uma maior eficácia e melhor qualidade, bem como a um indispensável processo de simplificação.

1.4.2.2 A condicionalidade *ex ante* deve estar associada à implementação adequada do princípio da parceria.

1.4.2.3 O CESE discorda da condicionalidade macroeconómica, nos seus termos atuais, porque esta envia a mensagem errada e porque, no fim de contas, penaliza as regiões e municípios, que não são responsáveis pelos excessos macroeconómicos cometidos a nível nacional.

1.4.3 Simplificação

1.4.3.1 O CESE reconhece os esforços da Comissão para simplificar os procedimentos relativos à política de coesão da UE e a ela associados. Continua, no entanto, a existir um elevado grau de complexidade.

1.4.3.2 Ao darem uma importância excessiva à auditoria e aos procedimentos, as autoridades nacionais e europeias entram o acesso das PME e ONG ao financiamento europeu, já que se despende demasiada energia em encargos administrativos. A regulamentação excessiva deve ser categoricamente rejeitada a todos os níveis.

1.4.3.3 O CESE concorda em absoluto com os esforços para coordenar a Estratégia Europa 2020 com a política de coesão da UE e para reforçar a concentração temática e o enfoque nos resultados.

1.4.3.4 O CESE partilha também a vontade de simplificar as regras financeiras, administrativas, de controlo e processuais que regem a utilização dos fundos estruturais.

1.4.4 Coordenação política

1.4.4.1 Além disso, o Comité considera positivas as propostas da Comissão em relação à concentração temática, já que esta será uma forma de reduzir a fragmentação de esforços.

1.4.4.2 Recomenda, no entanto, que a concentração temática seja abordada com mais flexibilidade, especialmente para tornar a abordagem territorial mais facilmente aplicável e, por conseguinte, melhorar a eficácia da política.

1.4.4.3 O Comité entende que o quadro estratégico comum é um instrumento importante para coordenar as intervenções dos fundos estruturais e lamenta não poder emitir um parecer sobre a atual formulação deste quadro.

1.4.5 Financiamento e engenharia financeira

1.4.5.1 O CESE está convicto da necessidade de garantir que cada euro gasto no financiamento da coesão tenha o máximo impacto possível.

1.4.5.2 Os resultados da consulta pública relativos ao Quinto Relatório sobre a Coesão revelam que existe um consenso generalizado quanto ao conceito de concentração do financiamento. O CESE considera que várias preocupações manifestadas acerca de certas questões são fundadas e carecem de resposta antes da entrada em vigor do próximo regulamento.

1.4.5.3 Importa apresentar garantias para que a concentração exagerada – em particular, uma interpretação rígida dos 11 objetivos temáticos e a percentagem mínima de recursos a afetar ao financiamento de certos domínios temáticos prioritários (eficiência energética e energias renováveis, investigação e inovação, ajuda às PME) – não seja um obstáculo ao apoio a projetos de desenvolvimento concebidos com base nas diferenças locais e regionais.

1.4.5.4 O CESE já salientou várias vezes que a Estratégia Europa 2020 e a política de coesão se complementam mutuamente. São, no entanto, necessários mais recursos da UE para coordenar a política de estabilidade (que requer reformas estruturais), a política de coesão (que procura a convergência) e as estratégias de crescimento.

1.4.5.5 Para isso, importa utilizar mais generalizadamente as euro-obrigações para financiar projetos no âmbito da Estratégia Europa 2020, conforme já se afirmou em pareceres recentes do CESE.

1.4.5.6 Além disso, o CESE sugere que se examine cuidadosamente a possibilidade de utilizar os fundos destinados ao financiamento futuro da coesão e as verbas não utilizadas do atual período de programação para relançar DESDE JÁ o crescimento económico da Europa.

2. Observações na generalidade e recomendações

2.1 O CESE reconhece os trabalhos extremamente aprofundados e minuciosos da Comissão Europeia na preparação das regras de execução da política de coesão e da Estratégia Europa 2020 para o período de 2014-2020.

2.2 Nos seus diversos estudos e pareceres, o CESE teceu várias observações sobre o conteúdo do quarto e quinto relatórios sobre a coesão, nomeadamente no que diz respeito à utilização dos fundos estruturais ao longo da última década, à sua eficácia e à sua conformidade com os objetivos. Muitas destas observações estão refletidas no desenvolvimento da política de coesão para o período de 2014-2020.

2.3 As propostas da Comissão relativas às disposições gerais que regulamentam a utilização dos fundos estruturais para o período 2014-2020 foram publicadas numa altura em que são apresentados diagnósticos muito divergentes do caráter e causas da crise, que se tem vindo a agravar.

2.4 O CESE considera que as raízes históricas que originaram a atual crise económica e financeira na Europa tornam necessária a realização de reformas estruturais no sistema institucional social e político. O FEDER poderá ser crucial para a rentabilidade e sustentabilidade dos sistemas de previdência social. Todavia, para transformar estes sistemas, serão necessários, temporariamente, recursos financeiros acrescidos. O CESE reconhece que a limitada disponibilidade dos recursos e a aplicação do princípio da concentração levaram a que se desse menos atenção às prioridades de investimento destinadas a operar mudanças estruturais na infraestrutura dos sistemas de previdência social. Além disso, o Comité assinala que, sem esses investimentos, a política de coesão terá um impacto limitado nesses sistemas.

2.5 A escassez de recursos – tanto públicos como privados – resultante da crise poderá dificultar o cofinanciamento necessário para intervenções que são essenciais para operar as transformações pretendidas. O CESE considera que uma abordagem flexível quanto às taxas de cofinanciamento e às cláusulas da condicionalidade aumentaria as probabilidades de as intervenções financiadas pelos fundos produzirem um efeito duradouro.

2.6 A Estratégia Europa 2020 e o projeto de regulamento relativo ao FEDER por ela inspirado refletem uma abordagem económica que tem em conta as aptidões e necessidades das economias desenvolvidas, que se caracterizam por um crescimento lento mas têm elevadas capacidades em matéria de investigação e desenvolvimento. Nos países desenvolvidos, não há dúvida de que a investigação, o desenvolvimento e a inovação desempenham um papel muito importante no crescimento económico. Embora não se oponha propriamente à política de coesão, a competitividade relega-a para segundo plano.

2.7 A política de coesão pretende ser o principal instrumento de investimento para apoiar as prioridades mais importantes da União, tal como se encontram consagradas na Estratégia Europa 2020, e fá-lo concentrando-se nos países e nas regiões onde as necessidades são maiores. O CESE concorda com esta abordagem mas assinala, ao mesmo tempo, certos elementos da proposta de regulamento que poderão entrar a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020.

2.7.1 O FEDER pode ter um impacto considerável tanto na consecução dos objetivos de convergência como na realização dos objetivos europeus de competitividade. Tendo em conta que

não se poderá aumentar o nível de recursos de forma significativa, o CESE considera que seria porventura útil definir objetivos mais claros e garantir que as prioridades de investimento propostas são articuladas, de modo mais preciso, com os objetivos. Uma vez que a abordagem territorial se presta à definição de objetivos mais concretos, a opinião do CESE é de que importa dar mais atenção a estratégias territoriais a nível europeu, como as estratégias macrorregionais existentes ou futuras, que sirvam de referência para objetivos específicos para uma determinada zona.

2.7.2 A condicionalidade macroeconómica pode constituir um obstáculo ao crescimento económico e, consequentemente, reduzir os instrumentos à disposição, o que, em última análise, pode conduzir à retirada das ajudas e à redistribuição dos instrumentos retirados a favor das regiões mais desenvolvidas. Poderá surgir um grande conflito entre os esforços a favor da competitividade e a política de coesão. As condições temáticas e institucionais *ex ante*, conforme enumeradas no anexo IV do regulamento sobre as disposições comuns, podem, no entanto, servir para melhorar a eficiência do FEDER.

2.7.3 Em certas regiões ou Estados-Membros menos desenvolvidos, a taxa de 50 % de financiamento do FEDER que foi reservada para objetivos específicos poderá piorar a eficácia do fundo. Este impacto pode dever-se ao facto de os objetivos de investimento «obrigatórios» não serem, porventura, a melhor forma de otimizar o desenvolvimento da região ou do Estado-Membro em causa. Nestes casos, a aplicação dos recursos revela-se menos eficaz. Corre-se mesmo o risco de haver problemas de absorção se não for possível alcançar a massa crítica necessária para resolver eficazmente os verdadeiros entraves ao desenvolvimento. Além disso, as ações que não respondem a problemas reais de desenvolvimento podem suscitar uma desconfiança crescente entre os cidadãos. Todos estes aspetos vêm acentuar a necessidade de uma gestão flexível dos objetivos e necessidades de desenvolvimento específicos das regiões, no contexto das prioridades de investimento do FEDER.

3. Observações e recomendações na especialidade

3.1 Características territoriais específicas (desenvolvimento urbano, regiões ultraperiféricas)

3.1.1 O CESE congratula-se com o facto de ter sido prestada mais atenção à resolução de problemas específicos relativos ao desenvolvimento urbano sustentável e às regiões ultraperiféricas.

3.1.2 O Comité apoia a obrigação explícita de assumir uma abordagem integrada no domínio do desenvolvimento urbano. No entanto, considera que o contrato de parceria só deveria incluir, a título indicativo, a lista de cidades beneficiárias do apoio e a afetação anual dos recursos alocados a este objetivo, a fim de permitir a cada Estado-Membro gerir as suas intervenções de forma mais flexível, o que, por vezes, pode ter também um impacto positivo nos resultados das cidades beneficiárias.

3.1.3 Quanto à gestão de ações integradas, o CESE salienta que essas medidas complexas acarretam o risco de impor procedimentos de seleção e gestão dos projetos excessivamente burocráticos e rígidos, o que pode limitar a capacidade dos

Estados-Membros e dos beneficiários de tirarem o máximo partido destas oportunidades. O CESE recomenda, assim, à Comissão Europeia que garanta que os Estados-Membros podem executar estas ações integradas, com um mínimo de burocracia.

3.1.4 O CESE é favorável à criação de uma plataforma europeia de desenvolvimento urbano, no quadro do desenvolvimento urbano sustentável. No entanto, não considera necessário que o direito de decisão das cidades que participarão na plataforma seja atribuído à própria Comissão Europeia. A definição de um conjunto fixo de critérios deverá ser suficiente.

3.1.5 Quanto à criação da plataforma de desenvolvimento urbano, o CESE considera que não é necessário criar um novo organismo, podendo as missões ser levadas a cabo por federações já existentes de cidades europeias. O Comité recomenda que a Comissão Europeia explore a possibilidade de envolver, tanto quanto possível, as organizações existentes nos trabalhos da plataforma.

3.1.6 A plataforma apoiaria igualmente o trabalho em rede entre todas as cidades que desenvolvam ações de inovação por iniciativa da Comissão. O CESE entende que, além da Comissão, também grupos de Estados-Membros devem poder tomar a iniciativa no que toca a medidas de inovação ou à criação de redes no âmbito da plataforma.

3.1.7 O CESE acolhe de bom grado a proposta de afetar um mínimo de 5 % do financiamento do FEDER ao desenvolvimento urbano integrado, já que isso enviaria uma importante mensagem de incentivo da UE aos Estados-Membros e às regiões. No entanto, ainda não se compreende exatamente a que se destina esta verba, nem a sua ligação com a utilização dos restantes recursos.

3.1.8 O CESE considera necessário definir, a nível europeu, os sistemas urbanos das cidades de pequena, média e grande dimensão, com base numa estratégia pan-europeia de desenvolvimento territorial. Igualmente importante é elaborar orientações para o desenvolvimento de uma rede policêntrica de aglomerados, em concordância com os objetivos da Estratégia Europa 2020.

3.2 Desenvolvimento territorial

3.2.1 Conforme indicam pareceres anteriores do CESE, a forma mais eficaz de promover a recuperação das regiões menos desenvolvidas é reforçar as ligações entre territórios e apoiar todas as formas de mobilidade. A competitividade aumentará se forem criadas condições para o desenvolvimento de redes geográficas de aglomerações e de produção. No entanto, as articulações pretendidas não se resumem aos transportes e às comunicações e os objetivos conexos variam de região para região.

3.2.2 O CESE recomenda que se identifique um novo enquadramento europeu para projetos integrados de especial interesse europeu, que seja dotado de objetivos territoriais específicos. O quadro estratégico comum deverá ser considerado o documento de referência adequado deste novo enquadramento europeu. O CESE recomenda que se pondere se é necessário formalizar uma

estratégia europeia de desenvolvimento territorial. Para além das prioridades das estratégias macrorregionais, convém dedicar uma atenção especial à elaboração de objetivos específicos relacionados com a rede urbana europeia.

3.2.3 Há que analisar se, no caso do desenvolvimento urbano integrado ou das estratégias macrorregionais, não será necessário formular e apoiar novos objetivos, sem os quais não será possível desenvolver plenamente operações de grande escala. Para definir estes objetivos, que devem ser concebidos sobretudo segundo as necessidades locais, estão disponíveis documentos bem elaborados, resultantes dos trabalhos preparatórios e elaborados, por exemplo, durante a preparação da agenda territorial da UE ou do projeto OROTE.

3.2.4 A estratégia de desenvolvimento territorial poderia definir objetivos que encorajem a cooperação económica e social a nível macrorregional nos seguintes domínios, entre outros:

- melhoria das infraestruturas de investigação e inovação (domínios de investigação): interligar os centros de excelência europeus e fomentar os centros de competências, para dinamizar os polos de desenvolvimento europeus;
- investimentos na investigação e inovação das empresas, no desenvolvimento de produtos e serviços, etc., na internacionalização de sistemas de produção locais (*clusters*) e no apoio à formação de redes europeias;
- sistemas de transportes além da rede de infraestruturas RTE-T (gestão de recursos hídricos, proteção do ambiente, energia, sistemas de informação e de comunicação, etc.);
- rede institucional para o desenvolvimento, da base para o topo, dos níveis de governo macrorregional e transnacional, etc.

3.2.5 Neste aspeto, o CESE tem grandes expectativas em relação às propostas da Comissão Europeia sobre o quadro estratégico comum, que ainda não estão disponíveis mas sobre as quais o Comité espera ser informado e consultado.

3.3 Interligar a Europa

3.3.1 O CESE afirmou várias vezes que, tendo em conta a concentração de recursos, há que prever meios e quadros jurídicos distintos para promover a cooperação transnacional e, deste modo, reforçar as ligações na Europa. O Comité propõe, no entanto, que a Comissão pondere a hipótese de alargar o âmbito de possíveis intervenções do Mecanismo Interligar a Europa, para que este possa cofinanciar projetos de especial interesse europeu, para além de projetos no domínio dos transportes e das telecomunicações. Além disso, o CESE recomenda a introdução de mecanismos que garantam que os projetos financiados servem os interesses da coesão económica, social e territorial na Europa.

3.3.2 O CESE entende que o desenvolvimento do Mecanismo Interligar a Europa num quadro financeiro que financie a execução de projetos de especial interesse europeu, conforme referido no ponto 3.2.2 do presente parecer, estaria em conformidade com o TFUE. O Mecanismo deveria incluir iniciativas no domínio dos transportes, da energia e das tecnologias da informação e da comunicação (TIC).

3.4 Atividades económicas

3.4.1 O Comité concorda que se dê caráter prioritário a quatro domínios particularmente importantes no que diz respeito ao contributo do FEDER para o bem público:

- contribuição para o emprego, a I&D e a inovação, por intermédio do apoio empresarial;
- investimento em infraestruturas de base (por exemplo, transportes, energia, ambiente e infraestruturas sociais e de saúde);
- criação e, igualmente importante, transferência de empresas;
- reforço da competitividade das PME, com apoios especiais às microempresas e às empresas do setor artesanal.

3.4.2 O CESE considera também que domínios como a educação ou o desenvolvimento do turismo são importantes e continuam a merecer a atenção das intervenções do FEDER, em consonância com as necessidades de desenvolvimento específicas dos Estados-Membros ou regiões.

3.4.3 O Comité concorda que o apoio empresarial, em especial sob a forma de subvenções, é mais premente para as pequenas empresas, para as atividades de inovação e para as zonas industriais em declínio em fase de mutação estrutural. O CESE entende que a noção de «empresa», em certas regiões menos desenvolvidas, não deve referir-se exclusivamente às PME.

3.4.4 No caso das cadeias de inovação, também conhecidas por agrupamentos empresariais, e dos sistemas de produção locais, cujo funcionamento é plenamente satisfatório, a questão que se coloca é a de saber se não seria vantajoso assegurar maior flexibilidade para as empresas bem implantadas no território e para os fornecedores, e aumentar a proporção de recursos reembolsáveis sob a forma de ajudas (por exemplo, ajudas para pagamento de taxas) em caso de financiamentos múltiplos e de cofinanciamentos.

3.4.5 Importa também questionar se não será necessário apoiar também as regiões mais desenvolvidas, quando se trata de projetos de infraestruturas básicas. Convém contemplar possíveis exceções e empregar uma eventual abordagem flexível, por exemplo, nos casos em que o desenvolvimento de uma região central mais desenvolvida é necessário para desenvolver os seus territórios circundantes.

3.4.6 Quanto às prioridades propostas relativas ao apoio às empresas e à sua competitividade, o CESE reitera o importante contributo que as empresas da economia social dão ao desenvolvimento territorial e regional, e que, aliás, as instituições da UE já reconheceram em vários documentos oficiais. O CESE recomenda que a economia social seja incluída no quadro de medidas relativas à competitividade das empresas, ao empreendedorismo, a novos modelos empresariais, à formação, ao ensino, à investigação, ao desenvolvimento, à inovação, e ao reforço da eficiência energética, das energias renováveis e da inclusão social.

3.5 Enquadramento financeiro

3.5.1 O CESE apoia a proposta da Comissão quanto à nova nomenclatura das regiões e quanto às taxas de financiamento estrutural.

3.5.2 O Comité considera necessário que parte das verbas do FEDER atualmente afetadas ao Mecanismo Interligar a Europa sejam atribuídas aos objetivos de criação de ligações transnacionais alargadas em geral, conforme sugerido no ponto 3.2.2 supra.

3.5.3 O CESE concorda com proposta da Comissão, que estabelece percentagens mínimas para o Fundo Social Europeu (FSE) em cada categoria de regiões, com o objetivo de reforçar a contribuição dos fundos para a realização das metas principais da Estratégia Europa 2020. O Comité recomenda que os recursos afetados ao FSE, que podem ser investidos em infraestruturas sociais e de educação, possam ser aplicados, com caráter prioritário, a medidas integradas de promoção do crescimento.

3.5.4 O CESE estima que a concentração das prioridades de investimento reflete devidamente os objetivos da Estratégia Europa 2020 e, nesse sentido, remete para os pontos 1.4.5.3, 2.4, 2.5, 2.6 e 2.7 do presente parecer.

Bruxelas, 25 de abril 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 disposições específicas para o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia

[COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD)]

(2012/C 191/09)

Relator: **Viliam PÁLENÍK**

O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia decidiram, respetivamente, em 25 e 27 de outubro de 2011, nos termos dos artigos 178.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 que estabelece disposições específicas para o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia

COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 3 de abril de 2012.

Na 480.^a reunião de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 162 votos a favor, 5 votos contra e 14 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese das conclusões e recomendações do Comité

1.1 Em 29 de junho de 2011, a Comissão Europeia adotou uma proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020: «Um orçamento para a Estratégia Europa 2020». Nessa proposta, a Comissão decidiu que a política de coesão deve permanecer um dos elementos essenciais das próximas perspetivas financeiras e deve apoiar a Estratégia Europa 2020.

1.2 A cooperação territorial europeia é um dos objetivos da política de coesão e proporciona um quadro para a aplicação de ações conjuntas e para intercâmbios de políticas entre os atores nacionais, regionais e locais dos diferentes Estados-Membros.

1.3 A Comissão cita numerosos exemplos de investimentos que são fonte de valor acrescentado, bem como de crescimento e de emprego, que não teriam ocorrido sem o apoio orçamental da UE. No entanto, os resultados da sua avaliação demonstram também os efeitos de uma falta de orientação e de definição de prioridades. Numa altura em que os fundos públicos são escassos nos Estados-Membros, o investimento gerador de crescimento torna-se ainda mais importante.

1.4 A cooperação territorial europeia é particularmente importante devido à sua natureza e ao seu papel enquanto parte integrante da política de coesão. Contribui para a cooperação a nível transfronteiriço, transnacional e inter-regional.

1.5 A repartição dos recursos financeiros pelas várias componentes da cooperação territorial europeia, ou seja, cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, que agora se propõe, proporciona uma capacidade financeira suficiente para cada uma delas.

1.6 O CESE apoia igualmente a tendência para uma intervenção concentrada em temas e prioridades de investimento no âmbito de cada componente de cooperação, embora seja importante ter em conta as especificidades e necessidades de cada país e região.

1.7 O CESE saúda e apoia a tentativa de simplificar as regras a todos os níveis envolvidos: beneficiários, autoridades do programa, Estados-Membros participantes e países terceiros, bem como a Comissão.

1.8 Acolhe com particular satisfação a unificação das autoridades de gestão e de certificação, a simplificação da declaração de custos, a apresentação de relatórios por via eletrónica e a produção de relatórios anuais somente em 2017 e 2019.

1.9 O estabelecimento de indicadores comuns (apresentados no anexo ao regulamento) para avaliar os resultados concretos de cada programa é também um elemento importante, permitindo uma melhor avaliação desses resultados e da eficácia de intervenções estruturais específicas.

1.10 O CESE apoia a participação direta da sociedade civil em todo o ciclo de programação (programação, execução, monitorização e avaliação), com base numa parceria equitativa.

1.11 A participação das partes interessadas da sociedade civil também é importante em projetos de menor dimensão, que têm o potencial de aumentar o valor acrescentado da intervenção, em especial no que toca à cooperação transfronteiriça.

1.12 A assistência técnica deve ser utilizada primordialmente para aumentar a capacidade de absorção de todas as partes envolvidas na cooperação territorial europeia, de forma a apoiar a eficácia das capacidades administrativas sem encargos administrativos adicionais.

2. Elementos principais e contexto do parecer

2.1 O quadro jurídico para a aplicação da política de coesão é o artigo 174.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2.2 Nos termos do artigo 175.º do TFUE, os Estados-Membros devem conduzir e coordenar as suas políticas económicas tendo em vista atingir os objetivos enunciados no artigo 174.º. A formulação e a concretização das políticas e ações da União, bem como a realização do mercado interno, devem ter em conta os objetivos enunciados no artigo 174.º e contribuir para a sua realização.

2.3 Os objetivos do Fundo Social Europeu, do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo de Coesão estão definidos nos artigos 162.º, 176.º e 177.º do TFUE.

2.4 O artigo 174.º do TFUE estabelece que deve ser dada especial atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa, e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha.

2.5 O artigo 349.º do TFUE estipula que devem ser adotadas medidas específicas tendo em conta a situação social e económica das regiões ultraperiféricas, agravada por determinadas características específicas que prejudicam gravemente o seu desenvolvimento.

2.6 Em 29 de junho de 2011, a Comissão adotou uma proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020: «Um orçamento para a Estratégia Europa 2020». Nessa proposta, a Comissão decidiu que a política de coesão deve permanecer um dos elementos essenciais do próximo pacote financeiro e sublinhou o seu papel decisivo na aplicação da Estratégia Europa 2020.

2.7 A proposta é parte integrante do pacote legislativo da política de coesão⁽¹⁾ para o período de 2014-2020. A cooperação territorial europeia é um dos objetivos da política de coesão e proporciona um quadro para a execução de ações conjuntas e para intercâmbios de políticas entre os atores nacionais, regionais e locais dos diferentes Estados-Membros.

⁽¹⁾ A Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às disposições específicas aplicáveis ao apoio prestado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao objetivo da Cooperação Territorial Europeia e a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, bem como disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 (COM(2011) 615 final), constituem, em conjunto, o principal quadro legislativo e a base para o debate sobre o futuro formato da política de coesão para o período 2014-2020.

2.8 A avaliação pela Comissão das despesas realizadas no passado com a política de coesão identificou muitos exemplos de investimentos que são fonte de valor acrescentado, bem como de crescimento e de emprego, que não teriam ocorrido sem o apoio orçamental da UE. Todavia, os resultados também demonstram os efeitos de uma certa dispersão e falta de definição de prioridades. Num período em que os fundos públicos são escassos e em que os investimentos geradores de crescimento são mais necessários do que nunca, a Comissão decidiu propor alterações substanciais à sua política de coesão.

2.9 A cooperação territorial europeia é particularmente importante porque:

- os problemas transfronteiras podem ser resolvidos mais eficazmente com a cooperação de todas as regiões envolvidas, a fim de evitar custos desproporcionados para umas e a inexistência de custos para outras (por exemplo, relativamente aos problemas de poluição ambiental nas zonas transfronteiras);
- pode oferecer um mecanismo eficaz para a partilha de boas práticas e a divulgação de conhecimentos (por exemplo, promovendo a competitividade);
- pode garantir que a solução para um problema específico seja mais eficaz devido às economias de escala e à criação de massa crítica (formação de grupos que fomentam a investigação e a inovação);
- a governação pode melhorar graças à coordenação das políticas setoriais, das ações e dos investimentos realizados a nível transfronteiriço e transnacional;
- as relações com os países vizinhos da UE instauradas pelos programas de cooperação realizados nas suas fronteiras externas podem contribuir para a segurança e a estabilidade, bem como para relações mutuamente benéficas;
- em alguns contextos, como nas bacias marítimas e nas zonas costeiras, a cooperação e as ações transnacionais são indispensáveis para apoiar o crescimento, o emprego e a gestão ambiental ecossistémica;
- cria as condições para aplicar estratégias de desenvolvimento macrorregional.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE apoia o objetivo da Comissão de apresentar as especificidades da cooperação territorial europeia mais claramente num regulamento separado, facilitando assim a sua

aplicação e a definição do âmbito do FEDER relativamente ao objetivo da cooperação territorial europeia ⁽²⁾.

3.2 A repartição clara dos recursos financeiros pelas diversas componentes da cooperação territorial europeia, ou seja, cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, proporciona uma capacidade financeira suficiente para cada uma delas. Desta repartição é evidente que a maior tónica é colocada na cooperação transfronteiriça (73,24 % para a cooperação transfronteiriça, 20,78 % para a cooperação transnacional e 5,98 % para a cooperação inter-regional). A dotação financeira para as regiões ultraperiféricas também é adequada.

3.3 No que toca às regiões ultraperiféricas (por exemplo, os departamentos franceses ultramarinos), seria útil identificar mais explicitamente os seus vizinhos e, consequentemente, potenciais parceiros.

3.4 O CESE apoia igualmente a tendência para uma intervenção concentrada em temas e prioridades de investimento no âmbito de cada componente da cooperação ⁽³⁾. Todavia, a flexibilidade também é importante neste domínio e há que ter em conta as necessidades específicas dos países, em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

3.5 A concentração em prioridades específicas no âmbito de domínios temáticos e a sua seleção de acordo com as necessidades de programas individuais de cooperação territorial europeia (projetos) poderá também contribuir para o objetivo de aumentar o valor acrescentado da cooperação territorial europeia.

3.6 O CESE saúda e apoia a tentativa de simplificar as regras a todos os níveis envolvidos: beneficiários, autoridades do programa, Estados-Membros participantes e países terceiros, bem como a Comissão. A simplificação dos procedimentos administrativos poderia aumentar substancialmente o valor acrescentado da política de coesão ao abrigo da cooperação territorial europeia ⁽⁴⁾.

3.7 No entanto, a simplificação das regras deve ser aplicada também de forma coerente a nível nacional e regional, a fim de evitar encargos administrativos excessivos. O CESE recomenda à Comissão Europeia que, dentro dos limites dos seus poderes e

capacidades, fiscalize e reduza ativamente a criação de encargos administrativos excessivos a nível nacional e regional.

3.8 Um elemento importante no âmbito da monitorização e avaliação é na criação de um quadro comum para a elaboração dos relatórios anuais de 2017 e 2019 e a ênfase que estes conferem aos resultados identificados no artigo 13.º, n.º 3, do Regulamento relativo às disposições específicas aplicáveis ao apoio prestado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao objetivo da Cooperação Territorial Europeia.

3.9 O estabelecimento de indicadores comuns (apresentados no anexo ao regulamento) para avaliar os resultados concretos de cada programa financiado ao abrigo da cooperação territorial europeia é também um elemento importante, permitindo uma melhor avaliação desses resultados e da eficácia de intervenções estruturais específicas.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE acolhe favoravelmente as tentativas da Comissão de simplificar as regras. Acolhe com particular satisfação a unificação das autoridades de gestão e de certificação, a simplificação da declaração de custos, a apresentação de relatórios por via eletrónica e a produção de relatórios anuais somente em 2017 e 2019.

4.2 A experiência no domínio da cooperação territorial nos Estados-Membros tem mostrado que uma maior participação da sociedade civil é importante, em especial para que os recursos financeiros destinados à intervenção neste domínio sejam orientados para projetos da sociedade civil.

4.3 O Comité apoia a participação direta da sociedade civil, com base numa parceria equitativa, em todo o ciclo de programação:

— análise estratégica e programação;

— execução de projetos; e

— monitorização e a avaliação.

4.4 Neste contexto, seria adequado considerar a possibilidade de reservar uma parte do financiamento para projetos destinados aos órgãos de poder local e regional (por exemplo, para as necessidades dos governos regionais) e a diversas partes interessadas da sociedade civil. Em alguns domínios, os órgãos de poder local e regional deveriam convidar a sociedade civil a participar em parcerias de projetos logo na fase de preparação dos mesmos.

⁽²⁾ Ver igualmente o parecer do CESE sobre os «Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial – Alterações» (Ver página 53 do presente Jornal Oficial).

⁽³⁾ O princípio de uma concentração temática foi apoiado no parecer do CESE sobre o «Quinto Relatório sobre a Coesão», JO C 248 de 25.8.2011, p. 68, pontos 2.2.5 e 6.1.4. O CESE tem vindo também a insistir há bastante tempo na necessidade de simplificação dos procedimentos administrativos e contabilísticos, por exemplo, no seu parecer sobre «Parcerias eficazes para a política de coesão», JO C 44 de 11.2.2011, p. 1 e, mais uma vez, no parecer sobre o «Quinto Relatório de sobre a Coesão», JO C 248 de 25.8.2011, p. 68.

⁽⁴⁾ A simplificação das regras da política de coesão tem sido objeto de alguns pareceres do CESE, nomeadamente JO C 248 de 25.8.2011, p. 68 e JO C 44 de 11.2.2011, p. 1.

4.5 Em linha com o princípio da parceria ⁽⁵⁾, é importante colocar a tónica no apoio às partes interessadas da sociedade civil com projetos específicos (por exemplo, microprojetos) que tenham o potencial de aumentar o valor acrescentado da intervenção ao abrigo da cooperação territorial (em especial no que toca à cooperação transfronteiriça) e, deste modo, incluir nessa cooperação as entidades da sociedade civil de menor dimensão.

4.6 O CESE salienta a necessidade de garantir uma melhor informação e divulgação destes instrumentos e regulamentos nos Estados-Membros. É igualmente importante apresentar exemplos de boas práticas de projetos que tenham já sido realizados.

4.7 Importa igualmente considerar a participação e o papel de entidades privadas sem fins lucrativos enquanto parceiros principais nos projetos.

4.8 A assistência técnica no âmbito do objetivo da cooperação territorial europeia deve ser utilizada para aumentar a capacidade de absorção de potenciais beneficiários finais de apoio e para aumentar a eficácia das capacidades administrativas das autoridades de gestão, procurando eliminar encargos administrativos excessivos.

Bruxelas, 25 de abril de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Este princípio foi apoiado nos pareceres JO C 248 de 25.8.2011, p. 68 and JO C 44 de 11.2.2011, p. 1, bem como em declarações públicas dos representantes do CESE em Gödöllő, em junho de 2011, e em Gdansk, em outubro de 2011.

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 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT), no que se refere à clarificação, à simplificação e à melhoria da constituição e da implementação desses agrupamentos

[COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD)]

(2012/C 191/10)

Relator: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Em 25 e 27 de outubro de 2011, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 175.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 o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT), no que se refere à clarificação, à simplificação e à melhoria da constituição e da implementação desses agrupamentos

COM(2011) 610 final — 2011/0272(COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 3 de abril de 2012.

Na 480.^a reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 172 votos a favor e 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) partilha do empenho da Comissão Europeia face aos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT) e apoia a abordagem do novo regulamento, que permitirá aos AECT serem um instrumento mais eficaz, simples e flexível no sentido de melhorar a cooperação territorial, que foi reforçada no Tratado de Lisboa. Este parecer complementa a «Proposta de regulamento que estabelece disposições específicas para o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia»⁽¹⁾.

1.2 O CESE é a favor de que, através deste regulamento, se consolide o instrumento jurídico dos AECT, encontrando soluções comuns a nível europeu, e considera que os AECT serão um instrumento essencial para a cooperação e a coesão territorial no futuro.

1.3 A continuidade dos AECT será garantida mercê das alterações ao regulamento, pois o instrumento jurídico será mais flexível no que respeita à aplicação das políticas territoriais e setoriais.

1.4 As regiões na Europa têm vindo a ganhar cada vez mais peso político. O CESE é inteiramente a favor de que as políticas de cooperação territorial da UE permitam aos órgãos de poder regional desempenhar um novo papel. Os Estados-Membros participam no Conselho e os CESE espera que as regiões

europeias também aí desempenhem um papel adequado. O CR e o CESE têm um papel institucional importante que o Conselho deve respeitar.

1.5 O desafio futuro será incluir os órgãos de poder local e regional e a sociedade civil na implementação da Estratégia Europa 2020, o que implica uma grande colaboração entre os diferentes níveis de governação.

1.6 O CESE sempre teve em conta o valor acrescentado dos sistemas de governação a vários níveis, pelo que apoia a criação de AECT que permitam a participação de todos os intervenientes responsáveis de um território macrorregional, eurorregional ou transfronteiriço.

1.7 No entanto, a governação a vários níveis deveria ser reforçada através da participação dos agentes económicos e sociais. Como tal, o CESE propõe que a alteração ao regulamento facilite que os interlocutores sociais e outras organizações da sociedade civil participem de forma adequada nos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial. O vínculo entre os AECT e a Agenda Europa 2020 e as políticas setoriais será reforçado através da participação da sociedade civil.

1.8 A formação e o intercâmbio de funcionários das administrações públicas, nacionais, regionais e locais implicadas nos AECT são fundamentais, pelo que o CESE propõe que a Comissão promova a organização de programas de formação conjunta para melhorar a gestão política e administrativa.

⁽¹⁾ Ver página 49 do presente Jornal Oficial.

1.9 O CESE propõe que este regulamento, que é muito específico, seja aprovado rapidamente pelo Conselho e o Parlamento, sem que se aguarde a adoção de todo o pacote da política de coesão. Desta maneira, poder-se-á antecipar a sua entrada em vigor.

2. Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT)

2.1 O Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial é uma figura jurídica, utilizada para a criação de estruturas de cooperação entre entidades públicas da União Europeia, criada pelo Regulamento (CE) n.º 1082/2006 no âmbito das disposições da política de coesão para o período de programação de 2007-2013.

2.2 Durante este período de programação, as ações de cooperação, que até então eram cofinanciadas pela iniciativa INTERREG, passam a ser abrangidas pelo objetivo da política de coesão, tanto as de carácter transfronteiriço como as transnacionais e inter-regionais, convertendo-se, assim, no terceiro *Objetivo*, sob a denominação de «Cooperação Territorial Europeia».

2.3 A cooperação territorial é considerada um instrumento fundamental para os objetivos da política de coesão, pelo que receberá um novo impulso e será dotada de mais recursos financeiros. No entanto, também é necessário adotar medidas paralelas para eliminar os obstáculos que dificultam o seu desenvolvimento.

2.4 Atualmente, com vista a desenvolverem as suas atividades de cooperação, as entidades públicas dos Estados-Membros da UE, em especial os órgãos de poder regional e local, enfrentam diversas dificuldades de ordem jurídica e de ordem prática, resultantes da multiplicidade de legislações e de procedimentos, que prejudicam a gestão das atividades.

2.5 O regulamento para a criação de AECT⁽²⁾ foi adotado com vista a dotar os intervenientes no âmbito da cooperação territorial de novos instrumentos para fazer face a estas dificuldades e melhorar a aplicação de medidas no domínio da cooperação territorial.

2.6 Esta figura jurídica permite às associações de entidades agrupadas em projetos e ações comuns de cooperação territorial, com ou sem cofinanciamento europeu, dotarem-se de personalidade jurídica própria e diferente da das entidades que as compõem, permitindo-lhes intervir em nome próprio nos atos jurídicos na União Europeia.

2.7 Após cinco anos de existência e à luz da experiência acumulada, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de alteração do regulamento que visa a clarificação, simplificação e melhoria da aplicação dos AECT.

3. Proposta de regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 sobre os AECT

3.1 No seguimento do compromisso de apresentar um relatório sobre a aplicação do regulamento atual e como resultado dos processos de consulta realizados a nível institucional e com os AECT existentes, a Comissão Europeia, em colaboração com o Comité das Regiões, confirmou que os agrupamentos europeus de cooperação territorial representam uma estrutura idónea para a cooperação territorial a longo prazo⁽³⁾.

3.2 A forma jurídica que revestem os AECT permite que a cooperação territorial se inscreva num «enquadramento formal [...] com mais certeza jurídica, uma base mais oficial e uma estrutura institucional mais sólida».

3.3 As reações dos agrupamentos existentes são positivas. Foram criados 27 AECT com a participação de 15 Estados-Membros, agrupando mais de 550 órgãos de poder local e regional.

3.4 Contudo, foram também assinaladas várias lacunas, ao ponto de se afirmar que «a aplicação do regulamento até ao presente é menor do que se esperava» e que as deficiências existentes tornam menos provável a criação de mais AECT. A alteração do regulamento pretende resolver estes problemas.

3.5 Foram detetados problemas relacionados com a criação e o funcionamento dos AECT e com o ritmo lento e a complexidade dos procedimentos de constituição e alteração. Além disso, ocorreram algumas situações não desejadas quando os órgãos de poder nacional e regional interpretaram as normas de forma diferente e desenvolveram práticas distintas.

3.6 A diversidade jurídica e organizativa das entidades que integram estes agrupamentos, e as diferentes competências que detêm, dificultam a aplicação de uma configuração que se adapte a todas elas.

3.7 Também se verificam diferenças na aplicação das disposições do regulamento em diversas áreas, nomeadamente no que respeita à responsabilidade limitada ou ilimitada, ao regime laboral dos trabalhadores dos AECT e ao regime de contratação de obras e serviços.

3.8 Foram também encontradas dificuldades na participação de países terceiros, quando se procura criar um agrupamento entre entidades de um único Estado-Membro e de um país terceiro.

3.9 Desenvolveram-se ainda diferentes interpretações dos conteúdos do regulamento, como é o caso da participação das entidades privadas, que devem ser entidades contratantes para efeitos de contratação pública.

⁽²⁾ Ao abrigo do artigo 159.º do Tratado CE, atualmente artigo 175.º do TFUE, que prevê a adoção de ações específicas, à margem dos fundos, para se concretizar o objetivo da coesão económica e social.

⁽³⁾ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a «Execução do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial». COM(2011) 462 final.

4. Observações na generalidade

4.1 Tal como anteriormente mencionado pelo CESE no âmbito da consulta ⁽⁴⁾ sobre o Regulamento (CE) n.º 1082/2006, o AECT é um instrumento útil e valioso, que pode contribuir para uma cooperação territorial mais eficaz, mais ativa e mais visível.

4.2 Ainda que existam diferenças nacionais, as regiões desempenharão um papel muito importante no futuro sistema de governação da União Europeia, que as instituições devem apoiar.

4.3 O CESE apoia a nova proposta de regulamento, que melhorará e facilitará a utilização dos AECT, tornando-os um instrumento mais útil para as regiões. Os agrupamentos necessitam de um instrumento que dote a cooperação regional europeia de bases estáveis, estruturadas e juridicamente eficazes e responsáveis.

4.4 O novo regulamento facilitará a criação de novos AECT, melhorando também o seu funcionamento. Será, pois, reforçado um quadro estruturado, com uma capacidade operativa plena, que permita superar as dificuldades de ordem jurídica e prática ligadas às atividades de cooperação transnacional. O regulamento estabelecerá unidades organizadoras especificamente dedicadas à planificação, à coordenação e à gestão.

4.5 O CESE considera que o novo regulamento representa um novo passo para o impulso da cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional.

4.6 Promove-se, desta forma, uma cooperação mais ambiciosa. As ações cofinanciadas pelos fundos europeus no âmbito da cooperação territorial enquadrar-se-ão em orientações mais estratégicas e basear-se-ão no valor acrescentado do interesse comum europeu e a título permanente.

4.7 Importa, no futuro, desenvolver a cooperação entre as regiões no âmbito da Estratégia Europa 2020 e reforçar os objetivos da criação de emprego, da melhoria da competitividade, da sustentabilidade, da cooperação entre as empresas, incluindo as PME, as universidades e centros tecnológicos, entre outros.

4.8 O CESE é também favorável a que a cooperação territorial contribua para as iniciativas de caráter temático e setorial entre as regiões e os municípios.

4.9 O CESE salienta que os AECT já permitem formas de cooperação entre as coletividades regionais em assuntos económicos e tecnológicos que também sejam relevantes para a Estratégia Europa 2020. Esta forma de cooperação deveria ser mais visível.

⁽⁴⁾ Parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (AECT)», JO C 255 de 14.10.2005, p. 76.

4.10 Preza a importância dos diferentes resultados promovidos por instrumentos de cooperação como os AECT, desde projetos INTERREG à criação de serviços públicos transfronteiriços ou de planos estratégicos multissetoriais.

4.11 O CESE apoia o papel institucional do Comité das Regiões no que respeita ao acompanhamento dos AECT e ao intercâmbio de boas práticas. A plataforma AECT do CR deve continuar as suas atividades após a adoção do novo regulamento.

4.12 O CESE deseja colaborar com o Comité das Regiões, para que a sociedade civil e os parceiros sociais participem no acompanhamento e na avaliação dos AECT. O Comité solicita à Comissão que elabore um relatório sobre a aplicação do novo regulamento e sobre a participação dos agentes económicos e sociais e da sociedade civil nos AECT ⁽⁵⁾.

4.13 Apoia também que, no futuro, se simplifique o procedimento para a criação dos AECT e a aprovação dos acordos no prazo de seis meses, ainda que não tenham sido expressamente aprovados pelos governos nacionais.

4.14 Para o CESE, é importante que os AECT sejam dotados de uma grande polivalência para gerir as infraestruturas e os serviços de interesse económico geral disponibilizados aos cidadãos que vivem em territórios de vários Estados-Membros.

4.15 Sublinha que a cooperação territorial, que tem como grande objetivo melhorar a coesão económica, social e territorial, também se enquadra no âmbito de iniciativas de cooperação de elevado nível, ambição e complexidade política, como as microrregiões, as eurorregiões e as estratégias a nível das bacias marítimas na política marítima integrada.

4.16 Destaca que a cooperação macrorregional e inter-regional, com um funcionamento adequado dos AECT, também pode desempenhar um papel na consecução dos objetivos setoriais da UE. A Estratégia Europa 2020 receberá, sem dúvida, um impulso acrescido. O regulamento deveria facilitar uma maior vinculação dos AECT aos instrumentos políticos e financeiros da UE para políticas setoriais.

4.17 A Comissão Europeia e os Estados-Membros devem também dar às regiões ultraperiféricas e aos territórios ultramarinos a possibilidade de utilizarem os AECT com países vizinhos terceiros.

4.18 O CESE, respeitando o princípio de que a utilização dos AECT é voluntária, insta a Comissão a desempenhar um papel mais proativo para facilitar, simplificar e aperfeiçoar os AECT, que devem ser vinculados aos objetivos estratégicos da União Europeia.

⁽⁵⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Encorajar parcerias eficazes para a gestão dos programas da política de coesão», JO C 44 de 11.2.2011, p. 1.

5. Observações na especialidade

5.1 O CESE considera adequada a abordagem seguida pela Comissão na sua proposta de alteração do regulamento em vigor. Sublinha que os AECT devem ser instrumentos simples de utilizar, para que cada agrupamento tenha a mesma configuração e as funções sejam adequadas às suas características. Cada agrupamento tem um contexto e circunstâncias específicas e o AECT deve ser um instrumento capaz de ajudar a concretizar os objetivos de cooperação.

5.2 Atualmente, muitas regiões europeias não aproveitam as oportunidades oferecidas pelo direito da União Europeia, através da figura jurídica dos AECT, para a cooperação inter-regiões no âmbito da política regional da UE. O CESE apela à Comissão Europeia para que envide mais esforços na divulgação e promoção deste instrumento junto dos órgãos de poder regional e da sociedade civil.

5.3 O princípio da simplificação que a Comissão procurou imprimir na futura política de coesão e, por conseguinte, na cooperação territorial europeia, é um exemplo a seguir para os diferentes instrumentos, especialmente os AECT.

5.4 O CESE constata que as complexidades jurídicas, administrativas e processuais dissuadem os intervenientes da cooperação territorial, especialmente os órgãos de poder local e regional que têm instrumentos administrativos mais reduzidos e recursos mais escassos.

5.5 A morosidade dos trâmites administrativos para a criação de um AECT e a necessidade de repetir o procedimento a cada nova incorporação são incompatíveis com o dinamismo exigido para as atividades de cooperação e constituem um obstáculo concreto à utilização dos AECT. O CESE espera que estes problemas sejam resolvidos através do novo regulamento.

5.6 Uma outra característica a ter em conta é a flexibilidade, muito apreciada pelos intervenientes que desejam criar uma estrutura de cooperação que permita adaptar a organização e o funcionamento às suas necessidades e características específicas.

5.7 O CESE propõe à Comissão Europeia que, para facilitar os trabalhos dos órgãos de poder local e regional, seja criado um sistema de aconselhamento, formação e intercâmbio de experiências que facilite a elaboração dos acordos e dos estatutos.

5.8 O CESE considera que as medidas adotadas para evitar a fragmentação digital entre as administrações públicas dos AECT são insuficientes. Importa garantir um sistema de administrações públicas territoriais conectadas entre si, interativas e acessíveis através do programa ISA da UE ⁽⁶⁾. Desta forma, apoiar-se-á o valor acrescentado dos sistemas de governação a vários níveis e a participação de todas as partes envolvidas num território macroregional, eurorregional ou transfronteiriço.

5.9 O CESE é favorável a que as normas laborais e de segurança social aplicáveis ao pessoal dos AECT, bem como as normas de contratação e a gestão do pessoal, sejam definidas pelo acordo.

5.10 Chama a atenção para o exemplo de governação a vários níveis que os AECT representam, pois os parceiros que os integram, provenientes de diversos contextos regionais, locais, nacionais ou institucionais, estabelecem os órgãos de governo e de gestão da relação de cooperação. Contudo, o CESE propõe que também os interlocutores sociais e outros intervenientes da sociedade civil participem nestes agrupamentos.

Bruxelas, 25 de abril de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Soluções de interoperabilidade para as administrações públicas europeias (ISA)

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria uma decisão europeia de arresto de contas para facilitar a cobrança transfronteiriça de créditos em matéria civil e comercial

[COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD)]

(2012/C 191/11)

Relator: **Jorge PEGADO LIZ**

Em 14 de setembro de 2011, o Conselho decidiu, 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 cria uma decisão europeia de arresto de contas para facilitar a cobrança transfronteiriça de créditos em matéria civil e comercial»

COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 17 de abril de 2012.

Na 480ª reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 26 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por unanimidade, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com a apresentação da presente proposta de regulamento, que só pecou por tardia em relação ao Livro Verde sobre a penhora de contas bancárias de 2006.

1.2 Entende, no entanto, que a mesma deveria ser acompanhada de iniciativa simultânea e logicamente anterior relativamente à transparência das contas dos devedores, tal como constante do respetivo Livro Verde sobre a transparência do património dos devedores de 2008.

1.3 O CESE saúda a forma como a Comissão, em matéria de grande dificuldade técnica, conseguiu propor um regime jurídico que consegue um bom equilíbrio entre os vários interesses em causa e um justo balanço dos direitos dos vários interessados.

1.4 O CESE congratula-se por a Comissão ter acolhido parte substancial das recomendações que fez quando elaborou o seu parecer sobre o Livro Verde já citado, designadamente o alargamento do objeto para além do numerário depositado em contas bancárias a outros instrumentos financeiros, a previsão da sua utilização depois de ter sido obtido um título executivo, a definição múltipla dos tribunais competentes, a não inclusão no pedido de quaisquer montantes que não seja o crédito vencido e não pago e os juros moratórios e as despesas reconhecidas no próprio título e a clara definição do regime da impugnação e da oposição à medida e dos recursos judiciais admissíveis, para garantia da legalidade do procedimento e dos direitos do requerente, do requerido ou de terceiros.

1.5 Saúda, em particular, a clara opção por um regime alternativo ou opcional, a escolha do regulamento como o instrumento comunitário que melhor garante a realização do mercado interno, a sua aplicação exclusiva a situações transfronteiriças e finalmente, a correta escolha da base jurídica (artigo 81.º, n.º 2, do TFUE), tudo como o CESE preconizara. Além disso o CESE advoga a adoção de um regime adequado, simples e proporcional em termos de custos/benefícios, requisitos exigidos pelo caráter transfronteiriço do mecanismo e pelos meios exigidos a quem quer que o utilize ou seja confrontado com ele.

1.6 O CESE, aliás, não se acha inteiramente convencido quanto à imprescindibilidade da medida, especialmente quando confrontado com a não adesão do Reino Unido e com o facto de a incerteza sobre o custo total do processo, bem como a questão de saber qual a jurisdição estrangeira competente continuarem a ser barreiras, sobretudo para as pequenas empresas. O CESE também não está totalmente convencido de que a proposta respeite os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, quando se perspetiva a eliminação do *exequatur* na revisão do Regulamento Bruxelas I e ainda pela falta de precisão das estimativas dos resultados esperados constantes do estudo de impacto.

1.7 Por fim, o CESE entende que o teor de diversos preceitos deve ser revisto e pode ser melhorado no sentido de os tornar mais claros, menos ambíguos e mais eficazes nas suas previsões e estatuições, corrigindo mesmo erros de tradução e de grafia e recomenda assim à Comissão que tome em conta as suas observações na especialidade.

2. Razão de ser e antecedentes da proposta

2.1 Com a presente proposta de regulamento, a Comissão dá seguimento ao Livro Verde de 2006 sobre a penhora de contas bancárias⁽¹⁾, propondo criar, no ordenamento comunitário, através de um regulamento, um instrumento judiciário, alternativo aos procedimentos nacionais, denominado DEAC (decisão europeia de arresto de contas), com o objetivo de obter, de modo expedito e a custos reduzidos, o arresto de contas bancárias de devedores de créditos pecuniários em matéria civil e comercial, por forma a evitar o levantamento ou a transferência de fundos depositados em contas bancárias em qualquer parte do território da UE, desde que qualquer dos seus elementos pessoais ou patrimoniais se situe em mais de um Estado-Membro (incidência transfronteiriça na aceção do artigo 3.º) independentemente da natureza do Tribunal.

2.2 Este regime é instituído com carácter opcional (um 2.º regime geralmente conhecido como «28.º regime») em alternativa e em paralelo às medidas de natureza cautelar existentes nos Estados-Membros, com idêntica natureza e finalidade.

2.3 Ficam excluídos do regime proposto, a diversos títulos:

- a) as matérias fiscais administrativas e aduaneiras,
- b) as insolvências, as liquidações de sociedades, as concordatas e processos análogos,
- c) a segurança social,
- d) as arbitragens,
- e) as contas bancárias declaradas impenhoráveis pela legislação do Estado-Membro onde a conta se encontre,
- f) a liquidação de valores mobiliários designados nos termos do artigo 10.º da Diretiva 98/26/CE⁽²⁾.

2.4 Em contrapartida aplica-se em matéria de regimes matrimoniais, de sucessões e de efeitos patrimoniais de parcerias registadas⁽³⁾.

2.5 A DEAC pode ser requerida e decretada em diversos momentos:

- a) antes de se instaurar um processo judicial de condenação ou de execução contra o requerido,
- b) em qualquer fase de um processo judicial,

c) depois de ser obtida sentença condenatória contra o requerido ou qualquer outro título com força executória no Estado-Membro de origem, mas ainda sem força executória no Estado em que se acha a conta,

d) após obtenção de título executivo que já tenha força executória no Estado-Membro em que a conta se encontra.

2.6 Nos três primeiros casos aplicam-se as disposições previstas na secção 1 (artigos 6.º a 13.º); na quarta situação aplica-se a secção 2 (artigos 14.º e 15.º); a secção 3 (artigos 16.º a 22.º) contém as disposições processuais comuns a todas as situações.

2.7 O capítulo 3 firma o princípio da desnecessidade de *exequatur* em termos absolutos (artigo 23.º) e regula em detalhe a forma de garantir a efetiva execução de qualquer DEAC, estabelecendo os direitos e deveres dos vários intervenientes (os Bancos, os Tribunais, as autoridades nacionais envolvidas, os requeridos, os requerentes, outros credores concorrentes e terceiros lesados).

2.8 O capítulo 4 (artigos 34.º a 40.º) regula as vias de recurso que vão desde a reação contra a recusa de emissão de uma DEAC (artigo 22.º) à revisão da DEAC com vista à sua alteração/limitação do seu objeto, à declaração da sua extinção, à sua revogação ou suspensão, e, finalmente, aos recursos, ordinários ou extraordinários, a cujo acesso as partes mantêm intactos os direitos conferidos pelas legislações nacionais aplicáveis (artigo 37.º). Regula ainda a forma de prestar caução ou garantia equivalente como meio de sustar a execução da DEAC.

2.9 Finalmente, no capítulo 5 a proposta prevê algumas disposições gerais do regime instituído, de que se destacam a não obrigatoriedade de constituição de advogado, o regime de custas e de prazos.

2.10 Além disso, estabelece normas de articulação com outros instrumentos comunitários e outras normas nacionais aplicáveis a título supletivo, bem como as obrigações a cumprir pelos Estados-Membros para garantia da efetiva e correta aplicação do instrumento.

2.11 Do estudo de impacto *ex ante* levado a cabo pela Comissão resulta, em síntese que:

- a) As dívidas incobráveis transfronteiras cifram-se entre 1 120 e 2 000 milhões de euros por ano.
- b) O valor do direito a alimentos em dívida pode ser estimado em 268 milhões de euros por ano.
- c) As dívidas mal paradas em negócios transfronteiriços rondam os 55 mil milhões ano.
- d) Apenas 11,6 % das empresas tentaram cobrar extra fronteiras os seus créditos através de arrestos nacionais.

⁽¹⁾ COM(2006) 618 final de 24.10.2006.

⁽²⁾ JO L 166 de 11.6.1998, p. 45.

⁽³⁾ Cf. Regulamento (UE) 1259/2010 (JO L 343 de 29.12.2010, p. 10) (ROMA III) (divórcio e separação), Regulamento (CE) 44/2001 (JO L 12 de 16.1.2001, p. 1) (matéria civil e comercial), Regulamento (CE) 2201/2003 (JO L 338 de 23.12.2003, p. 1) (matrimónio), proposta de regulamento COM(2011) 127 final de 16.3.2011 (parcerias registadas) e proposta de regulamento COM(2011) 126 final de 16.3.2011 (regimes matrimoniais); cf. pareceres do CESE: JO C 325 de 20.12.2006, p. 65 (direitos da criança), JO C 325 de 20.12.2006, p. 71 (matrimónio), JO C 44 de 11.2.2011, p. 148 (sucessões e testamentos) e JO C 376 de 22.12.2011, p. 87 (efeitos patrimoniais parcerias registadas).

- e) Estima-se que foram feitos 34 000 arrestos de contas relativas às dívidas transfronteiriças por ano que representaram 640 milhões de euros.

Segundo o mesmo estudo, o arresto europeu poderá:

- a) Garantir a cobrança de 373 milhões a 600 milhões de euros todos os anos de dívidas incobráveis suplementares.
- b) A estimativa de poupança de custos para as empresas envolvidas em comércio transfronteiriço representaria entre 81,9 milhões e 149 milhões de euros anuais.

3. Observações na generalidade

3.1 A DG JUST habituou-nos, de há muito, a textos técnico-jurídicos formalmente escorreitos, de elevada qualidade conceptual e grande clareza, assim contribuindo para «melhor legislar» e para a certeza e a segurança jurídicas.

3.2 A presente proposta não é exceção e, assim, o CESE se congratula com a sua apresentação, que só peca por tardia.

3.3 Por outro lado, a Comissão conseguiu, em matéria de grande dificuldade técnica, propor um regime jurídico que consegue um bom equilíbrio entre os vários interesses em causa e um justo balanço dos direitos dos vários interessados, aliás criteriosamente ponderados no detalhado e bem estruturado estudo de impacto que acompanha a proposta, e que havia sido insistentemente solicitado pelo CESE.

3.4 Acresce que a Comissão acolheu parte substancial das recomendações que o CESE fez quando elaborou o seu parecer sobre o Livro Verde já citado e sobre o Livro Verde relativo à transparência do património dos devedores (COM(2008) 128 final) ⁽⁴⁾, como seja, por exemplo, a previsão da sua utilização depois de ter sido obtido um título executivo (secção 2), ou a definição múltipla dos tribunais competentes (artigo 6.^o), ou a não inclusão no pedido de quaisquer montantes que não seja o crédito vencido e não pago e os juros moratórios e as despesas reconhecidas no próprio título (como honorários de advogados ou outras despesas), ou a clara definição do regime da impugnação e da oposição à medida e dos recursos judiciais admissíveis, para garantia da legalidade do procedimento e dos direitos do requerente, do requerido ou de terceiros.

3.5 Por outro lado, a Comissão também levou em conta uma parte importante das recomendações do Parlamento Europeu, recentemente editadas nesta matéria ⁽⁵⁾ e que igualmente se aplaudem.

3.6 Saúda-se, em particular, a clara opção por um regime alternativo ou opcional, tal como o CESE havia recomendado, que deixa aos requerentes intacta a possibilidade de, querendo, escolherem as legislações nacionais; a escolha do regulamento

como o instrumento comunitário que melhor garante a harmonização legislativa indispensável para a realização do mercado interno e a maior uniformidade na aplicação nos Estados-Membros, garantia de mais certeza e segurança jurídicas, tal como o CESE também preconizara; a sua aplicação exclusiva a situações transfronteiriças e finalmente, a correta escolha da base jurídica (artigo 81.^o, n.^o 2, do TFUE).

3.7 Saúda ainda o alargamento do objeto para além do numerário depositado em contas bancárias a outros instrumentos financeiros ⁽⁶⁾, tal como fora sugerido pelo CESE.

3.8 Onde, porém, o CESE ainda se não acha convencido é no que respeita à imprescindibilidade da medida e do respeito pelo princípio da subsidiariedade.

3.8.1 Com efeito, desde logo porque a própria Comissão reconhece que o mesmo resultado poderia, teoricamente, ser alcançado de outro modo.

3.8.2 Depois porque, a ter-se por adquirida a revisão do Regulamento Bruxelas I no sentido preconizado pela Comissão e apoiado pelo CESE, a questão fundamental do *exequatur* fica resolvida.

3.8.3 Finalmente, porque no bem elaborado estudo de impacto já referido, não se crê que tenham sido analisados em toda a sua extensão e devidamente avaliados os custos acrescidos pela introdução de um novo procedimento judicial na ordem jurídica de todos os Estados-Membros nos vários aspetos que ele envolve para a sua implementação, informação às empresas e aos consumidores, formação de juízes, advogados, solicitadores e outros funcionários da administração pública, em geral, e judicial, em particular, além de despesas acrescidas com o funcionamento das estruturas judiciais, pela manipulação de vários formulários nas 23 línguas da UE, os quais, por isso, não é possível comparar, em termos de custos-benefícios, com a estimativa das poupanças das empresas e o montante esperado da cobrança suplementar de dívidas cujo intervalo estimado, aliás, vai de 373 a 600 milhões de euros. Além disso, a incerteza em relação ao custo total do procedimento e a averiguação sobre qual o tribunal competente continuarão a constituir obstáculos, o que poderá ter efeitos adversos para as empresas, em especial as pequenas empresas.

3.9 Por outro lado, o CESE continua a entender que, de toda a maneira, esta iniciativa devia ser acompanhada, em simultâneo com iniciativa paralela, como o Parlamento Europeu também recomenda, se não mesmo logicamente precedente, no que respeita à transparência do património dos devedores, e continua a não perceber por que razão a Comissão avança em prioridade (ou em exclusivo) com a presente proposta e não com a outra.

⁽⁴⁾ Pareceres do CESE: JO C 10 de 15.1.2008, p. 2 e JO C 175 de 28.7.2009, p. 73.

⁽⁵⁾ Relatório de Iniciativa A-7 0147/2011 de 14.4.2011, relatora Arlene McCarthy, Resolução do PE de 10 de maio de 2011 (TA (2011) 0193).

⁽⁶⁾ Como definidos no artigo 4.^o, n.^o 1, ponto 17 da Diretiva 2004/39/CE e Anexo I, Sec C (JO L 145 de 30.4.2004, p. 1).

3.10 Finalmente, o CESE não pode deixar de lamentar não só a posição da Dinamarca de se excluir da adesão a este instrumento de acordo com a sua conhecida declaração de princípio, mas, em especial, o anúncio da decisão do Reino Unido de a ele igualmente não aderir, quando é certo que é precisamente este Estado-Membro que não possui instrumento judicial de idêntico cariz, e sendo que uma das principais preocupações evidenciadas aquando da discussão do Livro Verde, era essa mesma lacuna no sistema judiciário anglo-saxão.

4. Observações na especialidade

4.1 Artigo 2.º, n.º 2, alínea c)

A exclusão da arbitragem deve ser clarificada de modo a não prejudicar as situações de tribunais arbitrais que, em vários Estados-Membros, proferem decisões que constituem título executivo do mesmo nível das sentenças dos tribunais comuns.

4.2 Artigo 2.º, n.º 3, e artigo 32.º

Não existem contas impenhoráveis, mas montantes de rendimentos ou de proventos que são impenhoráveis.

4.3 Artigo 4.º, n.º 1, e artigo 29.º

Pela delicadeza da situação, as noções de «conta em nome de terceiro por conta do requerido» e de «conta detida pelo requerido por conta de terceiros» devem ser melhor definidas e explicitadas para não haver dúvidas do seu alcance, que pode lesar direitos de terceiros.

4.4 Artigo 7.º, n.º 1, alínea a)

A tradução desta alínea não está conforme em todas as versões linguísticas.

4.5 Artigo 8.º, n.º 2, alínea f)

Pelo menos na versão portuguesa a remissão para o «artigo 17.º, n.º 1, alínea b)» está errada; deve ser corrigida para «artigo 7.º, n.º 1, alínea b)».

4.6 Artigo 13.º

Num regime com a natureza do que se pretende instituir não se deve deixar ao critério dos Estados-Membros estabelecer prazos diferentes sob pena de se não garantir uniformidade e gerar incerteza.

4.7 Artigo 20.º, n.º 1

Em vez de «podem cooperar» deverá dizer-se que os tribunais «devem cooperar».

4.8 Artigo 25.º, n.º 1

A noção de «sem atrasos injustificados» é vaga e perigosa; deve ser substituída por um prazo fixo mínimo, do tipo «no dia útil subsequente».

4.9 Artigo 27.º, n.º 3

A possibilidade da utilização de meios de comunicação eletrónicos seguros devia ser estendida ao funcionamento de todos os instrumentos, incluindo as relações entre os tribunais, no âmbito do Programa eJustiça da Comissão. E assim se ganhando em celeridade.

4.10 Artigo 41.º

Deverá acrescentar-se no final «salvo nos casos em que a legislação nacional do tribunal competente obrigar à constituição de advogado».

4.11 Artigo 44.º

Este preceito pode ser fonte de diversa interpretação e dá origem a incertezas no funcionamento dos processos. Deve ser eliminado.

4.12 Definição dos prazos

Em vários preceitos, a proposta define de forma diversa os prazos. Tanto fala em «dias seguidos» (artigo 21.º), como em «dias úteis» (artigo 24.º, n.º 3, alínea c), artigo 27.º), como pura e simplesmente em «dias» (artigo 35.º, n.º 4). Por uma questão de certeza, deveria ser uniformizada a definição dos prazos.

4.13 Anexos e artigo 47.º

O conteúdo dos anexos e em especial as línguas em que devem ser utilizados e a necessidade da sua tradução para garantir o seu correto entendimento deve ser melhor equacionada e testada na prática com antecedência. Identicamente com os elementos de prova adicionais e os depoimentos orais (artigo 11.º).

Bruxelas, 26 de abril 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 2006/43/CE relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas

[COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD)]

e a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos requisitos específicos para a revisão legal das contas de entidades de interesse público

[COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD)]

(2012/C 191/12)

Relator: **Peter MORGAN**

O Parlamento Europeu, em 13 de dezembro de 2011, e o Conselho da União Europeia, em 26 de janeiro de 2012, decidiram, nos termos do artigo 50.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 2006/43/CE relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas

COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD).

O Parlamento Europeu, em 15 de dezembro de 2011, e o Conselho da União Europeia, em 26 de janeiro de 2012, 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 requisitos específicos para a revisão legal das contas de entidades de interesse público

COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 17 de abril de 2012

Na 480.ª reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 26 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 110 votos a favor, 18 votos contra e 63 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 No seguimento do seu parecer sobre o «Livro Verde – Política de auditoria: as lições da crise»⁽¹⁾ (a seguir denominado parecer sobre a política de auditoria), o CESE esperava uma atualização da Diretiva 2006/43/CE⁽²⁾ relativa à revisão legal de contas. A Comissão propõe, por um lado, atualizar a diretiva e, por outro, produzir também um regulamento.

1.2 O CESE aprova o projeto de diretiva, uma vez que está em sintonia com o seu parecer sobre a política de auditoria. Apoia igualmente muitos aspetos do regulamento.

1.3 O formato de regulamento parece ter um duplo objetivo: introduzir alterações fundamentais no mercado de auditoria e prescrever com pormenor considerável os procedimentos para a realização de auditorias a empresas e as relações entre o conselho de administração e o comité de auditoria.

1.4 Pouca atenção foi dada à recomendação do CESE de que uma reforma no domínio das auditorias deveria ser incorporada nas recomendações sobre o governo das sociedades. Não está em curso qualquer debate sobre a forma como os revisores oficiais de contas e os comités de auditoria devem melhorar a comunicação com as partes interessadas e os acionistas.

1.5 A Comissão propõe introduzir alterações fundamentais no mercado de auditoria através de uma rotação obrigatória dos revisores oficiais de contas após seis anos e de disposições estruturais relativas a serviços distintos da auditoria, a fim de impor um limite à quota de mercado de sociedades específicas em determinados Estados-Membros.

1.6 Em vez de abordar a situação do mercado de auditoria com um regulamento, o Comité propusera que se remetesse a questão para as autoridades da concorrência. Estas autoridades têm capacidade para realizar avaliações económicas de grande escala e propor as soluções adequadas. Nos últimos meses, a situação no Reino Unido foi remetida para as autoridades nacionais da concorrência. Tal como consta do parecer sobre a política de auditoria, o CESE encoraja a Alemanha e a Espanha a fazerem o mesmo. No entanto, o Comité reconhece que o

⁽¹⁾ OJ C 248 de 25.8.2011, p. 92.

⁽²⁾ OJ L 157 de 9.6.2006, p. 87.

regulamento em apreço permitirá uma melhor coerência na revisão oficial das contas das entidades de interesse público na Europa, facto que lhe parece primordial tendo em vista a estabilidade financeira e o reforço do mercado interno.

1.7 No mesmo parecer, o CESE não apoiava a rotação obrigatória dos revisores oficiais de contas. Em vez desse sistema, propôs uma nova adjudicação do contrato de auditoria cada seis a oito anos. Após a devida ponderação das novas propostas, o CESE mantém essa posição, mas concorda com outros aspetos do regulamento. Uma vez que o sócio principal responsável pela auditoria deve mudar de sete em sete anos, o CESE propõe que o período para a readjudicação obrigatória do contrato seja igualmente de sete anos.

1.8 No seu parecer sobre a política de auditoria, o Comité exprimiu uma opinião muito clara relativamente aos serviços distintos da auditoria: os revisores oficiais de contas não devem prestar aos seus clientes de serviços de auditoria serviços susceptíveis de gerar conflitos de interesses para si próprios, ou seja, há que evitar situações em que o revisor oficial de contas estaria a auditar o seu próprio trabalho. Por outro lado, os revisores oficiais de contas devem ter a liberdade para prestar serviços distintos da auditoria a clientes que não sejam os clientes dos serviços de auditoria. A experiência adquirida deste modo traria vantagens tanto para os clientes de serviços de auditoria como para os clientes de serviços distintos da auditoria.

1.9 O CESE discorda da proposta de sociedades constituídas unicamente por revisores oficiais de contas. Considera que se deve rejeitar a fórmula para determinar em que casos uma sociedade de revisores oficiais de contas deve ser impedida de prestar serviços distintos da auditoria. A Comissão está preocupada com os eventuais riscos do predomínio de determinadas sociedades em três territórios. O CESE recomenda que a Comissão resolva os poucos casos existentes diretamente ou através das respetivas autoridades competentes e/ou autoridades da concorrência.

1.10 Como em todos os pareceres do CESE, a posição das PME tem de ser considerada. Se uma PME tem ações cotadas numa bolsa de valores, define-se como uma entidade de interesse público e está, por conseguinte, sujeita às disposições exaustivas e prescritivas do regulamento, claramente concebidas para a revisão oficial de contas de instituições bancárias. O ponto 4.1.1 contém uma análise das sociedades cotadas na Bolsa de Londres, que está mais avançada do que outras bolsas da UE no que respeita à disponibilização de capitais próprios para as pequenas empresas. Os capitais próprios são mais flexíveis do que os empréstimos bancários. Metade das empresas cotadas na Bolsa de Londres deveriam beneficiar de derrogação a este regulamento, assim como as PME cotadas noutras bolsas europeias.

1.11 O CESE considera importante salientar que o n.º 2 do artigo 14.º limita estritamente o que os acionistas poderiam, de outra forma, esperar de uma auditoria efetuada por um revisor oficial de contas e levanta a questão do papel que a auditoria deve desempenhar.

1.12 O regulamento também não se detém nas normas em matéria de deontologia, de contabilidade e de qualidade já aplicáveis na indústria e não faz referência ao desenvolvimento de normas relevantes. Pretenderá a Comissão manter-se à margem do trabalho dos organismos pertinentes?

1.13 Para concluir, o CESE apoia inteiramente a diretiva revista e considera que pode apoiar uma boa parte do regulamento. Manifesta-se, contudo, muito preocupado com a aplicabilidade do regulamento às PME e recomenda que as propostas mais radicais sejam analisadas mais profundamente.

2. Introdução

2.1 O presente parecer responde paralelamente a duas propostas da Comissão: um regulamento que visa melhorar a qualidade da revisão oficial das demonstrações financeiras de entidades de interesse público e uma diretiva que visa reforçar o mercado único da revisão oficial de contas. Estas propostas foram elaboradas na sequência de uma consulta alargada relativa ao Livro Verde sobre «Política de auditoria: as lições da crise»⁽³⁾. O CESE elaborou uma resposta completa a esse Livro Verde, na qual o presente parecer se baseia.

2.2 Atualmente, existe uma Diretiva Auditoria em vigor (2006/43/EC)⁽⁴⁾. A Comissão propõe alterar essa diretiva através da nova diretiva e reforçar a revisão legal de contas de entidades de interesse público (EIP) com o novo regulamento. Assim, propõe-se que as disposições da Diretiva 2006/43/EC⁽⁵⁾ relativas à revisão oficial de contas de EIP sejam suprimidas e que essa revisão passe a ser regulamentada pelo novo regulamento.

2.3 Tudo o que o CESE gostaria de dizer sobre o papel social da auditoria, o papel da auditoria na crise financeira, o mercado dos serviços de auditoria, etc., foi já dito na resposta do Comité ao Livro Verde. Este parecer incide sobre as propostas pormenorizadas incluídas nos novos projetos legislativos.

3. Posição do CESE sobre a diretiva

3.1 As principais alterações à diretiva relativa à revisão legal das contas são as seguintes:

3.1.1 **Articulação entre a diretiva relativa à revisão legal das contas e um instrumento jurídico adicional em matéria de requisitos específicos para a revisão legal das contas das EIP;**

3.1.2 **Definição de «revisão legal de contas», por forma a ter em conta a nova diretiva contabilística;**

3.1.3 **Alteração das regras de propriedade;**

Os Estados-Membros deixam de exigir que uma proporção mínima do capital de uma sociedade de revisores oficiais de contas seja detida por revisores oficiais de contas ou por sociedades de revisores oficiais de contas,

⁽³⁾ COM(2010) 561 final.

⁽⁴⁾ JO L 157, 9.6.2006, p. 87.

⁽⁵⁾ Ver nota 4.

desde que só os revisores oficiais de contas ou as sociedades de revisores oficiais de contas envolvidos possam influenciar a emissão de relatórios de auditoria. Todavia, os Estados-Membros deverão poder decidir sobre a pertinência de semelhante participação externa no capital, tendo em conta o respetivo contexto nacional.

- 3.1.4 **Passaporte para as sociedades de revisores oficiais de contas;**
- 3.1.5 **Passaporte para revisores oficiais de contas e «flexibilização» das condições de aprovação de um revisor oficial de contas noutro Estado-Membro;**
- 3.1.6 **Requisitos de cooperação entre autoridades competentes em matéria de qualificações académicas e exame de aptidão;**
- 3.1.7 **Normas de auditoria e relatórios de auditoria;**
- 3.1.8 **Novas regras relativas às autoridades competentes;**

O CESE apoia a criação de autoridades nacionais competentes que operem na qualidade de entidades reguladoras e supervisoras independentes e funcionem como contrapartes da ESMA a nível nacional. Contudo, no caso de já existirem nos Estados-Membros entidades de auditoria e supervisão independentes e competentes (incluindo câmaras de revisores oficiais de contas e auditores), o CESE gostaria que, em vez de serem suprimidas, essas entidades fossem enquadradas, de modo equivalente, no novo contexto de supervisão.

- 3.1.9 **Proibição de cláusulas contratuais que influenciem a designação dos revisores oficiais de contas ou das sociedades de revisores oficiais;**
- 3.1.10 **Regras particulares aplicáveis à revisão legal das contas das pequenas e médias empresas.**

3.2 O CESE apoia todas estas alterações. Na sua maioria, estão em conformidade com o parecer do CESE sobre a política de auditoria.

4. Posição do CESE sobre o regulamento

Esta secção segue a estrutura do regulamento, sendo reproduzidos ou sintetizados os pontos do texto pertinentes e, se necessário, comentados segundo a opinião do CESE.

TÍTULO I: OBJETO, ÂMBITO DE APLICAÇÃO E DEFINIÇÕES

4.1 Artigos 1.º a 3.º - Objeto, âmbito de aplicação e definições

«O regulamento é aplicável aos auditores que realizam revisões legais das contas das EIP e às EIP auditadas, por exemplo no que respeita às regras aplicáveis ao comité de auditoria que são obrigadas a criar. À medida que o setor financeiro evolui, são criadas novas categorias de instituições financeiras ao abrigo da legislação da União, pelo que se afigura adequado que a definição de EIP abranja também as empresas de investimento, as instituições de pagamento, os organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM), as instituições de moeda eletrónica e os fundos de investimento alternativos.»

4.1.1 Para além das instituições de crédito, sociedades de seguros e todas as demais sociedades de serviços financeiros, entende-se por entidades de interesse público (EIP) todas as sociedades com ações cotadas em bolsas de valores públicas. O CESE considera que os requisitos deste regulamento são excessivos para as PME, que se definem em função dos postos de trabalho, do rendimento e/ou do balanço. O regulamento utiliza a capitalização em bolsa para definir grandes empresas e o CESE propõe que a capitalização em bolsa seja utilizada também para definir as PME para efeitos da revisão oficial das contas. Devem ser permitidas isenções ou derrogações para empresas com um capital de mercado até 120 milhões de euros. O quadro abaixo apresenta uma análise das empresas cotadas na Bolsa de Londres. A distribuição da capitalização bolsista será semelhante noutras bolsas da UE. Há que considerar também as PME financeiras cujas atividades não tenham provavelmente uma relevância sistémica.

Capitalização constitutiva de fundos próprios das empresas (Câmbio £1 = EUR 1,20)						
Mercado principal: 985 empresas Valor dos fundos próprios: 2 336 055 milhões de euros				Mercado AIM: 1 122 empresas Valor dos fundos próprios: 85 107 milhões de euros		
Escala (milhões de euros)	Número de empresas	% de empresas	Valor de Mercado %	Número de empresas	% de empresas	Valor de Mercado %
Mais de 2 400	116	11,8	86,2	1	0,1	4,2
1 200-2 400	87	8,8	6,4	6	0,5	13,1
600-1 200	91	9,2	3,4	16	1,4	16
300 – 600	106	10,6	2	34	3	15,4
120 – 300	169	17,2	1,4	92	8,2	20,4
60 – 120	101	10,3	0,4	133	11,9	13
30– 60	79	8	0,2	200	17,4	9,9

Capitalização constitutiva de fundos próprios das empresas
(Câmbio £1 = EUR 1,20)

Escala (milhões de euros)	Mercado principal: 985 empresas Valor dos fundos próprios: 2 336 055 milhões de euros			Mercado AIM: 1 122 empresas Valor dos fundos próprios: 85 107 milhões de euros		
	Número de empresas	% de empresas	Valor de Mercado %	Número de empresas	% de empresas	Valor de Mercado %
12 – 30	88	8,9	0,1	229	20,4	5,3
6 – 12	40	4,1	0	156	13,9	1,5
0 – 6	61	6,1	0	240	21,4	0,9
Outros	47	4,7		15	1,3	
> 120	569	57,7	99,4	149	13,2	69,3
< 120	369	37,5	0,6	958	85,4	30,7
< 60	268	27,2	0,2	825	73,5	17,7
< 30	189	19,2	0,1	625	55,7	7,8

Fonte: London Stock Exchange Web Site / Statistics

4.2 Artigo 4.º - Grandes entidades de interesse público

a) os dez maiores emittentes de valores mobiliários em cada Estado-Membro em função da respetiva capitalização em bolsa e todos os emittentes de ações com uma capitalização bolsista média superior a 1 000 000 000 EUR com base na cotação no final do ano nos três anos civis precedentes;

b) e c) qualquer entidade que à data de encerramento do balanço apresente um balanço total superior a 1 000 000 000 EUR;»

4.2.1 Estas definições estão relacionadas com as disposições do artigo 10.º, n.º 5.

TÍTULO II: CONDIÇÕES PARA A REALIZAÇÃO DE REVISÕES LEGAIS DAS CONTAS DE ENTIDADES DE INTERESSE PÚBLICO

CAPÍTULO I: Independência e prevenção de conflitos de interesses

4.3 Artigos 5.º a 8.º

4.3.1 O CESE apoia, em princípio, estes quatro artigos.

4.4 Artigo 9.º - Honorários de auditoria

«2. Quando o revisor oficial de contas prestar à entidade auditada serviços financeiros relacionados com a auditoria, como referido no artigo 10.º, n.º 2, os honorários relativos a esses serviços não devem ser superiores a 10 % dos honorários pagos pela entidade auditada relativamente à revisão legal de contas.

3. Quando os honorários totais recebidos de uma EIP que seja objeto da revisão legal de contas representarem mais de 20 % ou, durante dois anos consecutivos, mais de 15 % dos honorários totais anuais recebidos pelo revisor oficial de contas que realiza essa revisão, o revisor em causa deve informar o comité de auditoria.

O comité de auditoria deve analisar se o trabalho de auditoria terá de ser objeto de uma verificação do controlo da qualidade por parte de outro revisor oficial de contas, antes da publicação do relatório de auditoria.

Quando os honorários totais recebidos de uma EIP que seja objeto da revisão legal de contas representarem, durante dois anos consecutivos, 15 % ou mais dos honorários totais anuais recebidos pelo revisor oficial de contas que realiza essa revisão, o revisor ou a sociedade em causa deve informar desse facto a autoridade competente.»

4.4.1 O CESE apoia as propostas de transparência. No entanto, o limite de 10 % estabelecido no n.º 2 é arbitrário. O CESE propõe que os serviços relacionados com a auditoria (ver artigo 10.º, n.º 2, *infra*) façam parte do plano de auditoria (ver ponto 4.16.2 *infra*) e sejam cobrados sem limites arbitrários no contexto da auditoria global.

4.5 Artigo 10.º – Proibição da prestação de serviços distintos da auditoria

«1. Os revisores oficiais de contas que realizem a revisão legal das contas de EIP podem prestar à entidade auditada serviços de revisão legal das contas e serviços financeiros relacionados.

2. Entende-se por serviços financeiros relacionados com a auditoria:

- a) A revisão legal ou a análise das demonstrações financeiras intercalares;
- b) A confirmação das declarações sobre a governação da sociedade;
- c) A confirmação do tratamento dado à questão da responsabilidade social das empresas;
- d) A confirmação ou certificação das informações de regulamentação das instituições financeiras;
- e) A confirmação da conformidade com os requisitos em matéria fiscal;
- f) Qualquer outro dever legal relacionado com o trabalho de auditoria.

3. Os revisores oficiais de contas que realizem a revisão legal das contas de EIP não devem prestar direta ou indiretamente à entidade auditada serviços distintos dos serviços de auditoria e revisão. Entende-se por serviços distintos dos serviços de auditoria e revisão:

- a) Todos os serviços que acarretem conflitos de interesses:
 - (i) serviços especializados não relacionados com a auditoria ou revisão, serviços de consultoria fiscal, serviços gerais de gestão e outros serviços de aconselhamento;
 - (ii) elaboração de registos contabilísticos e de demonstrações financeiras;
 - (iii) conceção e aplicação de um procedimento de controlo interno ou de gestão dos riscos, bem como aconselhamento em matéria de risco;
 - (iv) serviços de avaliação, fornecimento de atestados de equidade ou de relatórios de contribuição em espécie;
 - (v) serviços atuariais e legais, nomeadamente no quadro de processos litigiosos;
 - (vi) conceção e desenvolvimento de sistemas informáticos no domínio financeiro para EIP;
 - (vii) participação na auditoria interna do cliente e prestação de serviços relacionados com a função de auditoria interna;
 - (viii) serviços de corretagem ou negociação, consultoria de investimento ou serviços de banca de investimento.

b) Serviços que possam acarretar conflitos de interesses:

- (i) serviços de recursos humanos;
- (ii) fornecimento de “cartas de conforto” aos investidores, no contexto da emissão de valores mobiliários de uma empresa;
- (iii) conceção e desenvolvimento de sistemas informáticos no domínio financeiro;
- (iv) serviços relacionados com a diligência devida a exercer por um vendedor ou comprador em eventuais fusões e aquisições.»

4.5.1 No seu parecer sobre a política de auditoria, o CESE afirma que os revisores oficiais de contas não devem prestar aos seus clientes de serviços de auditoria quaisquer serviços que possam acarretar um conflito de interesses. Apesar de considerar que deve haver algum debate sobre a natureza dos serviços enumerados nas alíneas a) e b) do n.º 3 *supra*, o CESE apoia a intenção do regulamento.

4.5.2 Não é possível excluir a possibilidade de surgirem circunstâncias em que seja muito oportuno que os revisores oficiais de contas prestem ao seu cliente de serviços de auditoria um serviço mencionado nas letras (i) a (v) da alínea a). Situações inevitáveis – força maior – acontecem e catástrofes empresariais também. A prestação dos serviços enumerados na alínea b) pode ficar ao critério do comité de auditoria ou das autoridades da concorrência. O mesmo se deve aplicar aos elementos da alínea a) em circunstâncias excecionais.

«5. Caso uma sociedade de revisores oficiais de contas obtenha mais de um terço das suas receitas anuais de auditoria de grandes entidades de interesse público e pertença a uma rede cujos membros tenham, no seu conjunto, receitas anuais de auditoria superiores a 1 500 000 EUR na União Europeia, deve respeitar as seguintes condições:

- a) Não prestar, direta ou diretamente, serviços distintos da auditoria a qualquer EIP;
- b) Não pertencer a uma rede que preste serviços distintos da auditoria na União;
- e) Qualquer entidade que preste os serviços enumerados no n.º 3 não deve deter, direta ou indiretamente, mais de 5 % do capital ou dos direitos de voto da sociedade de revisores oficiais de contas.»

4.5.3 O CESE entende que o objetivo destas disposições é resolver a questão de posições «dominantes» no mercado por uma das quatro grandes empresas no Reino Unido, Alemanha e Espanha (uma empresa diferente em cada caso) e agir como

dissuasor deste tipo de situação no futuro. No seu parecer sobre a política de auditoria, o CESE propôs que a questão do predomínio no mercado fosse resolvida pelas autoridades da concorrência. Já está em curso uma investigação no Reino Unido. O CESE propõe que, enquanto se aguarda a adoção do presente regulamento, a Alemanha e a Espanha sigam os mesmos procedimentos.

4.5.4 O CESE não apoia sociedades constituídas unicamente por revisores oficiais de contas. A seu ver, é provável que uma tal mudança tenha efeitos negativos na qualidade dos revisores oficiais de contas e das auditorias. O CESE mantém a sua posição de que os revisores devem poder prestar uma gama completa de serviços distintos da auditoria a clientes que não sejam os clientes dos serviços de auditoria.

4.5.5 No seu parecer sobre a política de auditoria, o CESE apoiava a prestação de determinados serviços distintos da auditoria a PME que não sejam clientes dos serviços de auditoria. As pequenas empresas receberão melhores serviços em termos de qualidade, prestação e valor de um único consultor. O CESE mantém a sua posição.

4.6 **Artigo 11.º - Preparação para a revisão legal de contas e avaliação das ameaças à independência**

4.6.1 O CESE apoia as disposições.

CAPÍTULO II: Confidencialidade e sigilo profissional

4.7 **Artigos 12.º e 13.º**

4.7.1 O CESE apoia as disposições.

CAPÍTULO III: Execução da revisão legal de contas

4.8 **Artigo 14.º - Âmbito da revisão legal de contas**

«2. Sem prejuízo dos requisitos de comunicação de informações referidos nos artigos 22.º e 23.º, o âmbito da revisão legal de contas não deve incluir a garantia da viabilidade futura da entidade auditada nem da eficiência ou da eficácia com que o órgão de direção ou de administração conduziu ou irá conduzir os assuntos da entidade.»

4.8.1 O CESE chama a atenção para o ponto *supra*, pois limita estritamente o que os acionistas poderiam, de outra forma, esperar de uma revisão oficial de contas e levanta a questão do papel que a auditoria deve desempenhar.

4.9 **Artigo 15.º - Ceticismo profissional**

«O revisor oficial de contas deve manter o ceticismo profissional ao longo de toda a revisão. Entende-se por “ceticismo profissional” uma

atitude que inclui uma mente inquisitiva, a atenção às condições que possam indicar eventuais distorções devidas a erro ou fraude e uma apreciação crítica das provas de auditoria.»

4.9.1 Tal como no seu parecer sobre a política de auditoria, o EESC apoia o destaque dado ao ceticismo profissional.

4.10 **Artigos 16.º a 20.º**

4.10.1 O CESE apoia a utilização das normas internacionais de auditoria e as restantes disposições dos artigos 16.º a 20.º

CAPÍTULO IV: Relatórios de auditoria

4.11 **Artigo 21.º - Resultados da revisão legal de contas**

«Os revisores oficiais de contas devem apresentar os resultados da revisão legal de contas nos seguintes relatórios:

— um relatório de auditoria nos termos do artigo 22.º;

— um relatório adicional ao comité de auditoria nos termos do artigo 23.º.»

4.12 **Artigo 22.º - Relatório de auditoria**

«2. O relatório de auditoria é feito por escrito. Deve, no mínimo:

k) Identificar os domínios das demonstrações financeiras anuais ou consolidadas com maior risco de distorções materiais, incluindo estimativas contabilísticas fundamentais ou domínios de incerteza de medição;

l) Fornecer uma declaração sobre a situação da entidade auditada, nomeadamente uma avaliação da capacidade da entidade para cumprir as suas obrigações no futuro próximo e garantir assim a continuidade das suas atividades;

m) Avaliar o sistema de controlo interno da entidade, incluindo as deficiências significativas desse controlo identificadas durante a revisão legal, bem como o sistema de registo e contabilidade;

o) Indicar e explicar qualquer violação das regras contabilísticas, das leis ou dos estatutos da entidade, incluindo decisões políticas e outras questões importantes para a governação da mesma;

q) Caso a revisão legal de contas tenha sido realizada por uma sociedade de revisores oficiais de contas, o relatório deve identificar cada membro da equipa envolvida nos trabalhos de auditoria e declarar que todos os membros mantiveram total independência e não tinham quaisquer interesses diretos ou indiretos na entidade auditada;

- t) Emitir um parecer que expresse claramente a opinião do(s) revisor(es) oficial(is) de contas sobre se as demonstrações financeiras anuais ou consolidadas dão uma imagem verdadeira e apropriada e foram elaboradas em conformidade com o referencial de relato financeiro;
- u) Fazer referência, mediante parágrafos de ênfase, a quaisquer questões para as quais o(s) revisor(es) oficial(is) de contas chamem a atenção sem opor reservas ao parecer de auditoria;

4. O relatório de auditoria não deve ter mais de quatro páginas ou 10 000 caracteres (sem espaços).»

4.12.1 Este relatório substitui o parecer de auditoria, atualmente publicado como parte integrante do relatório de contas anual das EIP. O n.º 2 especifica 23 elementos, de a) a w), a serem incluídos nas 4 páginas deste relatório. No seu parecer sobre a política de auditoria, o CESE mostrou-se crítico em relação ao conteúdo inútil e desinteressante dos pareceres de auditoria, variando pouco de empresa para empresa e de indústria para indústria. Este relatório revelará mais informações, possivelmente para desagrado das entidades auditadas.

4.12.2 Prevê-se a obrigação de identificar a equipa de auditoria. Para as EIP de maior dimensão, isto pode envolver centenas de pessoas. A escala e o âmbito do relatório de uma grande empresa terão, com certeza, de ser diferentes do relatório de uma empresa cem vezes mais pequena. Alguns requisitos parecem não estar em conformidade com as normas contabilísticas internacionais. O regulamento não faz qualquer referência a estas normas.

4.13 **Artigo 23º - Relatório adicional dirigido ao comité de auditoria**

«1. O relatório adicional é divulgado à assembleia-geral da entidade auditada, se o órgão de direção ou de administração da entidade auditada assim o decidir.»

4.13.1 Na opinião do CESE, é improvável que as entidades auditadas divulguem este relatório na íntegra. O CESE entende que este deve ser transmitido aos parceiros sociais das empresas, no respeito dos diferentes sistemas nacionais de participação dos trabalhadores.

«2. O relatório adicional deve explicar de forma pormenorizada e explícita os resultados da revisão legal de contas realizada e, pelo menos:

- f) Indicar e explicar os julgamentos sobre a incerteza material que podem suscitar dúvidas quanto à capacidade da entidade para dar continuidade às suas atividades;
- g) Determinar em pormenor se os registos e a contabilidade, todos os documentos auditados, as demonstrações financeiras anuais ou consolidadas e os eventuais relatórios adicionais são adequados;

h) Indicar e explicar pormenorizadamente todos os casos de incumprimento, incluindo casos não materiais, na medida em que sejam considerados importantes para o comité de auditoria desempenhar as suas funções;

i) Avaliar os métodos de avaliação aplicados às diversas rubricas das demonstrações financeiras anuais ou consolidadas, incluindo o eventual impacto de alterações às mesmas;

j) Fornecer dados pormenorizados sobre todas as garantias, “cartas de conforto” e outras medidas de apoio que serviram de base à avaliação da continuidade das atividades;

k) Confirmar a presença em inventários e outros casos de verificação física;

n) Indicar se a entidade auditada forneceu todas as explicações e todos os documentos solicitados.»

4.13.2 Este relatório baseia-se no relatório de longo formato utilizado por sociedades de revisores oficiais de contas na Alemanha. A sua utilização em toda a UE melhoraria a qualidade da auditoria e a resposta da entidade auditada aos resultados da mesma. O CESE apoia este relatório.

4.14 **Artigo 24.º - Fiscalização da revisão legal de contas pelo comité de auditoria; Artigo 25.º - Relatório para as autoridades de supervisão das entidades de interesse público**

4.14.1 Os artigos 24.º e 25.º estão em sintonia com o parecer do CESE sobre a política de auditoria.

CAPÍTULO V: Relatórios de transparência dos revisores oficiais de contas e manutenção de registos

4.15 **Artigos 26.º a 30.º**

4.15.1 O Capítulo V está em sintonia com o parecer do CESE sobre a política de auditoria.

TÍTULO III: DESIGNAÇÃO DOS REVISORES OFICIAIS DE CONTAS PELAS ENTIDADES DE INTERESSE PÚBLICO

4.16 **Artigo 31.º - Comité de auditoria**

«1. O comité de auditoria deve ser composto por membros não executivos do órgão de administração e/ou por membros do órgão de fiscalização da entidade auditada e/ou por membros designados pela assembleia-geral de acionistas dessa entidade.

Pelo menos um membro do comité de auditoria deve ter competência no domínio da auditoria e outro membro nos domínios da contabilidade e/ou da auditoria. Os membros do comité, no seu conjunto, devem ter competências relevantes para o setor em que a entidade auditada opera.

Os membros do comité de auditoria devem ser, na sua maioria, independentes. O presidente do comité de auditoria é nomeado pelos seus membros e deve ser independente.»

4.16.1 O n.º 1 está em conformidade total com as recomendações do CESE no seu parecer sobre a política de auditoria, dado que «no seu conjunto» não significa «todos».

4.16.2 O n.º 5 especifica as responsabilidades do comité de auditoria. O CESE recomenda duas responsabilidades adicionais, a saber: aprovação do plano de auditoria, incluindo a prestação de serviços relacionados com a auditoria e aprovação dos respetivos orçamentos.

4.17 Artigo 32.º - Designação dos revisores oficiais de contas

«2. O comité de auditoria deve apresentar uma recomendação relativa à designação dos revisores oficiais de contas. A recomendação deve conter pelo menos duas opções para o trabalho de auditoria e o comité de auditoria deve exprimir uma preferência devidamente justificada por uma delas.

3. a recomendação do comité de auditoria deve ser elaborada na sequência de um processo de seleção organizado pela entidade auditada e que respeite os seguintes critérios:

a) A entidade auditada pode convidar quaisquer revisores oficiais de contas a apresentar propostas, desde que pelo menos um dos revisores convidados não tenha recebido, no ano civil anterior, mais de 15 % dos seus honorários totais de auditoria de grandes entidades de interesse público no Estado-Membro em causa;

b) A entidade auditada pode escolher livremente o método para contactar o(s) revisor(es) oficial(is) de contas convidado(s);

c) A entidade auditada deve elaborar documentos de concurso que serão utilizados pela entidade auditada para avaliar as propostas apresentadas pelos revisores oficiais de contas;

d) A entidade auditada pode definir livremente o processo de seleção e realizar negociações diretas com os proponentes interessados no decurso do processo;

f) A entidade auditada avalia as propostas apresentadas pelos revisores oficiais de contas de acordo com os critérios de seleção previamente definidos nos documentos de concurso;

g) A entidade auditada deve ser capaz de demonstrar à autoridade competente que o processo de seleção foi realizado de forma equitativa.

5. Se a proposta do conselho de administração ou de fiscalização divergir da recomendação do comité de auditoria, deve indicar as razões por que a recomendação do comité de auditoria não foi seguida.

6. No caso das instituições de crédito ou das empresas de seguros, o conselho de administração ou de fiscalização deve apresentar o seu projeto de proposta à autoridade competente.

10. A fim de facilitar a organização do processo de seleção com vista à designação de um revisor oficial de contas pela entidade auditada, a EBA, a EIOPA e a ESMA emitem orientações.»

4.17.1 Independentemente da duração do mandato de auditoria, estas orientações poderão ser úteis para as grandes EIP, mas, tal como estão, são demasiado prescritivas em relação às PME. A maior parte das vezes as PME não seguirão o processo descrito na alínea a) e, regra geral, subcontratarão outras PME. Relativamente aos requisitos apresentados nas alíneas b) e d), as PME pensarão ter aí liberdade de manobra. Geralmente, não prepararão documentos oficiais de concurso, não apresentarão muitas vezes propostas competitivas e não se sentirão obrigadas a dar explicações às autoridades competentes. O n.º 5 não se aplica às PME. Estas regras foram concebidas para as instituições bancárias e não para as PME. As PME não necessitam de orientações das inúmeras instituições citadas no n.º 10 para gerirem os seus negócios.

4.17.2 Prevê-se a obrigação de enviar o convite à apresentação de propostas a, pelo menos, uma sociedade de segunda escolha. Isto permite a sociedades de nível inferior terem acesso a clientes maiores. No entanto, todas essas sociedades terão claramente muitos problemas por resolver, já que só dispõem de recursos para apresentar uma proposta num número limitado de casos.

4.18 Artigo 33.º - Duração do trabalho de auditoria

«1. A EIP designa um revisor oficial de contas por um período inicial não inferior a 2 anos. A entidade de interesse público só pode renovar esse trabalho uma vez. A duração máxima dos dois trabalhos juntos é de 6 anos. Quando ao longo de um trabalho contínuo de 6 anos tiverem sido designados dois revisores oficiais de contas, a duração máxima do trabalho de cada revisor ou sociedade é de 9 anos.»

4.18.1 No parecer sobre a política de auditoria, o CESE não apoiava a rotação obrigatória dos revisores oficiais de contas. Em vez desse sistema, propôs uma nova adjudicação do contrato de auditoria cada seis a oito anos. Após a devida ponderação das novas propostas, o CESE mantém essa posição, mas é favorável a outros aspetos do regulamento.

4.18.2 Uma vez que o sócio principal responsável pela revisão oficial das contas deve mudar de sete em sete anos (ver n.º 4 *infra*), o CESE propõe que o período para a readjudicação obrigatória do contrato seja igualmente de sete anos. Subsistem dúvidas sobre se o revisor oficial de contas em funções deve ter um mandato fixo de sete anos. Em muitos Estados-Membros, o revisor oficial de contas é renomeado todos os anos e a proposta de regulamento deve prever a possibilidade de se continuar esta prática. Por conseguinte, deve existir flexibilidade em relação ao mandato durante o período de sete anos, embora a

readjudicação obrigatória deva ser exigida após sete anos de mandato. O CESE salienta que, quando se dá início ao concurso para a readjudicação obrigatória, o procedimento deve ser transparente e que, no caso das instituições de crédito, as autoridades competentes devem aprovar o resultado.

«4. O(s) sócio(s) principal(is) responsável(is) pela realização de uma revisão legal das contas devem cessar a sua participação após um período de 7 anos. Os revisores oficiais de contas devem criar um mecanismo adequado de rotação gradual dos quadros superiores envolvidos.»

4.18.3 No parecer sobre a política de auditoria, o CESE apoiava esta rotação, mas a rotação gradual do resto da equipa deve ficar ao critério do revisor oficial de contas.

4.19 Artigo 34.º - Destituição e demissão dos revisores oficiais de contas

TÍTULO IV: SUPERVISÃO DAS ATIVIDADES DOS REVISORES OFICIAIS DE CONTAS E DAS SOCIEDADES DE REVISORES OFICIAIS DE CONTAS QUE REALIZAM REVISÃO LEGAL DAS CONTAS DE ENTIDADES DE INTERESSE PÚBLICO

CAPÍTULO I: Autoridades competentes

4.20 Artigo 35.º a 39.º

4.20.1 O CESE apoia as disposições relativas às autoridades competentes.

CAPÍTULO II: Controlo da qualidade, investigação, acompanhamento do mercado, planos de recurso e transparência das funções das autoridades competentes

4.21 Artigos 40.º a 44.º

«As autoridades competentes desempenham as seguintes funções:

- verificações do controlo da qualidade das revisões legais das contas efetuadas.
- investigação eficazes para detetar, corrigir e prevenir revisões inadequadas das contas;
- acompanhamento da evolução do mercado de prestação de serviços de revisão legal de contas;
- acompanhamento regular das eventuais ameaças à continuidade das atividades das grandes sociedades de revisores oficiais de contas, incluindo os riscos decorrentes da concentração elevada, e exigência de que essas grandes sociedades elaborem planos de recurso para enfrentar essas ameaças;»

4.21.1 A proposta de que as autoridades competentes devem trabalhar com as maiores empresas de cada jurisdição para elaborar planos de recurso é consentânea com parecer do CESE sobre a política de auditoria.

CAPÍTULO III: Cooperação entre as autoridades competentes e relações com as autoridades de supervisão europeias

4.22 Artigos 45.º a 56.º

a) O regulamento exige que a cooperação entre as autoridades competentes, a nível da UE, se realize no âmbito da ESMA, substituindo assim o atual mecanismo de cooperação sob a égide do Grupo Europeu dos Órgãos de Supervisão dos Auditores (EAOB).

A ESMA deverá emitir orientações sobre diversas questões: p. ex. sobre o conteúdo e a apresentação dos relatórios de auditoria e dos relatórios adicionais dirigido ao comité de auditoria, sobre a atividade de fiscalização deste comité ou sobre a realização de verificações do controlo da qualidade.

b) É introduzida uma certificação “voluntária” da qualidade da auditoria a nível pan-europeu, para aumentar a visibilidade, o reconhecimento e a reputação de todas as sociedades de revisores oficiais de contas com capacidades para realizar auditorias das EIP com um elevado nível de qualidade.»

4.22.1 O CESE apoia esta proposta.

CAPÍTULO IV: Cooperação com auditores de países terceiros e com organizações e organismos internacionais

4.23 Artigos 57.º a 60.º

«As autoridades competentes e a ESMA só podem celebrar acordos de cooperação relativos ao intercâmbio de informações com as autoridades competentes de países terceiros, se as informações a divulgar forem objeto de garantias de sigilo profissional e se as regras de proteção de dados forem respeitadas.»

4.23.1 O CESE apoia as propostas contidas no Capítulo IV.

TÍTULO V: SANÇÕES E MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

4.24 Artigo 61.º - Sanções e medidas administrativas

4.25 Artigo 62.º – Poderes de sanção

«1. O presente artigo é aplicável às violações das disposições do presente regulamento identificadas no anexo.

2. as autoridades competentes devem ter o poder para impor, pelo menos, as seguintes medidas administrativas e sanções:

b) Uma declaração pública que indique a pessoa responsável e a natureza da infração, publicada no sítio Internet das autoridades competentes;

- f) *Sanções pecuniárias administrativas correspondentes, no máximo, ao dobro do montante dos lucros obtidos ou das perdas evitadas em resultado da infração;*
- g) *No caso das pessoas singulares, sanções pecuniárias administrativas até 5 000 000 EUR;*
- h) *No caso das pessoas coletivas, sanções pecuniárias administrativas até 10 % do seu volume de negócios anual total no exercício anterior;»*

4.26 Artigo 63.º - Aplicação eficaz das sanções

«1. Ao determinar o tipo de sanções e medidas administrativas, as autoridades competentes devem tomar em consideração todas as circunstâncias relevantes, incluindo:

- a) *A gravidade e a duração da infração;*
- b) *O grau de responsabilidade da pessoa responsável;*
- c) *A capacidade financeira da pessoa responsável;*
- d) *A importância dos lucros obtidos ou das perdas evitadas.»*

4.27 Artigo 64.º - Publicação das sanções e medidas

«Todas as medidas administrativas ou sanções impostas por infração ao presente regulamento devem ser publicadas sem demora, incluindo pelo menos informações sobre o tipo e natureza da infração e a identidade das pessoas responsáveis pela mesma, salvo se essa divulgação for suscetível de pôr seriamente em causa a estabilidade dos mercados financeiros.»

4.28 Artigo 65.º - Recurso

4.29 Artigo 66.º - Comunicação das infrações

4.29.1 No seu parecer sobre a política de auditoria, o CESE previa a criação de um organismo disciplinar profissional em

cada Estado-Membro. O Comité apoia estas propostas, uma vez que preveem a possibilidade de identificar e denunciar os infratores (*naming and shaming*) em caso de prevaricação.

TÍTULO VI: ATOS DELEGADOS, RELATÓRIOS E DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

4.30 Artigos 68.º a 72.º

4.30.1 É introduzido um regime transitório para a entrada em vigor da rotação obrigatória de sociedades de revisores oficiais de contas, ou seja, a obrigação de organizar um concurso para selecionar uma sociedade de revisores oficiais de contas e instituir sociedades de revisores oficiais de contas que prestam unicamente serviços de auditoria.

4.31 ANEXO: I. Infrações por parte de revisores oficiais de contas ou sócios principais responsáveis pelas funções de auditoria

As infrações previstas são apenas processuais e administrativas, relacionadas com: conflitos de interesses, requisitos organizativos ou operacionais, execução da revisão oficial de contas, relatórios de auditoria, disposições sobre divulgação de informações, designação dos revisores oficiais de contas ou das sociedades de revisores oficiais de contas pelas entidades de interesse público e controlo da qualidade. Não é claro de que forma uma falha de um revisor oficial de contas (como, recentemente, a incapacidade de detetar a má gestão por parte do JP Morgan dos fundos dos seus clientes) será tratada ao abrigo destas disposições.

4.32 ANEXO: II. Infrações por parte das entidades de interesse público

Trata-se de infrações relacionadas com a designação dos revisores oficiais de contas ou das sociedades de revisores oficiais de contas.

Bruxelas, 26 de abril de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

O ponto infra do parecer da secção foi alterado para refletir a alteração aprovada pela Assembleia, embora mais de um quarto dos votos expressos se tenham pronunciado a favor do texto na sua forma inicial (art. 54.º, n.º 4 do regimento).

Ponto 3.1.8**«3.1.8 Novas regras relativas às autoridades competentes;**

O CESE apoia a criação de autoridades nacionais competentes que operem na qualidade de entidades reguladoras e supervisoras independentes e funcionem como contrapartes da ESMA a nível nacional. Contudo, no caso de já existirem nos Estados-Membros entidades de auditoria e supervisão independentes e competentes, o CESE gostaria que, em vez de serem suprimidas, essas entidades fossem enquadradas no novo contexto de supervisão.»

Resultado da votação:

Votos a favor: 88

Votos contra: 60

Abstenções: 37

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos fundos de capital de risco europeus

[COM(2011) 860 final — 2011/0417 (COD)]

(2012/C 191/13)

Relatora: **Anna NIETYKSZA**

O Conselho e o Parlamento Europeu, em 20 e 17 de janeiro de 2012, respetivamente, 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 fundos de capital de risco europeus

COM(2011) 860 final — 2011/0417 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 17 de abril de 2012.

Na 480ª reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 26 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 131 votos a favor, 2 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com a proposta de regulamento relativo aos fundos de capital de risco europeus, que propõe a criação de um instrumento jurídico de investimento a nível europeu sob a forma de um passaporte único para ajudar os fundos de capital de risco europeus a atrair investidores internacionais e facilitar o acesso das PME inovadoras ao financiamento. Introduce regras uniformes para as categorias de investidores, requisitos uniformes para os gestores de organismos de investimento coletivo que operam sob a denominação «Fundo de Capital de Risco Europeu», requisitos relativos à carteira de investimento, às técnicas de investimento e aos organismos elegíveis que um fundo de capital de risco qualificado pode selecionar como alvo.

1.2 A iniciativa responde aos objetivos da Estratégia Europa 2020 e do Ato para o Mercado Único, tendo em vista garantir que, até 2012, os fundos de capital de risco estabelecidos em qualquer Estado-Membro podem agir livremente em toda a UE e financiar empresas europeias inovadoras e a criação de emprego de forma sustentável.

1.3 O regulamento relativo aos fundos de capital de risco europeus visa atrair investidores privados internacionais, incluindo particulares, no sentido de investirem em fundos de capital de risco estabelecidos em qualquer Estado-Membro. Isto é muito importante porque o setor europeu de capital de risco está extremamente dependente do financiamento público, com mais de 50 % dos capitais provenientes de contribuições públicas. O CESE considera que as autoridades públicas devem concentrar-se sobretudo na criação de um quadro regulamentar estável.

1.4 A proposta de regulamento introduz regras uniformes sobre as categorias de investidores considerados elegíveis. As medidas propostas têm de ser mais flexíveis e responder às exigências dos investidores privados internacionais, permitindo-lhes efetuar investimentos transfronteiras. O CESE considera

que, para aumentar o capital disponível para as PME da UE, é preciso que as medidas sejam atraentes tanto para investidores não-europeus como para investidores europeus.

1.5 O passaporte para os fundos de capital de risco europeus é muito importante no contexto das novas regras prudenciais como o Basileia III, a CRDIV e o Solvência, para os principais investidores privados de capital de risco – bancos, fundos de pensões e companhias de seguros, cujos investimentos em PME inovadoras são relativamente reduzidos por serem considerados ativos de alto risco.

1.6 O CESE saúda particularmente o papel que está previsto para os fundos de capital de risco europeus no apoio à criação de postos de trabalho nas PME que inovam na área das tecnologias de ponta. Os fundos, cujos ativos sob gestão não devem exceder o limite de 500 milhões de EUR, devem destinar diretamente às PME pelo menos 70 % dos seus aportes em capital e financiá-las com capitais próprios ou equiparados.

1.7 Regozija-se também com as normas uniformes impostas em toda a Europa para o registo dos fundos, com o passaporte europeu de comercialização, que favorecerá os investimentos transfronteiras e com as disposições sobre observância das normas de atividade e de ética por parte dos gestores de fundos europeus.

1.8 Contudo, chama a atenção para várias limitações que podem enfraquecer o impacto esperado, nomeadamente as restrições do âmbito de ação do capital de risco qualificado, que passa a estar confinado exclusivamente a investimentos em instrumentos de capital próprio ou equiparado emitidos diretamente por uma empresa (por exemplo sob a forma de nova emissão de ações ou de outras formas de participação). O CESE propõe alargar o âmbito de aplicação da proposta de regulamento em apreço às ações ou partes de outros fundos de capital de risco europeus, bem como aos fundos de fundos, o que pode aumentar o volume total de capital disponível a investir em PME.

1.9 Em virtude destas limitações, fica excluída do âmbito do regulamento a possibilidade de o chamado «fundo de fundos» obter o passaporte europeu.

1.10 O CESE chama a atenção para o facto de que o passaporte único não resolve a questão da transparência na tributação dos instrumentos de investimento, aspeto essencial para que os investimentos em capital de risco ou em capital de investimento se realizem eficazmente. Importa examinar e propor soluções para o problema das barreiras fiscais transnacionais às operações de investimento em fundos de capital de risco.

1.11 O CESE realça que a essência de um veículo de investimento eficaz reside no facto de permitir aos diferentes tipos de investidores a realização de investimentos conjuntos e, simultaneamente, de assegurar uma otimização fiscal, sobretudo no que respeita à eliminação da dupla tributação (pense-se aqui na tributação de carteiras de investimentos e na tributação da distribuição de capital pelos investidores do fundo).

1.12 O CESE solicita que se estabeleça um período transitório para o cumprimento das exigências relativas ao limiar, a fim de ter em conta os diferentes níveis de rendimentos nos Estados-Membros da UE.

1.13 O CESE considera que os fundos de capital de risco europeus deverão ser uma estrutura de tipo fechado que invista pelo menos 70 % do total das suas contribuições em capital e do capital subscrito não realizado em ativos que constituem investimentos elegíveis, a fim de que as respetivas ações não sejam remíveis em numerário ou valores mobiliários até à data de liquidação. Os fundos de capital de risco europeus deverão também estar localizados na União Europeia, como forma de evitar o estabelecimento de fundos geridos em paraísos fiscais por um gestor da UE para fins de elisão fiscal.

1.14 O mecanismo de proteção dos investidores deverá ser reforçado através da nomeação de um depositário, responsável pela guarda dos ativos, pelo acompanhamento dos fluxos de caixa e pelo exercício das funções de supervisão. A Diretiva OICVM prevê a nomeação de um depositário no caso dos organismos de investimento coletivo.

1.15 O CESE deseja chamar a atenção para o significado especial de incrementar o recurso dos mercados de capital de risco aos fundos europeus e de financiar o lançamento e o arranque de empresas, que, face ao risco que envolvem, não são financiadas por capitais privados.

1.16 Ao propor instaurar um passaporte para os fundos de capital de risco europeus, o regulamento dá um passo acertado, mas seria conveniente completar e aprofundar esta proposta para evitar que o seu impacto fique muito aquém das expectativas.

2. Mercado de fundos de capital de risco e mercado de fundos de capitais de investimento na Europa

2.1 A proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho foi elaborada no contexto de uma avaliação específica. O documento descreve o mercado de capital de risco na Europa como sendo fraco em comparação com o mercado americano. O mercado europeu é significativamente menor, fragmentado numa série de mercados nacionais e caracterizado pela falta de regras uniformes. Apenas alguns Estados-Membros possuem

regimes específicos para os fundos de capital de risco, com regras sobre composição de carteiras, técnicas de investimento e objetivos de investimento elegíveis. Por conseguinte, é difícil e dispendioso para os financiadores, tais como clientes particulares, fundos de pensões e companhias de seguros, canalizarem os investimentos para o capital de risco.

2.2 Tradicionalmente são os gestores de fundos britânicos que investiram a maior parte do capital europeu em capital de risco e em fundos de capital de investimento. Os britânicos conseguiram sistematicamente mobilizar cerca de 30 % (e em 2009 34 %) dos fundos do mercado para novos investimentos. No pico do desempenho (2007), os gestores de fundos britânicos investiram 34 mil milhões de EUR, o que representou 46 % da totalidade dos investimentos europeus. Em 2009, isto é em plena crise, esse valor atingiu 9 mil milhões de EUR, ou seja cerca de 40 % do mercado. Em termos de investimento, apenas 52 % dos 9 mil milhões de EUR foram investidos em empresas britânicas, tendo a maior parte do capital restante sido exportado para outros países europeus.

2.3 Os outros protagonistas principais no mercado europeu são as maiores economias do Velho Continente, isto é a França, a Alemanha e a Itália. A sua posição no mercado é estável; em 2009 estes três países mobilizaram cerca de 31 % do novo capital e investiram 6,7 mil milhões de EUR, ou seja cerca de 29 % de todos os investimentos. Neste caso, a maior parte dos fundos foram mobilizados nos mercados nacionais e permaneceram no próprio país sob a forma de investimentos que, no caso da Itália e da Alemanha, em 2009, foram complementados por capitais importados.

2.4 Também ocorreram grandes mudanças na estrutura dos financiadores. Em 2008, a principal fonte de capital foram os fundos de pensões (28 %), ao passo que a importância dos bancos foi decrescendo gradualmente (22 % em 2000 e 7 % em 2008). Em 2009, esta tendência inverteu-se e a participação dos bancos subiu para 18 %. Esta mudança é o resultado de uma interrupção súbita do fluxo de capitais provenientes do setor dos fundos de pensões, que tentou limitar a sua exposição a ativos de risco.

2.5 Um indicador do grau da dificuldade ligada à mobilização de fundos é o tempo necessário para os gestores de fundos encerrarem definitivamente um fundo (ou seja, reunir um grupo nacional de investidores). Entre 2005 e 2007, era necessário, em média, um ano. Em 2009, esta operação demorava 18 meses e, no primeiro semestre de 2010, 20 meses.

2.6 Há uma série de anos que o investimento de capital de risco na Europa tem vindo claramente a decrescer: em 2009 este investimento totalizou 9 mil milhões de EUR, mas os investimentos no lançamento e arranque de empresas somaram apenas 2 mil milhões de EUR. No primeiro trimestre de 2010, o investimento ascendia a 7 mil milhões de EUR.

2.7 Uma das principais consequências do menor investimento foi a queda do valor médio dos investimentos numa única empresa, que passou de 8,8 milhões de EUR, em 2008, para 4,7 milhões de EUR um ano depois. Os dados do primeiro semestre de 2010 revelam que esse valor subiu posteriormente para 7,9 milhões de EUR.

2.8 Os investimentos estão concentrados em cinco setores: em 2009 e 2010, 19 % foram canalizados para o setor de bens e serviços para as empresas, 13 % para os bens de consumo, o comércio retalhista e as telecomunicações, e 15 % para o setor das biotecnologias. No caso do capital de risco, 65 % dos investimentos foram realizados no setor das biotecnologias, das tecnologias da informação, da eletrónica e das telecomunicações.

3. Síntese da proposta da Comissão

3.1 Em consequência da crise financeira de 2008 e 2009 e dos novos requisitos em matéria prudencial, como o Basileia III, a CRDIV e o Solvência, a concessão e extensão de linhas de crédito dos bancos às PME diminuíram consideravelmente, pelo que a busca e a procura de fontes alternativas de financiamento por parte das PME se tornaram prementes.

3.2 Há pois necessidade de proporcionar às PME fontes alternativas de financiamento. Neste aspeto, os fundos de capital de risco podem desempenhar um papel crucial para suprir o défice de financiamento do investimento em inovação. Os fundos de capital de risco fornecem de facto capitais próprios ou equiparados para novas empresas e pequenas empresas em que reconhecem um potencial de crescimento de longo prazo, destinados tipicamente a financiar as etapas iniciais de desenvolvimento no mercado. Contrariamente aos fundos de capital de investimento (que se concentram principalmente na aquisição de empresas), os fundos de capital de risco realizam investimentos de longo prazo em conjunto com os empreendedores.

3.3 O setor europeu de capital de risco mostra-se fragmentado e disperso, dando assim origem a uma relutância por parte dos investidores em investir em fundos de capital de risco (FCR), relevante em termos estatísticos. Como consequência da fragmentação regulamentar, os potenciais investidores em «capital de risco», como particulares ricos, fundos de pensões e companhias de seguros, consideram difícil e dispendioso canalizar alguns dos seus investimentos para os fundos de capital de risco.

3.4 A escassez dos recursos financeiros atualmente canalizados para os fundos de capital de risco é diretamente responsável pela dimensão inferior ao desejável da média dos FCR europeus. Os fundos de capital de risco desempenham, nesta fase, um papel pouco significativo no financiamento de PME. A ausência de um setor eficiente de fundos de capital de risco coloca os inovadores e os projetos empresariais inovadores da Europa aquém do seu potencial comercial, o que, por sua vez, é negativo para a competitividade da Europa a nível mundial.

3.5 Isto reduz significativamente o potencial de investimento, nomeadamente dos fundos, e limita o fluxo de capital para pequenas e médias empresas, sobretudo para as empresas inovadoras, «obrigando», por sua vez, as PME a ficarem na dependência do setor bancário. Esta situação é tanto mais difícil para as PME, uma vez que devido às novas regulamentações em matéria prudencial os bancos estão cada vez menos dispostos a financiar pequenas empresas nas fases iniciais do seu desenvolvimento, mesmo as empresas inovadoras.

3.6 Um mercado dinâmico de fundos de capital de risco, a nível europeu, é um dos objetivos da estratégia global Europa 2020. A Comissão Europeia comprometeu-se, no Ato para o Mercado Único⁽¹⁾, a assegurar que, em 2012, os fundos de

capital de risco estabelecidos em qualquer Estado-Membro possam mobilizar capital e investir livremente em toda a UE.

3.7 No seu documento de 7 de dezembro de 2011, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos fundos de capital de risco europeus. Pretende-se com esta proposta introduzir no Espaço Económico Europeu a possibilidade de os fundos de capital de risco obterem o chamado estatuto de fundos europeus (passaporte), na condição de cumprirem determinadas exigências regulamentares. O passaporte permitir-lhes-á agir livremente e mobilizar capital em cada Estado-Membro. Desse modo, assegurar-se-ia aos investidores um nível básico de segurança dos seus investimentos e obter-se-ia uma redução dos custos de regulação que impendem sobre as empresas de gestão para o acesso a diferentes categorias de investidores e mercados.

3.8 Para abordar estes problemas, o proposta de regulamento:

- introduz uma definição precisa de «Fundo de Capital de Risco Europeu», que inclui as seguintes prescrições essenciais: (i) consagrar pelo menos 70 % do capital total às contribuições para PME; (ii) não ter ativos sob gestão num montante total que exceda um limiar de 500 milhões de euros; (iii) fornecer capitais próprios ou equiparados a estas PME; e (iv) não recorrer a alavancagem (isto é, o fundo não investe mais capital do que o subscrito pelos investidores e, portanto, não se endivida). A contração de dívida a curto prazo deverá ser autorizada somente para permitir ao fundo acorrer a necessidades de liquidez extraordinárias;
- estabelece regras uniformes sobre as categorias de investidores considerados elegíveis para investir em «Fundos Europeus de Capital de Risco». Os fundos qualificados podem ser comercializados somente junto de investidores reconhecidos como investidores profissionais nos termos da Diretiva 2004/39/CE e alguns outros investidores que são operadores tradicionais no setor do capital de risco (tais como particulares com grandes fortunas ou a figura dos investidores em capital de risco, ditos «business angels»);
- fornece aos gestores de fundos de capital de risco qualificados um regime de registo uniforme e um passaporte de comercialização ao nível da UE, que permitirá um acesso aos investidores elegíveis em toda a UE e ajudará a que todos os participantes no mercado de capital de risco estejam em igualdade de condições em relação à concorrência;
- introduz prescrições mínimas de transparência, organização e em termos de exercício da atividade, que o gestor deve respeitar;

4. Observações na generalidade e na especialidade

4.1 A proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos fundos de capital de risco europeus faz parte dos esforços regulamentares no sentido de criar condições mais favoráveis ao funcionamento do mercado de capital de risco e de potenciar o impacto nas PME. O CESE vê nesta proposta um primeiro passo muito importante para desenvolver uma indústria europeia de tecnologias modernas inovadoras e sustentáveis, com empregos altamente qualificados e trabalhadores europeus bem formados, capaz de promover a criação de emprego.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/20110413-communication_en.pdf, 13 de abril de 2011.

4.2 O CESE realça que a essência de um veículo de investimento eficaz reside no facto de permitir aos diferentes tipos de investidores a realização de investimentos conjuntos e, simultaneamente, de assegurar uma otimização fiscal, sobretudo no que respeita à eliminação da dupla tributação (pense-se aqui na tributação de carteiras de investimentos e na tributação da distribuição de capital pelos investidores do fundo). Ao que parece, o facto de a transparência fiscal não ser referida demonstra que o interesse no passaporte é limitado.

4.3 Recorrendo ao mecanismo do fundo dos fundos, é possível ajudar os investidores institucionais a terem acesso ao mercado de capital de risco de uma forma mais rápida e fácil, pois consegue-se assim uma significativa dispersão de riscos ao nível dos investimentos de carteira. Para os investidores institucionais que dispõem de fracos recursos ou não possuem competência suficiente no domínio do investimento direto em fundos, os fundos dos fundos são uma forma adequada de investimento em capital de risco. Segundo os dados da Associação Europeia de Capital de Risco (EVCA), em 2009, os fundos dos fundos foram responsáveis por cerca de 13,5 % do novo capital captado para alimentar os fundos de capital de risco e os fundos de capital de investimento, ainda que, entre 2005 e 2009, esta percentagem tenha sido de 14,1 % (ao mesmo tempo, os fundos dos fundos foram o segundo maior fornecedor de capital a seguir aos fundos de pensões).

4.4 O CESE solicita que se estabeleça um período transitório para o cumprimento das exigências relativas ao limiar, a fim de ter em conta os diferentes níveis de rendimentos nos Estados-Membros da UE.

4.5 O CESE considera que os fundos de capital de risco europeus deverão ser uma estrutura de tipo fechado que invista pelo menos 70 % do total das suas contribuições em capital e do capital subscrito não realizado em ativos que constituem investimentos elegíveis, a fim de que as respetivas ações não sejam remíveis em numerário ou valores mobiliários até à data de liquidação. Os fundos de capital de risco europeus deverão também estar localizados na União Europeia, como forma de evitar o estabelecimento de fundos geridos em paraísos fiscais por um gestor da UE para fins de elisão fiscal.

4.6 O mecanismo de proteção dos investidores deverá ser reforçado através da nomeação de um depositário, responsável pela guarda dos ativos, pelo acompanhamento dos fluxos de caixa e pelo exercício das funções de supervisão. A Diretiva OICVM prevê a nomeação de um depositário no caso dos organismos de investimento coletivo. Este princípio foi também integrado na Diretiva GFIA. A fim de assegurar a continuidade do enquadramento comunitário, deverá também ser nomeado um depositário no caso dos fundos de capital de risco europeus.

4.7 A nova regulamentação não soluciona o problema da fraqueza nominal do mercado de capital de risco. O funcionamento económico dos fundos de investimento caracteriza-se

por dois fenómenos: primeiro, o crescimento dinâmico dos fundos de pensões que resultou no aumento sistemático do volume do capital colocado à disposição de fundos (de capital de risco e de capital de investimento) pelos investidores. Contudo, as regras aplicáveis à repartição dos riscos de investimento na carteira de investimentos consideram que, idealmente, a carteira de capital de risco deve ser composta por 8 a 12 empresas. Um número inferior de investimentos aumenta o risco da carteira, ao passo que um número mais elevado aumenta os seus custos de gestão. A combinação do efeito de uma oferta crescente de capital com a regra relativa à otimização das carteiras resulta inevitavelmente numa tendência constante para o aumento do volume dos fundos, o que, por sua vez, necessita de uma maior valorização dos investimentos individuais na empresa em carteira. Ao fim e ao cabo, a acumulação de poupanças de pensões (poupança de longo prazo) fez com que o investimento se deslocasse dos fundos de capital de risco para os fundos de capital de investimento.

4.8 O segundo fenómeno está associado ao modo como os gestores de fundos são remunerados, ou seja, ao pagamento de uma percentagem do valor do capital gerido. Este sistema de remuneração significa que quanto maior o fundo, maior a remuneração. Quer isto dizer que, para um determinado grupo de gestores, é mais rentável (!) usar um fundo de capital de investimento (de maior dimensão) do que um fundo de capital de risco (de menor dimensão), em que o risco de investimento e os custos de gestão são significativamente mais elevados. Estes dois fenómenos significam que, em termos relativos, o mercado de capital de risco tem vindo a debilitar-se (crescimento mais lento) devido à tendência de o capital se deslocar para fundos e investimentos de maior dimensão, servindo assim também os interesses de gestores de fundos oportunistas.

4.9 A proposta de regulamento não consegue mitigar estas duas situações, pelo que o CESE insta a Comissão a refletir mais aprofundadamente sobre esta matéria.

4.10 Os investimentos realizados pelos executivos de um gestor de fundos de capital de risco, quando os investimentos são realizados nos fundos de capital de risco qualificados geridos pelos mesmos, desde que provem o seu envolvimento e a sua responsabilidade, deveriam ser autorizados.

4.11 O CESE é a favor dos fundos de capital de risco destinados às tecnologias da sociedade da informação, à eficiência energética e às fontes de energia renováveis, que podem contribuir para a concretização dos objetivos da estratégia global Europa 2020.

4.12 O CESE aprova a iniciativa que visa conferir à Comissão poderes para adotar atos delegados, e encoraja-a a continuar a acompanhar a evolução do mercado de capital de risco.

Bruxelas, 26 de abril 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 nível sonoro dos veículos a motor

[COM(2011) 856 final — 2011/0409 (COD)]

(2012/C 191/14)

Relator único: **Virgilio RANOCCHIARI**

Em 15 de janeiro de 2012 e em 19 de dezembro 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 ao nível sonoro dos veículos a motor

COM(2011) 856 final — 2011/0409 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 17 de abril de 2012.

Na sua 480.ª sessão plenária, de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou por 106 votos a favor, com 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE apoia a iniciativa da Comissão destinada a atualizar e reduzir os limites das emissões sonoras dos veículos a motor, apesar de avançada num momento em que a indústria automóvel europeia enfrenta uma crise de mercado, iniciada em 2008 e sem perspectivas de abatimento, pondo em forte evidência o problema da sobrecapacidade produtiva das unidades de produção europeias.

1.2 O CESE também perfilha os ambiciosos objetivos da proposta que, segundo a Comissão, levarão a uma redução total da poluição sonora dos veículos da ordem dos 25 %. Com efeito, o enorme aumento do tráfego que se verificou em particular nos últimos vinte anos impunha uma intervenção em prol da saúde e do bem-estar dos cidadãos.

1.3 O CESE faz notar, todavia, que também neste caso falta uma abordagem integrada ao problema que, mediante medidas de intervenção em outros setores afins, teria permitido obter reduções nos níveis de ruído ainda mais eficazes e, por conseguinte, mais sensíveis aos cidadãos, com uma relação custo-benefício indubitavelmente melhor.

1.4 O CESE exprime, por isso, fortes perplexidades em relação ao facto de os novos limites serem aplicados com base numa classificação dos veículos que remonta a 1985, não levando em conta, portanto, a evolução do mercado, com a multiplicação e diversificação dos modelos e das suas diferentes utilizações. Haveria que introduzir novas categorias com limites adequados às suas especificidades.

1.5 O CESE entende, por último, que a proposta não toma em devida consideração os prazos necessários à realização das

intervenção exigidas para a adaptação aos limites de ruído. Os fabricantes deverão desde já rever toda a arquitetura do veículo, buscando um compromisso difícil entre redução do ruído e respeito dos outros requisitos vigentes em matéria de segurança, consumos, emissões, etc.

1.6 Por todos estes motivos, o CESE espera que se revejam os prazos propostos, eliminando a primeira fase (dois anos após a aprovação do regulamento) – que comporta um acréscimo de custos devido, nomeadamente, às novas homologações – e passando diretamente – com uma relação custo-benefício mais favorável – ao resultado final, com um tempo de adaptação (*lead time*) ⁽¹⁾ adequado, que deveria ser de sete anos (em vez de cinco) para as novas homologações e de nove anos (em vez de sete) para as novas matrículas.

2. Introdução e contexto legislativo

2.1 O ruído, normalmente definido como um «som não desejado» ou como «uma sensação auditiva desagradável e irritante», é uma das principais causas da deterioração da qualidade de vida nas cidades, com efeitos nocivos potencialmente graves para a saúde dos cidadãos ⁽²⁾.

2.2 O ruído ambiente ou poluição sonora mede-se – como é bem sabido – em decibéis A (dB(A)) e os sons percebidos pelo ouvido humano variam entre 0 dB(A) e 140 dB(A), situando-se o limiar da dor em 120dB(A). A Organização Mundial de Saúde recomenda um nível máximo de ruído fora de «espaços fechados» (casas, escritórios) de 55 dB(A), mas, segundo a Agência Europeia do Ambiente, metade da população nas zonas urbanas está exposta a níveis de ruído superiores. Para fornecer

⁽¹⁾ *Lead time*: tempo de que a indústria precisa para implementar qualquer novo requisito que comporte intervenções estruturais no veículo.

⁽²⁾ JO C 317 de 23.12.2009, p. 22.

um termo de avaliação concreta, recorde-se que numa rua residencial se registam 50 dB(A), o motor de um jato emite 120 dB(A), um comboio de alta velocidade 100 dB(A), um automóvel um máximo de 74 dB(A), embora numa artéria com tráfego intenso o ruído atinja os 80 dB(A).

2.3 No caso específico da exposição dos indivíduos ao ruído do tráfego, há múltiplas intervenções a realizar para melhorar a situação. A primeira, contudo, é com certeza a redução do ruído na fonte, ou seja, a contenção dos limites de nível sonoro dos veículos individuais.

2.4 O nível sonoro dos veículos a motor de quadro rodas é objeto da diretiva 70/157/CEE, que já em 1970 estabelecia os procedimentos de ensaio e os limites de ruído para a homologação dos próprios veículos. Seguiram-se ao longo dos anos uma série de alterações à diretiva de base que reviram por baixo os limites de níveis sonoros no intuito de reduzir o ruído ambiente, até 1996, ano da última intervenção nesta matéria, que fixava em 74 dB(A) os limites para os automóveis e em 80 dB(A) para os veículos mais pesados de transporte de mercadorias.

2.5 Este longo processo registou resultados significativos, com uma diminuição de 85 % das emissões sonoras para os automóveis (- 8 dB(A)) e de mais de 90 % para os veículos pesados (- 11 dB(A)) em relação aos limites previstos na diretiva de 1970.

Todavia, a poluição sonora não diminuiu de modo proporcional aos novos limites por uma série de motivos, o principal dos quais sendo o aumento do tráfego rodoviário, que entre a década de 70 e os dias de hoje triplicou. Neste cenário questionou-se inclusivamente a validade atual dos métodos de ensaio até agora utilizados para medir as emissões sonoras, em particular dos automóveis.

2.6 Para o efeito, o Grupo de Trabalho «Ruído» da UNECE ⁽³⁾ elaborou um novo método de ensaio, que foi publicado em 2007 e nos últimos três anos seguido em paralelo ao método existente. Isto permitiu criar uma base de dados contendo os resultados dos ensaios obtidos com o método atual (A) e com o novo método (B), e quantificando a diferença entre os dois métodos.

2.7 A Comissão Europeia incumbiu o centro de estudos holandeses TNO de efetuar uma comparação entre os dois métodos de ensaio, que terminou em março de 2011, com a apresentação à Comissão do respetivo relatório, denominado VENOLIVA (*Vehicle Noise Limit Values* – Valores-limite para as emissões sonoras dos veículos) e que em larga medida inspirou a proposta de regulamento em apreço.

2.8 No tocante aos automóveis, a TNO efetuou controlos em 653 veículos e observou uma diferença média de - 2,1 dB(A) entre o teste B e o teste A. Em concreto, parece verificar-se que 90 % dos automóveis já se situava abaixo do limite previsto de

74 dB(A), ao passo que os veículos comerciais pesados dificilmente cumpriam os limites atuais utilizando o teste B.

3. Proposta da Comissão Europeia

3.1 À luz do referido *supra*, a Comissão pretende revogar a diretiva de 1970 e as suas alterações ulteriores, propondo um regulamento que prevê quatro novos requisitos em relação à legislação em vigor:

— Novos protocolos de ensaio;

— Novos valores-limite;

— Disposições adicionais em matéria de emissões sonoras;

— Ruído mínimo dos veículos elétricos e elétricos híbridos.

3.1.1 Novos protocolos de ensaio. Como se recordava na introdução, dependendo da categoria do veículo, os resultados dos ensaios do novo método (B) são inferiores em até 2 dB(A) aos obtidos ao abrigo do antigo método em cerca de 90 % dos ensaios efetuados. Isto convenceu a Comissão a estabelecer como valor-limite inicial 72 dB(A), em vez dos 74 dB(A) da legislação atual.

3.1.2 Novos valores-limite em duas fases. Numa primeira fase (dois anos após a data de publicação do regulamento) os limites para a homologação dos veículos ligeiros de transporte de passageiros serão reduzidos em 2 dB(A) e os limites para os veículos pesados de transporte de mercadorias em 1 dB(A). Na segunda fase (cinco anos após a data de publicação), prevê-se nova redução de 2 dB(A) tanto para os veículos ligeiros como para os pesados. Sete anos após a data de publicação, todos os veículos para matrícula e venda deverão cumprir os novos limites.

3.1.3 Disposições adicionais em matéria de emissões sonoras (ASEP). O novo método de ensaio (B) é considerado realista em condições de tráfego normal, mas, segundo a Comissão, poderá ser menos fiável em condições de tráfego muito intenso. Por esse motivo, a Comissão pretende introduzir disposições de ensaio suplementares às utilizadas no já citado período de acompanhamento trienal (ensaio com aceleração constante de 2,0 m/s²). A este acrescentar-se-á o teste ASEP (aceleração máxima de 3,0 m/s²), a fim de aproximar as emissões observadas durante a homologação às emissões reais, na estrada, em caso de tráfego intenso.

3.1.4 Ruído mínimo dos veículos elétricos e elétricos híbridos. O caráter silencioso de tais veículos a baixas velocidades pode constituir um perigo para deficientes visuais, faltando um elemento sonoro que assinala a sua aproximação. Por isso, a Comissão sugere apenas instalar nestes veículos, sem impor obrigações legais aos fabricantes, um sistema sonoro AVAS (*Acoustic Vehicle Alerting System*), estabelecendo, no entanto, os respetivos requisitos.

⁽³⁾ Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (Genebra, www.unece.org).

4. Considerações gerais

4.1 O CESE aprecia e subscreve a iniciativa da Comissão destinada a atualizar, através de um regulamento, o limite de emissões sonoras dos veículos a motor face ao referido aumento do tráfego na Europa, particularmente nos maiores centros populacionais.

4.2 O CESE lamenta, no entanto, que o problema não tenha sido examinado na ótica de uma abordagem integrada – princípio que deveria orientar todas as ações legislativas europeias – tanto a este como aos outros setores e que, neste caso, produziria resultados mais rápidos, mais importantes e, nesse sentido, também mais evidentes para os cidadãos, com uma melhor relação custo-benefício.

4.3 As reduções agora propostas para os novos veículos só trariam benefícios a médio e longo prazo, uma vez concluída a renovação do parque automóvel em circulação. Em contrapartida, obter-se-iam reduções muito mais relevantes mediante intervenções nas estradas e nas infraestruturas locais, mercê de uma gestão inteligente do tráfego e através de controlos mais regulares e atentos dos veículos em circulação. Uma manutenção adequada das estradas pode levar a uma redução superior a 5 dB(A), enquanto a utilização de asfaltos especiais poderia reduzir o ruído do tráfego rodoviário até 10 dB(A). Também se conseguiria uma redução idêntica descongestionando o tráfego mediante, por exemplo, a construção de circulares e de vias reservadas e o recurso a sistemas de transporte inteligente, sem ignorar um outro aspeto importante, que é a educação dos condutores, amiúde os principais responsáveis pelo excesso de ruído emitido pelos respetivos veículos.

4.4 Por último, há que não esquecer que, por muito que se consiga reduzir tecnicamente o ruído produzido pelos veículos (motor, dispositivos de admissão e de escape, etc.), nunca se conseguirá evitar o ruído causado pelo rolamento dos pneus na estrada. O mesmo se aplica aos veículos elétricos e elétricos híbridos, que são sem dúvida silenciosos a baixa velocidade, a ponto de a Comissão prever a instalação de sistema AVAS nestes veículos. Com efeito, um controlo efetuado em seis modelos diferentes de veículos elétricos e híbridos elétricos atualmente no mercado revelou que, a velocidades mais elevadas (50 km/h), o ruído médio destes veículos era de 68,3 dB(A) – superior, portanto, aos 68 dB(A) que o novo regulamento prevê para os automóveis com motor de combustão interna!

4.5 No atinente ao teor do regulamento proposto, o CESE coloca-se, em todo o caso, algumas questões e exprime certas dúvidas que se poderão aplacar durante o debate no Parlamento Europeu e no Conselho.

4.6 A primeira questão diz respeito à «**categorização**» dos veículos para fins de redução do ruído. As categorias previstas são as «históricas», isto é, que remontam a 1985. Não se levou em conta a evolução do mercado e, por conseguinte, a multiplicação e a diversificação dos modelos e das duas diferentes

utilizações. Sem entrar em pormenores, entende o CESE que a revisão das categorias, com a introdução de novas subcategorias e de limites evidentemente adequados às suas especificidades, permitiria enquadrar melhor a realidade atual e futura do parque automóvel. A título de exemplo, basta referir que a subcategoria M₃, correspondente a autocarros urbanos e de turismo, não estabelece qualquer diferença entre estes dois tipos.

Mais crítica ainda é a situação dos automóveis de elevado desempenho – os chamados «carros desportivos» –, que embora constitua um nicho de mercado em termos de volume de produção, é um emblema da excelência da indústria automóvel europeia no mundo com repercussões inovadoras para o desenvolvimento dos automóveis de massa. Na ausência de uma redefinição das subcategorias da categoria M₁ (automóveis), será muito difícil continuar a produzir e portanto a vender os veículos correspondentes, uma vez que teriam de diminuir o ruído em 6/7 dB(A) em apenas cinco anos.

4.7 A segunda e mais importante perplexidade do CESE diz respeito ao calendário previsto pela Comissão que, a fim de compensar a ausência de atualizações nos últimos anos, parece não levar devidamente em conta o tempo de adaptação (**lead time**) necessário para os fabricantes.

4.7.1 Uma redução de 2 dB(A) na primeira fase em todos os veículos ligeiros, e de 1 dB(A) nos veículos pesados pressupõe por si só uma alteração da estrutura do veículo e um enorme esforço industrial, cabendo conseguir uma redução do ruído sem prejuízo dos demais requisitos já em vigor (em matéria de segurança, emissões, consumos, etc.). Por exemplo, as intervenções necessárias implicam um aumento do peso dos veículos por vezes considerável (aumento dos volumes de escape, proteções adicionais e materiais insonorizantes), o que se traduz num aumento dos consumos e, nesse sentido, das emissões poluentes. Importa perceber que qualquer intervenção neste domínio afeta o conjunto do veículo e todas as suas partes entendidas como fontes de ruído exterior – com efeito, não é possível obter resultados recorrendo apenas a dispositivos individuais.

4.7.2 O benefício decorrente da redução de ruído prevista no regulamento 661/2009 para os pneus também não contribuiria para alcançar os resultados esperados na primeira fase (como já tem sido defendido, pelo menos no tocante às categorias M₁ e N₁). Na realidade, os pneus em causa já estão em larga medida presentes no mercado e passarão a ser obrigatórios para os novos veículos em novembro de 2013. Não obstante, calcula-se que o benefício médio em termos de redução do ruído seja de 0,5 dB(A) apenas em 2016.

4.7.3 Impõe-se, por conseguinte, pensar, desenvolver e fabricar de forma nova os veículos. É bem sabido que a reconceção total de um veículo requer prazos que oscilam entre os cinco e os sete anos, dependendo dos tipos, no caso dos veículos ligeiros, e vão até aos dez anos no caso dos veículos pesados, implicando ainda uma nova homologação.

4.8 À luz de tudo que foi referido, o CESE pergunta-se se não seria preferível rever os prazos e as modalidades de realização da desejada redução do ruído. Tal seria possível eliminando a primeira fase, que comporta um acréscimo de custos devido, nomeadamente, às novas homologações, e passando diretamente (com uma relação custo-benefício mais favorável) ao resultado final, prevendo uma revisão das subcategorias (pelo menos nos casos mais problemáticos) e um tempo de adaptação (*lead time*) mais adequado, que deveria ser de sete anos para as novas homologações e de nove anos para as novas matrículas.

4.9 Isto envolveria ainda assim a realização de investimentos graduais extremamente avultados, num momento em que quase todos os fabricantes europeus enfrentam uma crise de mercado iniciada em 2008 e que parece estar a agudizar-se cada vez mais. Estes investimentos acabariam por se repercutir inevitavelmente nos consumidores, o que poderia gerar um novo abrandamento da renovação do parque automóvel, em particular no caso dos veículos pesados de transporte de mercadorias, em detrimento do objetivo que o novo regulamento pretende atingir.

Bruxelas, 25 de abril 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 relativa aos mercados de instrumentos financeiros, que revoga a Diretiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (reformulação)

[COM(2011) 656 final — 2011/0298 (COD)]

(2012/C 191/15)

Relator único: **Edgardo Maria IOZIA**

Em 2 de dezembro de 2011, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 304.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 relativa aos mercados de instrumentos financeiros, que revoga a Diretiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (reformulação)

COM(2011) 656 final — 2011/0298 (COD)

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 17 de abril de 2012.

Na 480.^a reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 115 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) é a favor da proposta de reformulação da Diretiva 2004/39/CE, conhecida por MiFID, que institui um quadro normativo para a prestação de serviços de investimento no domínio dos instrumentos financeiros, como por exemplo, a corretagem, o aconselhamento, a gestão de carteiras, a subscrição de novas obrigações, operações de bancos comerciais e de bancos de investimento, e para as operações em mercados regulados por operadores do mercado.

1.2 O objetivo principal da diretiva é incrementar a transparência e a eficiência dos intercâmbios e limitar a volatilidade dos mercados, mas também reforçar a integridade dos intermediários e a proteção dos investidores, abrindo os mercados europeus a uma verdadeira concorrência na prestação de serviços financeiros. O CESE apoia estes objetivos e considera que a proposta, no seu conjunto, constitui um avanço na direção correta.

1.3 Considera que, à luz do novo Tratado, a base jurídica adotada pela Comissão poderá ser inadequada e não refletir plenamente as implicações da diretiva. A proteção dos consumidores, a consolidação e o desenvolvimento do mercado interno, que constituem uma parte fundamental da diretiva, assentam em bases jurídicas mais estruturadas e complexas, que garantem de forma mais adequada os processos de participação e o papel dos órgãos representativos.

1.4 A proposta de reformulação da diretiva tem em conta a evolução legislativa registada até ao momento e propõe soluções novas e mais concretas no que respeita às responsabilidades dos operadores. O CESE concorda com a reformulação escolhida, cuja motivação se baseia na maior complexidade do mercado financeiro, na evolução do mercado e dos instrumentos

tecnológicos utilizados, que tornaram obsoletas algumas das disposições anteriores, e, sobretudo, nas deficiências na regulação de instrumentos mais do que do mercado de valores, gerido por operadores financeiros.

1.5 O CESE considera que a proposta se centra no objetivo de consolidar o mercado financeiro da UE para que seja mais integrado, eficiente e concorrencial, conjugando o reforço da transparência e da proteção dos consumidores e reduzindo as áreas de especulação selvagem como um fim em si mesma e alheia ao contexto económico e social, especialmente no que respeita aos instrumentos negociados sobretudo no mercado de balcão (OTC – *over the counter*).

1.6 O CESE sublinha, mais uma vez, que discorda do recurso excessivo e desproporcionado aos atos delegados, como prevê o artigo 94.º, que devem ser limitados e circunscritos a determinadas matérias e por um tempo bem determinado. Espera que as instituições legislativas europeias esclareçam sobre a utilização adequada deste instrumento, sujeito a uma verificação *a posteriori* e sobre a sua conformidade com o espírito e com o disposto nos tratados.

1.7 O CESE apoia sem reservas a disposição que visa reforçar o princípio do aconselhamento independente, que obriga o operador a declarar *a priori* se presta um serviço de forma independente ou como agente vinculado a uma rede de vendas. Os detentores da poupança podem escolher, em função das suas exigências, o tipo de aconselhamento que pretendem receber.

1.8 O CESE solicitara já anteriormente uma regulamentação clara no âmbito da «venda a troco de aconselhamento», ou seja, proibir que as empresas financeiras exerçam pressões comerciais sobre os operadores e as redes de venda para a venda de produtos. A proposta em exame constitui um primeiro passo na

direção correta e o CESE congratula-se por a Comissão ter reconhecido que é necessário aumentar a proteção dos investidores e dos operadores, que devem atuar «exclusivamente» no interesse dos clientes, aconselhando-os de forma adequada e sem condições de qualquer espécie.

1.9 O CESE recomenda à Comissão que inclua na lista de informações uma disposição adicional que regule a qualidade dos dados trocados entre os fornecedores de dados (*data providers*). A sensibilidade e a importância destas informações aconselham a que a sua divulgação seja obrigatória, o que terá repercussões positivas óbvias na transparência do mercado.

1.10 O CESE concorda com a atribuição de novas responsabilidades à Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (AEVMM), que deverá, entre outras tarefas, elaborar uma série de normas técnicas obrigatórias, redigir pareceres, interditar produtos e práticas em situações de urgência e coordenar a atividade das autoridades nacionais, elaborar orientações sobre as medidas administrativas e as sanções a adotar em casos específicos.

2. Principais novidades da proposta

2.1 A proposta, ainda que mantenha a estrutura da Diretiva MiFID, atualiza-a à luz das disposições das diretivas que a procederam e enriquece-a com novos conteúdos, sendo seus objetivos principais:

- a promoção da concorrência entre os operadores e o mercado;
- a promoção da transparência e da eficiência dos mercados;
- o reforço da proteção dos investidores.

2.2 Os meios utilizados para alcançar estes objetivos referem-se aos riscos que devem ser atenuados por meio de diversos mecanismos. De facto, no passado, alguns dos riscos antes vistos materializaram-se e puseram em evidência a debilidade dos mecanismos de atenuação que tinham já sido previstos.

2.3 As principais novidades que introduz a MiFID II referem-se especificamente:

- ao âmbito de aplicação e ao regime de exceções;
- às novas plataformas de negociação;
- à regulação das atividades das empresas de investimento e dos operadores do mercado da UE;
- às normas aplicáveis às empresas de investimento de países terceiros;
- às novas competências das autoridades de supervisão dos Estados-Membros da União Europeia;
- aos atos delegados;

3. Observações

3.1 A proposta consta de duas partes: a primeira centra-se na estrutura do mercado e a segunda nas questões relacionadas com a transparência. Tal como é expressamente apresentado, o objetivo principal da proposta é garantir que todos os intercâmbios sejam elaborados de forma regulada e completamente transparentes.

3.2 Um ponto crucial da proposta de diretiva é a introdução do aconselhamento independente. O CESE considera que a disposição relativa ao aconselhamento independente foi bem redigida. Com as novas disposições, os intermediários deverão especificar aos detentores da poupança que tipo de aconselhamento vão prestar, se o aconselhamento é independente ou não, que características terá e diversas outras informações.

3.3 Esta disposição permite a todos os investidores, independentemente dos seus recursos financeiros, receber aconselhamento adequado ao seu perfil. O CESE é totalmente a favor de tal disposição.

3.4 De facto, o princípio de transparência adotado permite que os clientes conheçam para quem trabalha o consultor, harmoniza a diversidade da legislação existente nos Estados-Membros, incrementa a transparência, reforça a integridade do comportamento dos operadores interessados e, como tal, em última instância, protege melhor os investidores.

3.5 Assim, a diretiva, com exceção da atividade específica da gestão de carteiras, permite a coexistência das atuais redes de consultores (por conta de outrem e independentes), mas obriga-os a declarar a natureza do aconselhamento. O CESE considera que esta norma é positiva do ponto de vista da proteção da concorrência e dos investidores, na medida em que dá aos clientes a possibilidade de escolherem o tipo de serviço de aconselhamento que preferem.

3.6 Em termos gerais, o documento da Comissão protege os clientes e abre o caminho para uma convivência harmoniosa entre os que prestam aconselhamento financeiro, dos bancos às redes de promoção financeira, terminando nos consultores que apenas recebem comissões (*fee only*).

3.7 O CESE sugere que se precise a definição de aconselhamento e se preveja a sua aplicação em todos os serviços relacionados com o investimento (incluindo o aconselhamento geral). O CESE considera que, ao estabelecer-se que o aconselhamento pode ser praticado unicamente por profissionais do setor, poderá garantir-se um reforço adicional do princípio de proteção dos investidores.

3.8 Importa precisar que o aconselhamento consiste em recomendar um produto adequado ao perfil do cliente e é na adequação dessa recomendação que jaz a integridade do comportamento. Como tal, o CESE considera que esta disposição tem também repercussões do ponto de vista «educativo», independentemente do modelo organizacional. A integridade não depende, ou não depende totalmente, de o aconselhamento ser feito através de uma integração vertical ou multimarca, ou exclusivamente através de comissões ou corretagem. O facto de haver um, dez ou trinta produtos não garante que o aconselhamento ao cliente seja o mais adequado.

3.9 A proposta quase não altera o critério de autoclassificação do cliente, introduzido pela Diretiva MiFID anterior (os intermediários classificam detalhadamente os seus próprios clientes com base no conhecimento e experiência em matéria de investimentos que estes últimos afirmam possuir). A AEVMM disponibiliza uma lista de orientações para redigir o questionário a entregar aos clientes. Assim, definem-se várias categorias de clientes, subdivididos em não profissional, profissional e contraparte elegível.

3.10 O CESE concorda com a melhoria introduzida, uma vez que considera que, desta forma, os intermediários podem subdividir os clientes de forma eficaz, mas, sublinha ao mesmo tempo, que a diretiva não introduz no mercado os instrumentos adequados para proteger os clientes a todos os níveis.

3.11 O sistema estará em condições de «educar» os clientes no terreno, através de pessoal com a formação adequada. Contudo, o CESE considera bastante ambicioso pensar que um cliente não profissional poderá traçar um retrato fiel e correto das suas competências financeiras, tendo também em conta a escassa educação financeira e o atraso com que se elaboraram programas de educação financeira a nível europeu. Por conseguinte, o CESE sugere que se reveja o procedimento da diretiva e se preveja, se for o caso, a inclusão de uma figura externa de apoio à «educação» do cliente.

3.12 A diretiva introduz um novo modelo de remuneração do consultor independente. Ao contrário do aconselhamento dependente, o aconselhamento independente deverá ser pago diretamente pelo cliente.

3.13 O Comité considera que este novo esquema de remuneração trará qualidade adicional ao serviço prestado e proteção acrescida, permitindo ainda assegurar a honestidade dos profissionais. A este respeito, o CESE sugere que se distinga «consultoria» e «venda».

3.14 Desta forma, tendo em conta que o verdadeiro aconselhamento adequado tem um custo, é lógico pensar que o aconselhamento de produtos mais complexos será mais oneroso. Como tal, o CESE incita a que se encete uma reflexão sobre a possibilidade de se promoverem e divulgarem mais produtos menos complexos, na medida em que são mais económicos.

3.15 Muitas das novas disposições têm por fim garantir a honestidade e a integridade do comportamento dos bancos, que serão obrigados a rever em profundidade as suas práticas comerciais. O CESE apoia estas medidas, porque protegem melhor os investidores. Ao mesmo tempo, o Comité recomenda à Comissão que aplique uma política de responsabilização das empresas financeiras, assim como dos clientes.

3.16 A proposta de criação de uma categoria específica de bolsa para as pequenas e médias empresas, com menos carga regulamentar, é uma novidade importante. O CESE concorda com esta inclusão específica, uma vez que permite dar visibilidade a este segmento.

3.17 Não obstante, o CESE tem dúvidas sobre a capacidade de aplicação desta disposição. Não se trata, de facto, de uma proposta nova. Há mais de vinte anos que se tenta desenvolver um mercado alargado para as PME, mas nunca se conseguiu torná-lo operacional de forma eficaz. O CESE sugere, por isso, que se prevejam medidas e disposições específicas que permitam concretizar este projeto de forma eficaz e eficiente.

3.18 Em geral, a diretiva estabelece normas de funcionamento mais claras para todas as atividades de negociação. As plataformas de negociação devem garantir que, no âmbito de uma operação, todos os dados estarão disponíveis livremente quinze minutos depois de serem executados e que serão divulgados em tempo real a um preço determinado pela Comissão, em «condições comerciais razoáveis». Esta medida constituirá um passo em frente na transparência do estabelecimento dos preços.

3.19 O processo que prevê a obrigação de cada plataforma utilizar determinados intermediários para canalizar para o exterior os dados relativos às negociações é justificável. Contudo, o CESE considera que esta disposição revela uma excessiva confiança no intercâmbio espontâneo de informações entre os operadores e sugere à Comissão que preveja um ponto específico que regule a qualidade dos dados trocados entre os fornecedores de dados.

3.20 No que respeita aos instrumentos derivados relativos a matérias-primas, o objetivo da MiFID II é evitar a especulação desenfreada e como um fim em si mesma. A Comissão deseja alcançar este objetivo, limitando o número de contratos que um investidor pode celebrar em determinado período. O CESE, como já referiu inúmeras vezes, considera que a especulação não é necessariamente um fator negativo para os mercados financeiros, uma vez que incrementa a sua liquidez e o seu desenvolvimento. São necessárias medidas que obstaculizem as operações altamente especulativas, com repercussões nos preços finais para os consumidores. Ao mesmo tempo, o CESE recomenda uma ponderação atenta e equilibrada das medidas, com vista a evitar efeitos negativos no mercado.

3.21 Além disso, considera que o novo regulamento, ainda que vise um princípio de harmonização entre os Estados-Membros, não propõe uma coordenação específica entre a Europa e os EUA. O CESE concorda com o princípio de harmonização defendido, mas sugere, ao mesmo tempo, que se preste atenção aos possíveis custos adicionais para os participantes nos vários mercados em virtude da diversidade de normas existentes, por exemplo, nos mercados de derivados.

3.22 O CESE é a favor da extensão do princípio de transparência à fase de pré-negociação de títulos e de produtos estruturados. Não obstante, sugere que se tenham em conta as diferenças fundamentais entre o mercado de *equity* e o mercado de *non-equity*. A transparência pré-negociação é mais importante para os mercados dirigidos por ordens (*order-driven*) (como o mercado de ações), enquanto a transparência pós-negociações é mais conveniente para os mercados dirigidos por preços (*cote-driven*) (como os mercados de obrigações). Assim, o CESE considera que é necessária uma distinção entre mercados para aplicação do princípio de transparência antes e após negociação.

Bruxelas, 25 de abril 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 relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais

[COM(2011) 895 final — 2011/0439(COD)],

a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos

[COM(2011) 896 final — 2011/0438 (COD)]

e a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adjudicação de contratos de concessão

[COM(2011) 897 final — 2011/0437(COD)]

(2012/C 191/16)

Relator: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Em 19 de janeiro de 2012, o Parlamento Europeu, e em 10 de fevereiro de 2012, o Conselho, decidiram, nos termos dos artigos 53.º, n.º 1, 62.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 relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais

COM(2011) 895 final — 2011/0439 (COD).

Em 17 de janeiro de 2012, o Parlamento Europeu, e em 10 de fevereiro de 2012, o Conselho, decidiram, nos termos dos artigos 53.º, n.º 1, 62.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 relativa aos contratos públicos

COM(2011) 896 final — 2011/0438(COD).

Em 17 de janeiro de 2012, o Parlamento Europeu, e em 10 de fevereiro de 2012, o Conselho, decidiram, nos termos dos artigos 53.º, n.º 1, 62.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 relativa à adjudicação de contratos de concessão

COM(2011) 897 final — 2011/0437 (COD).

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 17 de abril de 2012.

Na 480.^a reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 26 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 179 votos a favor, 33 votos contra e 12 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 A revisão das diretivas relativas aos contratos públicos insere-se num programa global que tem como objetivo modernizar profundamente o sistema de contratos públicos na União Europeia, tanto no que respeita aos contratos públicos de caráter geral como aos contratos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais. Foi também incluída uma nova proposta de diretiva relativa à adjudicação de contratos de concessão, que, até à data, só estavam parcialmente regulamentados à escala europeia.

1.2 O apoio à adoção do parecer INT/570 do CESE relativo ao «Livro Verde sobre a modernização da política de contratos

públicos da UE – Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa» foi quase absoluto, como se pode verificar pelo resultado da votação, o que implica que o Comité deve manter os mesmos princípios e pontos de vista no presente parecer. Tal não impede que o atual documento desenvolva, com base nesse consenso, os princípios e pontos de vista do parecer anterior, agora à luz de propostas legislativas específicas e concretas.

1.3 O CESE salienta a importância de ter em conta os aspetos inovadores, ambientais e sociais da Estratégia Europa 2020 no setor dos contratos públicos.

1.4 Em concreto, o Comité propõe o fomento da qualidade e da inovação nos contratos públicos, a redução da burocracia desnecessária, a inclusão de aspetos ambientais e sociais (a favor da proteção do emprego e das condições de trabalho, bem como das pessoas com deficiência e de outros grupos desfavorecidos), o incentivo à seleção da proposta economicamente mais vantajosa face ao preço mais baixo, que deve ser a exceção em vez da regra, a fim de favorecer uma contratação pública mais inteligente e eficiente, a necessidade de uma maior profissionalização, o aumento da participação das PME, incluindo as empresas sociais, o combate ao favorecimento, à fraude e à corrupção e o fomento dos contratos públicos europeus de caráter transfronteiriço, entre vários outros objetivos. Dada a necessidade de promover o desenvolvimento sustentável, o CESE é a favor da aplicação do princípio dos custos do ciclo de vida.

1.5 O CESE entende que a existência de procedimentos de contratação comuns a nível europeu garante maior transparência e objetividade. Seja como for, as propostas preveem considerável flexibilidade administrativa, o que permite a cada Estado-Membro adaptar os procedimentos e as ferramentas à sua situação específica. Todos estes parâmetros, aliados a parâmetros de qualidade e de profissionalismo, são sem dúvida benéficos para os cidadãos e para o interesse geral.

1.6 Após um longo debate sobre os serviços de interesse geral (SIG), concluiu-se que estes não constituem contratos públicos propriamente ditos, mas serviços prestados por autoridades ou em seu nome. O CESE reitera que as entidades adjudicantes têm inteira liberdade para realizarem, elas mesmas, todas ou algumas das suas tarefas, ou para subcontratarem aquelas que desejarem.

1.7 O CESE reafirma o seu apoio à adjudicação de contratos reservados a oficinas protegidas para pessoas com deficiência, bem como a empresas sociais que empreguem outros grupos desfavorecidos, com o objetivo de garantir a igualdade de oportunidades, para benefício de todos os cidadãos e a favor da inserção social.

1.8 Importa reforçar as normas de confidencialidade sobre a informação contidas nas propostas das empresas.

1.9 As especificações técnicas devem ser alargadas a fim de incluírem as características processuais e de produção, o que simplificaria e tornaria mais transparente a margem de manobra das autoridades públicas para tomarem decisões importantes de promoção dos objetivos de sustentabilidade, incluindo a sustentabilidade ambiental e o cumprimento das convenções coletivas, das normas laborais, das condições de trabalho e da igualdade de remuneração por trabalho igual.

1.10 Ainda no que diz respeito às especificações técnicas, o CESE considera muito positivo que a sua redação tenha obrigatoriamente em conta os critérios de acessibilidade para as pessoas com deficiência e a conceção para todos os utilizadores, salvo em casos devidamente justificados.

1.11 Em relação aos motivos de exclusão dispostos no número 3 do artigo 55.º da proposta de diretiva relativa aos contratos públicos, é positivo que as entidades adjudicantes possam excluir da participação de um contrato os proponentes que não cumpram as obrigações estabelecidas pela legislação da UE no domínio social, laboral ou ambiental, ou pelas disposições internacionais de direito social e ambiental enumeradas no anexo XI. Contudo, deveria também estar expressamente contemplada a exclusão em caso de incumprimento da legislação nacional de cada Estado Membro em matéria social, laboral ou ambiental e dos acordos coletivos em vigor no local onde o trabalho, o serviço ou o abastecimento é prestado, pois é evidente que assim aconteça. Desta forma, o CESE observa que a exclusão pelos motivos supra deveria ser obrigatória.

1.12 Como se referiu no anterior parecer INT/570 do CESE, seria necessário exigir expressamente aos proponentes, no artigo 57.º da proposta de diretiva sobre os contratos públicos, uma declaração «atestando o respeito da legislação aplicável em cada país em matéria de integração laboral das pessoas com deficiência, como seja a obrigação de contratar um número ou uma percentagem determinada de pessoas com deficiência nos países onde essa obrigação legal exista.» É evidente que esta questão não se coloca nos países onde tal não existe.

1.13 De acordo com o que também se afirmou no parecer INT/570, a Convenção n.º 94 da OIT sobre cláusulas laborais nos contratos públicos, adotada em 1949, vincula atualmente dez Estados-Membros da UE, embora haja outros, como a Irlanda, que aplicam voluntariamente a convenção à contratação pública. O CESE toma nota dos princípios consagrados na convenção e sugere que os Estados-Membros sejam encorajados a ratificá-la e a aplicar os seus princípios.

1.14 O CESE entende que se continua a dar um protagonismo e uso excessivo ao critério de adjudicação de «preço mais baixo» ou de «custo mais reduzido». Esta utilização excessiva inibe a inovação e a procura de melhor qualidade e de uma melhor relação qualidade-preço, que está em sintonia com as exigências da Estratégia Europa 2020, sem se traduzir necessariamente em maior valor. Por isso, o critério do preço mais baixo deveria ser sempre a exceção e não a regra.

1.15 O CESE considera necessário reforçar as disposições em matéria de subcontratação. A existência de vários níveis de subcontratação dificulta o cumprimento das convenções coletivas de trabalho, das condições de trabalho e das normas de higiene e segurança no trabalho. As autoridades públicas devem ter mais margem de manobra para fazer com que o contrato cumpra os objetivos sociais, ambientais e de qualidade. Todos os pormenores relativos às principais entidades subcontratadas devem ser declarados antes da adjudicação do contrato, devendo a autoridade pública especificar as responsabilidades e obrigações, a fim de permitir a monitorização e o controlo efetivos do contrato. Devem ser estabelecidos mecanismos que permitam às autoridades públicas examinar e rejeitar entidades subcontratadas sempre que houver motivo de preocupação.

1.16 O CESE é favorável à manutenção da distinção entre serviços de categoria «A» e «B», sob reserva da segurança jurídica e da eventual prorrogação dos contratos transfronteiras dos serviços «B». Já no parecer INT/570 recomendou uma revisão periódica da lista dos serviços «B» por parte da Comissão, a fim de analisar se alguns podem, com vantagem, ser transferidos para os serviços «A». Em todo o caso, o CESE manifesta a sua preocupação em relação aos diversos contratos de serviços públicos previamente incluídos na lista de serviços «B» e que agora foram retirados do anexo XVI ou do anexo XVII, conforme os casos, que reconhecem os serviços aos quais será aplicável o procedimento regulamentado nos artigos 74.º a 76.º ou 84.º a 86.º das propostas. Por outro lado, o Comité considera que se deveria eliminar a referência aos serviços religiosos e aos serviços prestados pelos sindicatos, que, atualmente, figuram no anexo XVI e XVII das propostas.

1.17 O CESE assinala que subsistem ainda sérias dúvidas quanto à necessidade de adotar uma diretiva da UE sobre a adjudicação de contratos de concessão e recorda a resolução do Parlamento Europeu de 25 de outubro de 2011 sobre a modernização dos contratos públicos (2011/2048 (INI)), em que insiste que «qualquer proposta de ato jurídico relativo à concessão de serviços apenas se justifica se tiver em vista a correção de distorções no funcionamento do mercado interno» e «nota que, até agora, não foram identificadas quaisquer distorções». O CESE apela a que se realize uma avaliação de impacto completa antes de estas propostas serem aprovadas.

1.18 O CESE assinala que os serviços de interesse económico geral costumam estar sujeitos a normas específicas, tanto nacionais como da UE, destinadas a garantir a sua acessibilidade, viabilidade e qualidade, garantindo a igualdade de tratamento e o acesso universal, bem como a segurança e os direitos dos utilizadores. A proposta deveria registar e garantir essas normas. Em conformidade com o Protocolo sobre os Serviços de Interesse Geral introduzido pelo Tratado de Lisboa, as autoridades nacionais, regionais e locais devem poder conservar a sua ampla margem de manobra para decidir da organização e prestação desses serviços, bem como para definir as suas características, com vista à realização dos seus objetivos de interesse geral.

1.19 As autoridades públicas podem decidir justificadamente adjudicar contratos públicos através dos seus próprios meios ou cooperar com outras autoridades públicas, tal como estabelecido nos Tratados da UE e na jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu e também na observância dos princípios de transparência.

1.20 O CESE defende a criação, nos Estados-Membros, de mecanismos nacionais de fiscalização responsáveis pela execução e monitorização dos contratos públicos.

2. Visão geral das propostas da Comissão Europeia

2.1 As autoridades públicas gastam cerca de 18 % do PIB em produtos, serviços e obras. Em tempo de restrições orçamentais, a política de contratos públicos deve garantir a melhor utilização possível desses fundos com vista a apoiar o crescimento e a criação de emprego, e contribuir, desta forma, para a consecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020.

2.2 A atual elaboração de diretivas relativas aos contratos públicos é resultado de uma longa evolução que teve início em 1971 com a adoção da Diretiva 71/305/CEE ⁽¹⁾. Uma avaliação económica exaustiva demonstrou que as diretivas relativas aos contratos públicos alcançaram, em grande medida, os seus objetivos. Não obstante, são ainda necessários progressos consideráveis para que sejam alcançados os objetivos relativos à sustentabilidade social e ambiental. É verdade que estas diretivas tiveram como resultado o aumento da transparência, níveis mais elevados de concorrência e a redução dos preços, mas agora é preciso abordar o emprego e as condições salariais e laborais, para que os objetivos de crescimento e de criação de emprego da Estratégia Europa 2020 e os requisitos sociais e ambientais horizontais estabelecidos pelo Tratado de Lisboa não sejam descurados.

2.3 O CESE chama também a atenção para a possibilidade de analisar, relativamente a esta matéria, a importância virtual ou real dos trabalhadores autónomos economicamente dependentes ⁽²⁾.

2.4 As partes interessadas solicitaram uma revisão das diretivas relativas aos contratos públicos com vista a simplificar as regras, aumentar a sua eficiência e eficácia e torná-las mais adaptáveis à evolução do contexto político, social e económico.

2.5 A revisão das diretivas relativas aos contratos públicos insere-se num programa global que tem como objetivo modernizar profundamente o sistema de contratos públicos na União Europeia, tanto no que respeita aos contratos públicos de carácter geral como aos contratos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais. A reforma da legislação em matéria de contratos públicos constitui uma das doze medidas previstas na comunicação da Comissão intitulada «Ato para o Mercado Único: Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua», adotada em abril de 2011.

2.6 Foi incluída, igualmente, uma nova proposta de diretiva relativa à adjudicação de contratos de concessão que, até aí, só estavam parcialmente regulamentados a nível da UE pelo direito derivado. Todavia, várias organizações, tanto de empresários como sindicais, e diversos atores políticos, como os poderes públicos, opuseram-se claramente a esta proposta, por duvidarem que ela garanta maior segurança jurídica e que respeite devidamente a possibilidade de os poderes públicos tomarem decisões de acordo com as prerrogativas que lhes foram conferidas pelos tratados europeus.

2.7 No que diz respeito tanto aos contratos públicos como aos contratos de concessão, o CESE congratula-se por a Comissão Europeia ter tido em conta a especificidade dos serviços sociais e por ter proposto um procedimento simplificado. Lamenta, no entanto, que a Comissão não estabeleça uma distinção clara entre «contrato público» e «concessão», por um lado, e outras modalidades de execução das funções do poder público, em particular as de carácter social, por outro. Assim sendo, o Comité propõe que ambas as diretivas sejam alteradas de forma a dispor que: «não são considerados concessões de serviços nem

⁽¹⁾ JO L 185 de 16.8.1971, p. 5, Parecer do CESE: JO 63 de 13.4.1965, p. 929.

⁽²⁾ JO C 18 de 19.1.2011, pp. 44-52.

contratos públicos os procedimentos dos Estados-Membros que autorizam a prestar serviços públicos todos os prestadores de serviços que reúnam as condições fixadas previamente pela lei, independentemente da sua forma jurídica, e que respeitem os princípios de transparência e de não discriminação».

3. Parecer INT/570 «Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa» do Comité Económico e Social Europeu

3.1 Em 27 de janeiro 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 modernização da política de contratos públicos da UE – Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa» COM(2011) 15 final.

3.2 Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 23 de junho de 2011.

3.3 Na reunião plenária de 13 de julho de 2011, o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 164 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o parecer INT/570 sobre esse Livro Verde.

3.4 Como se pode verificar pelo resultado da votação, o apoio à adoção do parecer foi quase absoluto, o que implica que o Comité deve manter os mesmos princípios e pontos de vista no novo parecer solicitado, já que, por um lado, não ocorreu nada de novo que alterasse esses princípios e que, por outro, é conveniente preservar essa maioria e esse espírito de colaboração, que visa o bem comum e que constitui o motivo que levou todo o Comité Económico e Social a concordar com o parecer anterior. Tal não impede que os princípios e pontos de vista alcançados evoluam agora, tendo por base esse consenso, à luz de propostas legislativas específicas e concretas.

3.5 No parecer INT/570, o CESE manifestou o seu agrado relativamente ao debate iniciado pela Comissão no seu Livro Verde sobre a modernização da política dos contratos públicos da UE, com o objetivo de a tornar mais eficiente no contexto de um mercado único mais funcional, inovador, ecológico e social.

3.6 Também recomendou, nomeadamente, o fomento da qualidade e da inovação dos contratos públicos, a redução da burocracia desnecessária, a inclusão de aspetos ambientais e sociais (a favor da proteção do emprego e das condições de trabalho, bem como das pessoas com deficiência e de outros grupos desfavorecidos), o incentivo à seleção da proposta economicamente mais vantajosa face ao preço mais baixo, a fim de favorecer uma contratação pública mais inteligente e eficiente, a necessidade de uma maior profissionalização, o aumento da participação das PME, incluindo as empresas sociais, o combate

ao favorecimento, à fraude e à corrupção e o fomento dos contratos públicos europeus de caráter transfronteiriço.

4. Proposta de diretiva relativa aos contratos públicos (COM(2011) 896 final) e proposta de diretiva relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (COM(2011) 895 final)

4.1 De seguida, será abordada a reforma proposta com vista modernizar em profundidade as ferramentas e os instrumentos existentes, para que se adaptem melhor à evolução do contexto político, social e económico. Para tal, julgou-se necessário, com base nos tratados da União Europeia, elaborar uma diretiva relativa aos contratos públicos e outra, independente, relativa à contratação por entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

4.2 A reforma da Comissão Europeia tem dois objetivos complementares:

- aumentar a eficiência da despesa pública para assegurar os melhores resultados possíveis neste domínio, em termos de relação qualidade/preço. Tal implica, nomeadamente, a simplificação das regras existentes em matéria de contratos públicos. A adoção de procedimentos racionalizados, mais eficazes, beneficiará todos os operadores económicos e facilitará a participação das PME e das empresas concorrentes transfronteiras;
- permitir que os adquirentes utilizem melhor os contratos públicos para apoiar objetivos sociais comuns, como a proteção do ambiente, a maior eficiência energética e na utilização dos recursos, a luta contra as alterações climáticas, a promoção da inovação, do emprego e da inclusão social e a criação das melhores condições possíveis para a prestação de serviços públicos de elevada qualidade.

4.3 O CESE entende que o acesso a procedimentos comuns, a nível europeu, permite garantir uma maior transparência e objetividade, dificultando, simultaneamente, situações de favorecimento nas adjudicações. Seja como for, as propostas preveem considerável flexibilidade administrativa, o que permite a cada Estado-Membro adaptar os procedimentos e as ferramentas à sua situação específica. Todos estes parâmetros, aliados a parâmetros de qualidade e de profissionalismo, são sem dúvida benéficos para os cidadãos e para o interesse geral.

4.4 O conceito de «organismo de direito público» não está claro. A definição de «organismo público» estabelecida no artigo 2.º das duas propostas de diretiva (proposta de diretiva relativa aos contratos públicos e proposta de diretiva relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais) deve ser devidamente esclarecida.

4.5 O CESE considera corretos os limiares estabelecidos nos artigos 4.º e 12.º das propostas para a aplicação das duas diretivas.

4.6 Após um longo debate sobre os serviços de interesse geral (SIG), concluiu-se que estes não constituem contratos públicos propriamente ditos, mas serviços prestados por autoridades ou em seu nome. O CESE reitera que as entidades adjudicantes têm inteira liberdade para realizarem, elas mesmas, todas ou algumas das suas tarefas, ou para subcontratarem aquelas que desejarem. Além disso, há que ter em conta os sistemas dos Estados-Membros que respeitam os princípios de igualdade de tratamento, não discriminação e transparência, inscritos no direito primário da UE, e que contemplam um direito geral para a prestação de serviços. Os SIG ⁽³⁾ não devem, por isso, entrar no âmbito de aplicação da diretiva, embora qualquer subcontratação ou contrato relacionado com este sistema, atribuído pela entidade adjudicante ou em seu nome, devesse estar claramente abrangido pela diretiva.

O artigo 14.º e o Protocolo n.º 26 sobre os serviços de interesse geral do TFUE reconhecem a natureza específica e a importância dos serviços públicos, bem como a ampla capacidade de poder discricionário das autoridades nacionais, regionais e locais para prestar, mandar executar e organizar estes serviços. Tal inclui a prestação de serviços a nível interno ou a parceria público-público. É fundamental garantir um alto nível de qualidade, segurança e acessibilidade económica, a igualdade de tratamento e a promoção do acesso universal e os direitos dos utilizadores. Estes princípios devem aplicar-se a todas as propostas de diretivas relativas aos contratos públicos.

4.7 As diretivas não devem prescrever o que uma entidade adjudicante deve ou não adquirir ou subcontratar, mas limitar-se a estabelecer os procedimentos aplicáveis a essa aquisição ou subcontratação. O CESE considera que esta liberdade de atuação não deve ser coartada. De qualquer forma, isto deve processar-se de forma transparente e proporcionada, sem permitir abusos ou atos fraudulentos.

4.8 As autoridades públicas podem decidir justificadamente adjudicar contratos públicos através dos seus próprios meios ou cooperar com outras autoridades públicas, tal como estabelecido nos Tratados da UE e na jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu e também na observância dos princípios de transparência.

4.9 As normas gerais sobre os operadores económicos contempladas nos artigos 16.º e 30.º das propostas de diretiva são pertinentes na medida em que favorecem a participação das PME, desde que estas respeitem as normas sociais e ambientais.

4.10 O CESE reafirma o seu apoio, expresso no parecer INT/570, à adjudicação de contratos reservados a oficinas protegidas para pessoas com deficiência, com o objetivo de garantir a igualdade de oportunidades, para benefício de todos os cidadãos e a favor da inserção social. O Comité observa que os artigos 17.º e 31.º das propostas alargaram o âmbito previsto no considerando n.º 28 e no artigo 19.º da Diretiva

2004/18/CE, de forma a incluir também as pessoas desfavorecidas. Neste contexto, o CESE sugere que as propostas diferenciem os dois aspetos da seguinte forma: «Os Estados-Membros podem reservar o direito de participar em procedimentos de contratação pública a:

- a) oficinas protegidas, ou prever a execução dos contratos no contexto de programas de emprego protegido, desde que a maioria dos trabalhadores sejam pessoas com incapacidades que, devido à natureza ou gravidade da sua deficiência, não podem exercer uma atividade profissional em condições normais, ou não podem encontrar facilmente trabalho no mercado tradicional;
- b) empresas ou programas sociais que tenham por principal objetivo a integração social e profissional de trabalhadores desfavorecidos, desde que mais de 30 % dos empregados dos operadores económicos ou dos programas sejam trabalhadores desfavorecidos. O convite à apresentação de propostas deve fazer referência à presente disposição.»

Além disso, o CESE é de opinião que as propostas deveriam prever expressamente a adjudicação obrigatória de um determinado número ou percentagem desses contratos em Estados-Membros em que tal se justifique como, por exemplo, a presença no seu território de um grande número de pessoas com deficiência, que embora sendo capazes de trabalhar, permanecem inativas.

4.11 Em todo o caso, o CESE defende, no âmbito da reserva de contratos, a necessidade de referir, nas propostas de diretiva, que as oficinas protegidas e os operadores económicos que tenham por objetivo principal a integração social e profissional de trabalhadores com deficiência e desfavorecidos «devem ser promovidos e contar com uma participação maioritária de organizações sem fins lucrativos», o que justificaria ainda mais esse acesso preferencial e privilegiado aos apoios das autoridades.

4.12 As normas de confidencialidade expressas nos artigos 18.º e 32.º das propostas de diretiva, sobre a informação contida nas propostas das empresas, devem ser reforçadas, especialmente nos casos de utilização do procedimento do diálogo concorrencial. O CESE considera essencial que as entidades adjudicantes não divulguem informações classificadas como confidenciais e transmitidas pelos operadores económicos, bem como as restantes informações transmitidas, a não ser que haja uma causa válida. As entidades adjudicantes não devem utilizar essas informações transmitidas pelos operadores em outros processos concorrenciais.

4.13 A regulamentação do procedimento concorrencial com negociação, contemplada no artigo 27.º da proposta de diretiva relativa aos contratos públicos, não é clara, o que implica o risco de favorecimento de práticas não desejadas a coberto da negociação. Perante isto, considera-se mais positivo suprimir este procedimento da proposta de diretiva, ou, caso tal não seja possível, estabelecer, pelo menos, critérios claros para uma utilização limitada deste procedimento, com vista a prevenir todo o tipo de práticas abusivas na sua aplicação.

⁽³⁾ Ver artigos 14.º e 106.º do TFUE e o protocolo n.º 26.

4.14 Em todas as adjudicações, mas especialmente no procedimento do diálogo concorrencial, é necessário proteger a todo o custo a propriedade intelectual dos concorrentes.

4.15 O CESE considera que, tendo em conta a complexidade e a longa duração que habitualmente está associada ao procedimento do diálogo concorrencial, regulamentado pelo artigo 28.º da proposta de diretiva relativa aos contratos públicos, a sua eventual utilização deve ser limitada apenas aos casos em que for verdadeiramente oportuna, ou seja, conforme indica o artigo 29.º da atual diretiva 2004/18/CE, no caso de contratos particularmente complexos em que a entidade adjudicante considere que a utilização de procedimentos de concurso público ou limitado não permite a adjudicação do contrato. A limitação dos prazos para a adjudicação é, igualmente, uma possibilidade a ser considerada, mediante previsão de um prazo limite para a mesma.

4.16 O CESE concorda com a regulamentação do procedimento de parcerias para a inovação consagrada nos artigos 29.º e 43.º das duas propostas de diretiva, já que uma regulamentação demasiado apertada pode impedir a sua aplicação. Por esse motivo, o procedimento deve ser flexível relativamente às normas em matéria de auxílios estatais.

4.17 A utilização dos acordos-quadro (artigos 31.º e 45.º das propostas de diretiva) não deve provocar reduções injustificadas de preços, que prejudiquem a qualidade das obras, dos produtos e dos serviços. Não obstante, o Comité reconhece também que uma regulamentação adequada dos acordos-quadro pode, igualmente, fazer com que os objetivos de sustentabilidade e de melhoria da qualidade sejam cada vez mais contemplados mediante disposições que garantam investimentos seguros.

4.18 A regulamentação relativa aos leilões eletrónicos nos artigos 33.º e 47.º das propostas de diretiva privilegia, exageradamente, o preço mais baixo. A sua aplicação generalizada vai contra as propostas elaboradas pelo CESE a este respeito, tanto neste parecer como no anterior (INT/570). Além disso, essa regulamentação pode prejudicar gravemente as empresas europeias em relação a empresas de países terceiros que apresentam custos muito mais baixos, pelo que deve ser cuidadosamente aplicada.

4.19 Conforme se indicou no parecer INT/570, as especificações técnicas devem ser alargadas a fim de incluírem as características processuais e de produção, o que simplificaria e tornaria mais transparente a margem de manobra das autoridades públicas para tomarem decisões importantes de promoção dos objetivos de sustentabilidade, incluindo a sustentabilidade ambiental e o cumprimento das convenções coletivas, das normas laborais, das condições de trabalho e da igualdade de remuneração por trabalho igual. O caso da eletricidade verde é um exemplo claro de como e porquê as características de produção devem ser incluídas nas especificações técnicas, em vez de serem relegadas para as condições de execução do contrato (ver acórdão de 4 de dezembro de 2003, ENV e Wienstrom, C-448/01, Colet., p. I-14527).

4.20 Ainda no que diz respeito às especificações técnicas, o CESE considera muito positivo que os artigos 40.º, n.º 1, e 54.º, n.º 1 das duas propostas obriguem a que, ao redigir essas especificações, se tenham em conta os critérios de acessibilidade

para as pessoas com deficiência e a conceção para todos os utilizadores, salvo em casos devidamente justificados. A expressão «salvo em casos devidamente justificados» substitui a redação empregue na diretiva 2004/18/CE, que afirmava «na medida do possível». Assim, o CESE considera que a atual proposta dá, acertadamente, um caráter mais obrigatório à necessidade de as especificações técnicas contemplarem critérios de acessibilidade e de conceção para todos os utilizadores. Sugere, no entanto, que, para promover claramente essa obrigatoriedade, importa também deixar claro que mesmo esses casos justificados devem ser a exceção, pelo que se propõe que a terminologia utilizada nos artigos 40.º e 54.º das propostas seja «salvo em casos excecionais e devidamente justificados».

4.21 Relativamente aos rótulos mencionados nos artigos 41.º e 55.º das diretivas e nos considerandos n.º 28 e n.º 36, a sua regulamentação é incoerente, já que os considerandos n.º 28 e 36 referem «as entidades adjudicantes que pretendam contratar obras, produtos ou serviços com características específicas do ponto de vista ambiental, social ou outro (...)», mas não se faz referência, nas partes interessadas descritas mais à frente, às organizações sociais, citando-se apenas as organizações ambientais, pelo que é necessário corrigir este ponto para incluir essas organizações. É necessário também incluir as organizações sociais no artigo 41.º, n.º 1, alínea c) e no artigo 55.º, n.º 1, alínea c), que as omitem.

4.22 Sugere-se também a inclusão de um novo número nos artigos 41.º e 55.º das propostas, tendo em conta as características especiais e o objetivo a alcançar com a regulamentação destes rótulos, estabelecendo que «as entidades adjudicantes poderão exigir ou avaliar de forma positiva os rótulos que certifiquem critérios de adjudicação transversais de natureza social ou ambiental, embora não estejam necessariamente vinculados de forma direta ao objeto do contrato».

4.23 Em relação às variantes regulamentadas nos artigos 43.º e 58.º das diretivas, o CESE considera mais oportuno que, em vez de serem autorizadas unicamente quando expressamente previstas, sejam sempre autorizadas, exceto em caso de proibição expressa, já que tal resultaria numa maior promoção e na melhoria da inovação nos concursos.

4.24 Tal como referiu no parecer INT/570, o CESE é favorável à criação de condições equitativas nos contratos públicos, que permitam às PME «garantir uma “participação equitativa” nos contratos públicos», mas não é a favor da introdução de medidas de discriminação positiva em relação às PME, entre outros motivos, devido ao risco de recurso a artifícios e, consequentemente, de corrupção. Apesar disso, sempre que possível, a subdivisão dos contratos em lotes, contemplada nos artigos 44.º e 59.º, deve ser incentivada de forma a tornar as oportunidades para as PME mais visíveis e mais acessíveis.

4.25 Todavia, é preciso prever disposições claras em relação à divisão dos contratos em lotes a fim de garantir, por parte de todos os adjudicatários dos diferentes lotes, o respeito pelas normas sociais e ambientais e evitar a concorrência desleal entre empresas. O CESE considera, além disso, que a exigência imposta às entidades adjudicantes de justificarem a sua decisão de não procederem à subdivisão dos contratos em lotes não é um

processo prático nem compatível com a simplificação dos procedimentos no âmbito dos contratos públicos. O CESE defende, também, que a regulamentação relativa à limitação do número de lotes que podem ser propostos ou adjudicados é desnecessariamente complicada e que será melhor suprimi-la da proposta de diretiva.

4.26 Em relação aos motivos de exclusão dispostos no artigo 55.º, n.º 3, da proposta de diretiva relativa aos contratos públicos, é positivo que as entidades adjudicantes possam excluir da participação de um contrato os proponentes que não cumpram as obrigações estabelecidas pela legislação da UE no domínio social, laboral ou ambiental, ou pelas disposições internacionais de direito social e ambiental enumeradas no anexo XI. Contudo, deveria também estar expressamente contemplada a exclusão em caso de incumprimento da legislação nacional de cada Estado Membro em matéria social, laboral ou ambiental e dos acordos coletivos em vigor no local onde o trabalho, o serviço ou o abastecimento é prestado, pois é evidente que assim aconteça. Desta forma, o CESE observa que a exclusão pelos motivos supra deveria ser obrigatória.

4.27 De outra forma, essas obrigações, cujo incumprimento pode implicar a exclusão, ficam limitadas a parâmetros demasiado genéricos e pouco concretos, como no caso das disposições expressas no anexo XI da proposta ou na própria legislação da UE.

4.28 Conforme se assinalou no parecer INT/570, a Convenção n.º 94 da OIT sobre cláusulas laborais nos contratos públicos, adotada em 1949, vincula atualmente dez Estados-Membros da UE, embora haja outros, como a Irlanda, que aplicam voluntariamente a convenção à contratação pública. O CESE toma nota dos princípios consagrados na convenção e sugere que os Estados-Membros sejam encorajados a ratificá-la e a aplicar os seus princípios.

4.29 Para verificar o cumprimento das obrigações sociais e ambientais, seria necessário exigir, no artigo 57.º, n.º 1, da proposta de diretiva relativa aos contratos públicos, a apresentação de uma declaração por parte dos candidatos, de que garantem cumprir essas obrigações sociais e ambientais, como prova preliminar desse cumprimento, para que as empresas (e mais concretamente as PME) possam mais facilmente cumprir esses requisitos sem aumentar a carga burocrática.

4.30 Para isso, e tal como já foi referido no parecer INT/570 do CESE, será necessário exigir expressamente, no artigo 57.º da proposta de diretiva relativa aos contratos públicos, uma declaração «atestando o respeito da legislação aplicável em cada país em matéria de integração laboral das pessoas com deficiência, como seja a obrigação de contratar um número ou uma percentagem determinada de pessoas com deficiência nos países onde essa obrigação legal exista». É evidente que esta questão não se coloca nos países onde não exista essa obrigação.

4.31 Também é referido no parecer que a adjudicação de contratos por parte das entidades públicas a entidades que

não cumprem essas normas é contrária à regulamentação europeia e nacional. Além disso, proceder de outro modo, significaria um tratamento discriminatório e injusto para com as empresas que cumprem efetivamente essa obrigação legal e a concessão arbitrária de vantagem aos que não a cumprem, o que pode, inclusivamente, gerar concorrência desleal por parte das empresas prevaricadoras em relação às cumpridoras.

4.32 O CESE saúda o facto de os critérios de seleção da proposta economicamente mais vantajosa continuarem a estar vinculados ao objeto do contrato, embora considere necessária uma flexibilização dessa vinculação para que possam ser incluídos, de forma mais eficaz, os critérios sociais e ambientais previstos na Estratégia Europa 2020, bem como os compromissos assumidos relativamente a um crescimento sustentável mais abrangente.

4.33 O CESE nota que as duas propostas de diretiva (artigos 66.º e 76.º) continuam a dar protagonismo e um uso excessivo ao critério de adjudicação de «preço mais baixo». O CESE assinalou também no seu parecer anterior que essa utilização excessiva impede a inovação e a procura de uma maior qualidade e de uma melhor relação qualidade-preço, conforme o previsto na estratégia Europa 2020, e não se traduz, necessariamente, num valor acrescentado. Por isso, o critério do preço mais baixo deveria ser sempre a exceção e não a regra.

4.34 Neste contexto, deveria ser dado mais protagonismo ao critério «proposta economicamente mais vantajosa» a fim de avaliar a sustentabilidade da proposta mais vantajosa, tanto do ponto de vista económico como em termos ambientais e sociais, permitindo que os critérios de adjudicação tenham, igualmente, em conta esses aspetos de uma forma ampla e imaginativa, e não restritiva, por meio de uma aceitação mais abrangente da sua vinculação ao objeto do contrato e de uma apreciação ponderada dos restantes critérios.

4.35 Concretamente, entre os critérios vinculados ao objeto do contrato que podem servir para a determinação da proposta economicamente mais vantajosa, devem ser expressamente incluídas (artigo 66, n.º 2, e artigo 76.º, n.º 2, das duas propostas) as características relacionadas com as condições de trabalho que tenham por objetivo proteger a saúde dos trabalhadores ou favorecer a integração social das pessoas desfavorecidas ou com deficiência entre o pessoal destacado para executar o contrato, já que isso vem indicado nos considerandos 41 e 47, respetivamente, das propostas de diretiva relativas aos contratos públicos, embora não tenha chegado a ser referido no texto das mesmas.

4.36 É também acolhido com agrado o conceito de custo do ciclo de vida de um produto, serviço ou obra, conforme o disposto na diretiva. Assim, no âmbito dos custos do ciclo de vida definidos nos artigos 67.º e 77.º das propostas de diretivas deveriam ser incluídos também os custos sociais associados. O método de cálculo do custo do ciclo de vida deve ser comunicado pela autoridade adjudicante e ser compatível com as PME.

4.37 As entidades adjudicantes devem ter, especialmente, em conta as propostas anormalmente baixas em relação às obras, aos produtos e serviços, devendo proceder-se a uma investigação adequada. O CESE já chamou a atenção para que as entidades adjudicantes sejam obrigadas a pedir uma explicação do preço indicado se uma proposta apresentar preços significativamente inferiores aos dos outros proponentes. Se o proponente não conseguir dar uma explicação válida, a entidade adjudicante deve poder excluir a proposta. O CESE congratula-se com o facto de, conforme o disposto no artigo 69.º, n.º 4, e no artigo 79.º, n.º 4, das propostas, as entidades adjudicantes devam excluir a proposta quando esta não cumpre as obrigações previstas na legislação em matéria social, laboral ou ambiental, mas considera que tal não deveria limitar-se à legislação da UE ou à lista dos anexos XI e XIV, respetivamente, devendo incluir a legislação nacional nesses domínios.

4.38 O CESE considera necessário reforçar as disposições em matéria de subcontratação. A existência de vários níveis de subcontratação dificulta o cumprimento das convenções coletivas de trabalho, das condições de trabalho e das normas de higiene e segurança no trabalho. As autoridades públicas devem ter mais margem de manobra para fazer com que o contrato satisfaça os objetivos sociais, ambientais e de qualidade. Todos os pormenores relativos às principais entidades subcontratadas devem ser declarados antes da adjudicação do contrato, devendo a autoridade pública especificar as responsabilidades e obrigações, a fim de permitir a monitorização e o controlo efetivos do contrato. Devem ser estabelecidos mecanismos que permitam às autoridades públicas examinar e rejeitar entidades subcontratadas sempre que houver motivo de preocupação. A regulamentação deve, deste modo, ser conforme à legislação em matéria de subcontratação, já que a possibilidade de a entidade adjudicante transferir os pagamentos em dívida diretamente para o subcontratante pode aumentar os problemas entre as empresas e as próprias entidades adjudicantes.

4.39 O CESE é favorável à manutenção da distinção entre serviços de categoria «A» e «B», sob reserva da segurança jurídica e da eventual prorrogação dos contratos transfronteiras dos serviços «B». Já no parecer INT/570 recomendou uma revisão periódica da lista dos serviços «B» por parte da Comissão, a fim de analisar se alguns podem, com vantagem, ser transferidos para os serviços «A». Em todo o caso, o CESE manifesta a sua preocupação em relação aos diversos contratos de serviços públicos previamente incluídos na lista de serviços «B» e que agora foram eliminados do anexo XVI ou do anexo XVII, conforme os casos, que reconhecem os serviços aos quais será aplicável o procedimento regulamentado nos artigos 74.º a 76.º ou 84.º a 86.º das propostas.

4.40 Deveria eliminar-se a referência aos serviços religiosos e aos serviços prestados pelos sindicatos, que, atualmente, estão incluídos no anexo XVI e XVII das propostas.

4.41 Independentemente disso, o CESE acolhe com satisfação a aplicação de um procedimento simplificado aos serviços sociais e a outros serviços especiais, o aumento dos limiares e a maior margem de manobra concedida aos Estados-Membros para introduzirem procedimentos correspondentes, uma vez

que é sobretudo nos serviços às pessoas que o direito processual aplicável deve buscar um equilíbrio entre os princípios de competência consagrados no direito primário e os requisitos do direito social.

4.42 Em relação à governação regulamentada na diretiva, o CESE considera que são contempladas demasiadas medidas de difícil aplicação, o que pode impedir a realização das boas intenções subjacentes a essas medidas.

4.43 Contudo, relativamente à fiscalização pública contemplada nos artigos 84.º e 93.º das duas diretivas, e em relação ao relatório referido nos mesmos artigos, é importante que esse relatório anual inclua também uma comparação anual entre os preços propostos e o custo real dos contratos já executados, bem como uma indicação sobre a penetração de fornecedores estrangeiros na UE, no âmbito da contratação anual por parte das entidades adjudicantes.

4.44 O CESE manifesta a sua preocupação quanto ao facto de a Comissão Europeia ter suprimido o artigo 27.º da atual diretiva, sobre as disposições relativas à proteção do emprego, às condições de trabalho e à proteção do ambiente. Nos artigos 87.º e 96.º das propostas de diretiva há ponto a este respeito, mas muito menos consistente sobre esta questão importante. O texto do atual artigo 27.º deveria ser retomado na íntegra e deveria aplicar-se também aos subcontratantes e a toda a cadeia de abastecimento.

5. Proposta de diretiva relativa à adjudicação de contratos de concessão COM(2011) 897 final

5.1 A proposta de diretiva relativa à adjudicação dos contratos de concessão regula os acordos de parceria que ocorrem, geralmente, entre entidades públicas e empresa privadas, em que estas últimas assumem o risco de exploração no que diz respeito à manutenção e ao desenvolvimento de infraestruturas (portos, distribuição de água, parques de estacionamento, estradas com portagem, etc.) ou à prestação de serviços de interesse económico geral (energia, saúde, distribuição e tratamento de água, eliminação de resíduos, etc.). A proposta abrange todos os contratos de concessão, tanto de obras como de serviços, mas sem distinguir devidamente as características de cada caso. Em vez disso, aborda apenas as concessões de obras e de serviços públicos em geral sem se debruçar sobre as especificidades das concessões de serviços de interesse geral que não sejam «mercados» ou «aquisições» – ou só as aborda quando se tratam de uma forma de delegar a gestão dos serviços de interesse geral e, muitas vezes, como meio adicional de financiamento de novas atividades de serviços de interesse geral decididos pelas autoridades públicas.

5.2 O CESE assinala que subsistem sérias dúvidas quanto à necessidade de adotar uma diretiva da UE sobre a adjudicação de contratos de concessão e recorda a resolução do Parlamento Europeu de 25 de outubro de 2011 sobre a modernização dos contratos públicos (2011/2048 (INI)), na qual insiste que «qualquer proposta de ato jurídico relativo à concessão de serviços apenas se justifica se tiver em vista a correção de distorções

no funcionamento do mercado interno» e «nota que, até agora, não foram identificadas quaisquer distorções». O CESE apela a que se realize uma avaliação de impacto completa antes de estas propostas serem aprovadas. O Comité considera que, em grande medida, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia pôs o foco na aplicação à adjudicação dos contratos de concessão dos princípios de igualdade de tratamento, de não-discriminação e de transparência consagrados no tratado. Conforme afirmou o Tribunal de Justiça, estes princípios são aplicáveis à adjudicação de concessões de todos os tipos de serviços que tenham um interesse transfronteiriço, incluindo os serviços de interesse económico geral.

5.3 Apesar de a Diretiva 2004/18/CE definir os contratos de concessão como tendo as mesmas características que os contratos públicos, com a salvaguarda de que a contrapartida da obra ou da prestação de serviços consiste unicamente no direito de explorar essa obra ou nesse direito acompanhado de um preço, o CESE assinala que as concessões são substancialmente diferentes dos contratos públicos, visto que o concessionário deve assumir um avultado risco económico inerente à exploração do serviço a prestar, para além de que está exposto aos caprichos do mercado. Isso acontece também com certos tipos de concessões, como as chamadas portagens «sombra» ou «en-cobertas», em que a entidade adjudicante paga ao concessionário em função da utilização que os consumidores fazem dos serviços. Assim, as regras concebidas especificamente para a adjudicação de contratos públicos não são adequadas para a adjudicação de concessões, podendo, inclusivamente, dissuadir as autoridades públicas e os agentes económicos de celebrar este tipo de contratos.

5.4 O CESE chama a atenção para o artigo 14.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, relativo aos serviços de interesse económico geral, que dispõe o seguinte: «Sem prejuízo do disposto no artigo 4.º do Tratado da União Europeia e nos artigos 93.º, 106.º e 107.º do presente Tratado, e atendendo à posição que os serviços de interesse económico geral ocupam no conjunto dos valores comuns da União e ao papel que desempenham na promoção da coesão social e territorial, a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços funcionem com base em princípios e em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões.»

5.5 O CESE assinala que os serviços de interesse económico geral costumam estar sujeitos a normas específicas, tanto nacionais como da UE, destinadas a garantir a sua acessibilidade, viabilidade e qualidade, garantindo a igualdade de tratamento e o acesso universal, bem como a segurança e os direitos dos utilizadores. A proposta deveria registar e garantir essas normas. Em conformidade com o Protocolo sobre os Serviços de Interesse Geral introduzido pelo Tratado de Lisboa, as autoridades nacionais, regionais e locais devem poder conservar a sua ampla margem de manobra para decidir da organização e prestação desses serviços, bem como para definir as suas características, incluindo as condições relativas à qualidade ou ao preço dos serviços, com vista à realização dos seus objetivos de interesse

geral. Essas autoridades deverão também poder definir livremente os critérios de adjudicação – sociais, ambientais e qualitativos – que considerem mais adequados ao objeto do contrato. Em caso algum devem as autoridades públicas ser obrigadas a liberalizar ou subcontratar a prestação dos serviços de interesse económico contra a sua vontade ou em violação dos critérios por si fixados. O CESE solicita que se relembre que as normas de competência e as regras do mercado interno se aplicam às empresas encarregadas da gestão dos serviços de interesse geral, em conformidade com o artigo 106.º do TFUE, ou seja, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada.

5.6 As autoridades públicas deveriam ser capazes de cooperar para levar a cabo as tarefas de interesse público que lhes sejam confiadas, utilizando, para tal, os seus próprios recursos administrativos, técnicos ou de outro tipo, sem serem obrigadas a recorrer a entidades externas à sua estrutura. Estes acordos não podem considerar-se concessões, pelo que a proposta de diretiva deve excluí-los claramente do seu âmbito de aplicação, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça. Além disso, as normas propostas também não devem regular algumas das concessões adjudicadas a empresas vinculadas a entidades adjudicantes que tenham como atividade principal a prestação de serviços ao grupo de que fazem parte. Também não devem abranger as concessões adjudicadas por uma entidade adjudicante a uma empresa comum constituída por vários órgãos de poder adjudicante para efeitos de prossecução das atividades reguladas pela diretiva em apreço (como a água ou os serviços portuários) e de que aquela entidade faça parte.

5.7 As autoridades públicas podem decidir justificadamente adjudicar contratos públicos através dos seus próprios meios ou cooperar com outras autoridades públicas, tal como estabelecido nos Tratados da UE e na jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu e também na observância dos princípios de transparência.

5.8 Por isso, em relação às concessões adjudicadas a uma empresa associada, é necessário uma regulamentação restritiva com vista à prevenção da utilização indevida deste sistema e à garantia de um processo de adjudicação transparente.

5.9 Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, as exigências imperativas relacionadas com o interesse geral no setor dos jogos de azar, que implicam a adoção de medidas de proteção da ordem pública e dos consumidores por parte dos Estados-Membros, podem justificar restrições aos princípios do Tratado que regulam a adjudicação de concessões. Assim, convém excluir do âmbito de aplicação da diretiva as concessões de jogos de azar atribuídas a um operador e que se baseiem num direito exclusivo, concedido a esse operador ao abrigo da lei nacional em vigor ou de um ato administrativo que tenha sido concedido nos termos do Tratado e da

jurisprudência do Tribunal de Justiça, já que esse direito exclusivo impossibilitaria que se seguisse um procedimento concorrencial para a concessão em causa. O CESE considera, por isso, conveniente incluir, no artigo 8.º, n.º 5, da proposta, que se refere à exclusão de certas concessões de serviços do âmbito de aplicação da diretiva, o seguinte texto: «As atividades de jogo em que uma quantia monetária seja posta em risco em jogos de azar, incluindo lotarias e apostas».

5.10 A proposta de diretiva deve definir aspetos como a definição das concessões, a transmissão dos riscos ao operador privado, a alteração das concessões durante o seu período de vigência ou a sua rescisão de tal forma que estas questões não se transformem em obstáculos ao financiamento e à celebração deste tipo de contratos. Isto porque, dados os atuais planos de ajustamento e de contenção dos investimentos públicos a que estão sujeitas as economias dos Estados-Membros, estes contratos devem ser privilegiados como forma de reanimar a atividade económica e a criação de emprego.

5.11 Os métodos definidos para o cálculo do valor dos contratos de concessão devem ser simplificados e racionalizados, com vista a aumentar a segurança jurídica. Apesar de o método de cálculo do valor das concessões de obras ser bem conhecido e familiar, o CESE entende ser necessário aplicar um único método para calcular o valor de todo o tipo de concessões. Neste contexto, o Comité reclama um método baseado numa estimativa do volume de negócios do concessionário (antes da tributação de impostos) para essa concessão específica durante todo o seu período de vigência, tendo em conta, ao mesmo tempo, o custo das obras e o valor estimado dos abastecimentos necessários à sua execução no momento da apresentação da proposta.

5.12 O CESE propõe, com vista ao reforço da confidencialidade das empresas proponentes, que se proceda à incorporação, na diretiva, de disposições que prevejam a responsabilidade das entidades adjudicantes, em caso de incumprimento destas obrigações por parte das mesmas.

Bruxelas, 26 de abril de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

I. As seguintes propostas de alteração foram rejeitadas durante os debates, mas recolheram mais de um quarto dos sufrágios expressos (artigo 39.º, n.º 2, do Regimento):

Ponto 4.2.1

Substituir ponto.

~~«Relativamente aos rótulos mencionados nos artigos 41.º e 55.º das diretivas e nos considerandos n.º 28 e n.º 36, a sua regulamentação é incoerente, já que os considerandos n.º 28 e 36 referem “as entidades adjudicantes que pretendam contratar obras, produtos ou serviços com características específicas do ponto de vista ambiental, social ou outro (...)”, mas não se faz referência, nas partes interessadas descritas mais à frente, às organizações sociais, citando-se apenas as organizações ambientais, pelo que é necessário corrigir este ponto para incluir essas organizações. É necessário também incluir as organizações sociais no artigo 41.º; n.º 1, alínea c) e no artigo 55.º; n.º 1, alínea c), que as omitem. Considera que incluir nas diretivas a possibilidade de exigir rótulos específicos em matéria ambiental, social ou de outro tipo, não obstante as pré-condições para a sua utilização, pode acarretar obstáculos importantes para os contratos públicos, limitando a concorrência e gerando novos encargos e custos para as empresas.»~~

Justificação

Evidente.

Resultado da votação:

A favor: 77

Contra: 99

Abstenções: 20

Ponto 4.26

Alterar.

«4.26 Em relação aos motivos de exclusão dispostos no artigo 55.º, n.º 3, da proposta de diretiva relativa aos contratos públicos, é positivo que as entidades adjudicantes possam excluir da participação de um contrato os proponentes que não cumpram as obrigações estabelecidas pela legislação da UE no domínio social, laboral ou ambiental, ou pelas disposições internacionais de direito social e ambiental enumeradas no anexo XI. Contudo, deveria também estar expressamente contemplada a exclusão em caso de incumprimento da legislação nacional de cada Estado Membro em matéria social, laboral ou ambiental e dos acordos coletivos em vigor no local onde o trabalho, o serviço ou o abastecimento é prestado, pois é evidente que assim aconteça. Desta forma, o CESE observa que a exclusão pelos motivos supra deveria ser obrigatória.»

Justificação

O cumprimento da legislação nacional de cada Estado Membro em matéria social, laboral ou ambiental é suficiente para garantir a equidade do processo, na medida em que abrange os acordos coletivos gerais válidos. A expressão «acordos coletivos em vigor no local onde o trabalho, o serviço ou o abastecimento é prestado» é ambígua e pode ser explicada de uma forma muito extensa. Os acordos coletivos celebrados entre empregadores e trabalhadores de uma dada empresa dizem respeito a estas duas partes e não podem ser impostos a terceiros.

Acresce que o parecer não é coerente nesta matéria. Na Secção INT, a noção de acordos coletivos foi apresentada em várias propostas de alteração, não tendo sido aceite no ponto 4.38, mas sim no ponto 4.26 e, consequentemente, no ponto 1.11.

Resultado da votação:

A favor: 78

Contra: 110

Abstenções: 16

Ponto 4.32

Alterar.

«4.32 O CESE saúda o facto de os critérios de seleção da proposta economicamente mais vantajosa continuarem a estar vinculados ao objeto do contrato, ~~embora considere necessária uma flexibilização dessa vinculação para que possam ser incluídos, de forma mais eficaz, os critérios sociais e ambientais previstos na Estratégia Europa 2020, bem como os compromissos assumidos relativamente a um crescimento sustentável mais abrangente. Só com uma vinculação direta ao objeto do contrato é que se podem incluir critérios sociais ou ambientais de modo a contribuir para a consecução dos objetivos estabelecidos pela Estratégia Europa 2020.»~~

Justificação

É essencial manter os critérios de seleção da proposta diretamente vinculados ao objeto do contrato para garantir a transparência e evitar arbitrariedades.

Resultado da votação:

A favor: 78

Contra: 116

Abstenções: 13

Ponto 4.35

Suprimir.

«Concretamente, entre os critérios vinculados ao objeto do contrato que podem servir para a determinação da proposta economicamente mais vantajosa, devem ser expressamente incluídas (artigo 66, n.º 2, e artigo 76.º, n.º 2, das duas propostas) as características relacionadas com as condições de trabalho que tenham por objetivo proteger a saúde dos trabalhadores ou favorecer a integração social das pessoas desfavorecidas ou com deficiência entre o pessoal destacado para executar o contrato, já que isso vem indicado nos considerandos 41 e 47, respetivamente, das propostas de diretiva relativas aos contratos públicos, embora não tenha chegado a ser referido no texto das mesmas.»

Justificação

A atual legislação em matéria de saúde e segurança e integração social das pessoas com deficiência é aplicável e vinculativa para as empresas, por conseguinte, estes aspetos não devem ser considerados como critérios de adjudicação.

Resultado da votação:

A favor: 81

Contra: 119

Abstenções: 7

Ponto 4.38

Substituir texto.

«O CESE considera necessário reforçar as disposições em matéria de subcontratação. A existência de vários níveis de subcontratação dificulta o cumprimento das convenções coletivas de trabalho, das condições de trabalho e das normas de higiene e segurança no trabalho. As autoridades públicas devem ter mais margem de manobra para fazer com que o contrato satisfaça os objetivos sociais, ambientais e de qualidade. Todos os pormenores relativos às principais entidades subcontratadas devem ser declarados antes da adjudicação do contrato, devendo a autoridade pública especificar as responsabilidades e obrigações, a fim de permitir a monitorização e o controlo efetivos do contrato. Devem ser estabelecidos mecanismos que permitam às autoridades públicas examinar e rejeitar entidades subcontratadas sempre que houver motivo de preocupação. A regulamentação deve, deste modo, ser conforme à legislação em matéria de subcontratação, já que a possibilidade de a entidade adjudicante transferir os pagamentos em dívida diretamente para o subcontratante pode aumentar os problemas entre as empresas e as próprias entidades adjudicantes. A legislação europeia em matéria de contratação pública não deve regulamentar questões relativas à execução dos contratos.»

Justificação

A legislação europeia em matéria de contratação pública não deve regulamentar questões relativas à execução dos contratos, uma vez que estas devem ser tratadas a nível nacional. Além disso, a legislação em matéria de contratação não tem por objetivo estabelecer disposições relativas à subcontratação.

Resultado da votação:

A favor:	80
Contra:	114
Abstenções:	21

Ponto 1.15

Substituir texto.

~~«O CESE considera necessário reforçar as disposições em matéria de subcontratação. A existência de vários níveis de subcontratação dificulta o cumprimento das convenções coletivas de trabalho, das condições de trabalho e das normas de higiene e segurança no trabalho. As autoridades públicas devem ter mais margem de manobra para fazer com que o contrato cumpra os objetivos sociais, ambientais e de qualidade. Todos os pormenores relativos às principais entidades subcontratadas devem ser declarados antes da adjudicação do contrato, devendo a autoridade pública especificar as responsabilidades e obrigações, a fim de permitir a monitorização e o controlo efetivos do contrato. Devem ser estabelecidos mecanismos que permitam às autoridades públicas examinar e rejeitar entidades subcontratadas sempre que houver motivo de preocupação. A legislação europeia em matéria de contratação pública não deve regulamentar questões relativas à execução dos contratos.»~~

Justificação

A legislação europeia em matéria de contratação pública não deve regulamentar questões relativas à execução dos contratos, uma vez que estas devem ser tratadas a nível nacional. Além disso, a legislação em matéria de contratação não tem por objetivo estabelecer disposições relativas à subcontratação.

Resultado da votação:

A favor:	80
Contra:	114
Abstenções:	21

II. O seguinte ponto do parecer da secção foi modificado durante a aprovação da alteração correspondente pela Assembleia, mas recolheu mais de um quarto dos sufrágios expressos (artigo 54.º, n.º 4. do Regimento):

Ponto 5.8

Alterar.

~~«Por isso, em relação às concessões adjudicadas a uma empresa associada, é necessário uma regulamentação restritiva com vista à prevenção da utilização indevida deste sistema e à garantia de um processo de adjudicação transparente para excluir do mercado contratos de concessão que deveriam ser adjudicados em situação de concorrência total.»~~

Justificação

Esta proposta de alteração visa clarificar o texto e torná-lo coerente com o ponto 5.7, com vista a respeitar a importante margem de manobra de que dispõem as autoridades públicas, mercê do Tratado e da jurisprudência.

Resultado da votação:

A favor:	126
Contra:	71
Abstenções:	22

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Rumo a uma política da UE em matéria penal: assegurar o recurso ao direito penal para uma aplicação efetiva das políticas da UE

[COM(2011) 573 final]

(2012/C 191/17)

Relator: **Edouard DE LAMAZE**

Em 20 de setembro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Rumo a uma política da UE em matéria penal: assegurar o recurso ao direito penal para uma aplicação efetiva das políticas da UE

COM(2011) 573 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 22 de março de 2012.

Na 480.^a reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 131 votos a favor, sem votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente o propósito da comunicação de prever o exercício da competência da UE em matéria penal que lhe é reconhecido pelo artigo 83.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), em novos setores harmonizados. Deste modo, a UE disporia de um instrumento eficaz para melhorar e reforçar a aplicação das suas políticas, o que se inscreve na linha dos avanços da jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu em 2005 e das duas diretivas de 2008 e de 2009 que estabeleciam «um direito penal ambiental».

1.2 A comunicação da Comissão constitui um progresso inegável visto a UE propor, pela primeira vez, a definição de uma política que norteie a sua ação em matéria penal, a qual deverá ser, no entender do CESE, estribada por um forte impulso político.

1.3 Referindo-se à evolução jurídica antes citada, o CESE recorda, a título preliminar, que a vontade de velar pela realização das políticas da União não é, como tal, uma justificação suficiente para o recurso ao direito penal, na medida em que o alargamento do campo penal europeu está subordinado ao respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

1.4 Face à natureza corporal e infamante da sanção penal, a incriminação de um dado comportamento deverá ser utilizada como solução de último recurso (*ultima ratio*) imposta pela União aos Estados-Membros. As dificuldades encontradas pelos Estados-Membros na aplicação de uma política da UE, e que comprometem a sua eficácia, não devem bastar, por si só, para justificar o recurso ao direito penal. É preciso, para além disso, que os comportamentos em questão constituam um atentado grave a um interesse considerado fundamental.

1.5 O CESE considera que o projeto da Comissão pressupõe desde logo demarcar melhor o que poderia abarcar a noção de

um interesse geral definido ao nível europeu, uma noção por enquanto ainda inexistente no plano jurídico, mas necessária para justificar o facto de proferir sanções penais estabelecidas ao nível da UE contra os cidadãos europeus. O interesse dos consumidores, por si só, não deve, com efeito, bastar para justificar essas medidas.

1.6 O CESE convida, em termos mais gerais, a analisar de que forma, futuramente, os direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais, poderão ser protegidos por sanções penais definidas ao nível da UE, o que implicará, no caso dos segundos, refletir na melhor via para harmonizá-los nos vários Estados-Membros. Constatando que a definição de incriminações e de sanções pode variar de um Estado-Membro para outro, ao ponto de atentar contra os direitos fundamentais e violar os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica, o CESE considera, além disso, que seria em tais casos necessária uma harmonização em matéria penal.

1.7 A decisão de adotar novas medidas penais ao nível europeu deverá ser previamente justificada por uma avaliação de impacto elaborada em cooperação com peritos dos vários Estados-Membros compreendendo, designadamente, um estudo de direito comparado sobre os sistemas incumbidos da aplicação da regulamentação relevante ao nível dos Estados-Membros e uma análise da necessidade de melhorar o Estado de direito que demonstre o imperativo de adotar esta nova disposição ao nível europeu.

1.8 Por outras palavras, a análise a realizar deverá evidenciar a necessidade de uma norma europeia em matéria penal, à luz do princípio da subsidiariedade da necessidade-proporcionalidade (requisito *ultima ratio*) da sanção penal. O CESE regozija-se com o facto de ser neste espírito que a Comissão considera o alargamento da intervenção da UE em matéria penal.

1.9 A eficácia e o impacto nos direitos fundamentais do instrumento penal definido ao nível europeu deverão ser objeto, na opinião do CESE, de uma avaliação científica e independente, como complemento indispensável do estudo de impacto que a antecede.

1.10 O CESE considera indispensável especificar o conteúdo de uma política de harmonização em matéria penal e, nomeadamente, quando o seu propósito for aproximar as definições de sanções e infrações.

1.11 O CESE considera que as regras mínimas adotadas ao nível da UE não deverão interferir na definição pelas instâncias nacionais das categorias de infrações, a qual depende, além disso, do sistema judicial vigente, e que se lhes deveria permitir definir a sua própria estratégia de aplicação da lei em estrita conformidade com o princípio da subsidiariedade.

1.12 O CESE sublinha que, de qualquer modo, uma aproximação gradual das regras do direito penal de caráter substancial não será organicamente exequível com base na estreita cooperação entre as autoridades de investigação e de ação penal (ministérios da Justiça e procuradores) e entre as autoridades judiciais, a qual deveria ser garantida por um orçamento específico. Esta aproximação não deverá, contudo, comprometer a heterogeneidade das regras nacionais de processo penal e, em particular, a garantia concreta do exercício dos direitos de defesa (por exemplo, o exercício dos direitos de recurso, etc.). A matéria processual não faz, aliás, parte do âmbito da comunicação. Daí resulta que os processos penais e as práticas dos vários sistemas de aplicação da lei engendram variações que o regulador europeu não consegue prever. Nestes termos, o CESE reputa fundamental que o futuro procurador europeu se encarregue de acompanhar, no limite das suas competências, a aproximação gradual das legislações penais nacionais que servirem de base aos futuros processos judiciais.

1.13 Além disso, o CESE considera que convirá refletir atentamente sobre a responsabilidade penal das pessoas coletivas que neste momento é rejeitada por todos os Estados-Membros. Ora, esta desigualdade face à lei requer uma reflexão prioritária que terá como ponto de partida o facto de um número substancial de infrações no âmbito económico, social e ambiental ser imputável a empresas industriais e comerciais.

1.14 No alargamento do campo penal europeu é indispensável, a título preliminar, uma reflexão sobre temas tais como:

- o primado do direito penal relativamente aos outros sistemas de prevenção e de reparação, como os regimes de sanções administrativas, ou até mesmo fiscais, e a possibilidade de recorrer a ações coletivas (*class action*), e também à mediação;
- a determinação da pertinência da sanção a definir ao nível europeu para evitar que as medidas de direito penal acabem por assumir um caráter menos dissuasivo do que muitas das legislações que seriam substituídas;
- o papel da Eurojust e do futuro procurador europeu.

1.15 Por último, o CESE considera que uma reflexão sobre o princípio do alargamento do direito penal europeu requer relativamente outra sobre o respeito dos direitos de defesa que se afiguram muito menos garantidos no quadro judicial oferecido pelo processo penal. Ora, o alargamento do espaço penal europeu, justamente pela eficácia que se espera desta diligência, torna necessário o reforço dos direitos de defesa, nomeadamente no âmbito da Eurojust e da Europol. Estes direitos deverão ser realmente garantidos na prática e para todos os cidadãos da UE. Só nesta condição é que o direito penal europeu satisfará a exigência de respeito dos direitos fundamentais consagrados nos tratados (artigo 67.º, n.º 1 e artigo 83.º, n.º 3, do TFUE).

2. Conteúdo da comunicação

2.1 No setor financeiro e em matéria de proteção dos interesses financeiros da União e da proteção do euro contra a falsificação, a Comissão afirma que a intervenção da UE em matéria penal é reconhecida como necessária para reforçar a aplicação efetiva das políticas da UE.

2.2 Convida a avaliar o fundamento de torná-la extensível aos domínios seguintes: transporte rodoviário, proteção de dados, regras aduaneiras, proteção do ambiente, política das pescas e políticas relativas ao mercado interno (contrafação, corrupção ou os contratos públicos). A lista não é exhaustiva.

2.3 Esta intervenção da UE teria por base jurídica o artigo 83.º, n.º 2, do TFUE que permite ao Parlamento Europeu e ao Conselho «estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções», sempre que a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros em matéria penal se afigure indispensável para assegurar a execução efetiva de uma política da União num domínio que tenha sido objeto de medidas de harmonização.

2.4 Se o Tratado de Lisboa confere uma base jurídica que facilita a adoção de diretivas em matéria de direito penal, estas deverão respeitar estritamente não só os direitos fundamentais, garantidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, mas também os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, devendo-se lançar mão do direito penal, conforme especifica a comunicação, enquanto instrumento de último recurso (*ultima ratio*).

2.5 De acordo com o princípio da subsidiariedade, como explica a comunicação, a UE poderá intervir unicamente se os Estados-Membros não lograrem fazer respeitar o direito da União ou se surgirem, na matéria, divergências consideráveis entre os Estados-Membros que levem a incoerências na sua aplicação.

2.6 Segundo o requisito da *ultima ratio*, a Comissão anuncia que a escolha entre sanções penais e administrativas terá por base uma análise de impacto aprofundada. Um grupo de peritos ajudará na realização desta tarefa, que se dedicará, além disso, a interpretar conceitos essenciais de direito penal («sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas», «casos menos graves», «cumplimento e incitamento», etc.).

2.7 A Comissão avalia o valor acrescentado de uma intervenção da UE no domínio penal tendo em mente quatro objetivos:

- livre circulação e aquisição de bens ou serviços transfronteiras (mediante a adoção de normas mínimas relativas aos direitos processuais);
- evitar a existência de «portos de abrigo»;
- reforçar a confiança mútua entre as autoridades judiciais e as autoridades responsáveis pela aplicação da lei;
- prevenir e sancionar infrações graves contra o direito da UE (ambiente, luta contra o trabalho ilegal, etc.).

2.8 A comunicação não se refere às medidas que, nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, poderão ser adotadas para lutar contra infrações designadas sucintamente como «eurocrimes», devido à sua particular gravidade e ao seu caráter transfronteiriço ⁽¹⁾.

3. Observações na generalidade

3.1 O tema da presente comunicação é especialmente sensível visto a política em matéria penal relevar desde a origem dos Estados do poder real e as normas de aplicação da lei tocarem diretamente as liberdades individuais e os direitos de todos os cidadãos.

3.2 Se, em certos domínios, e nomeadamente na luta contra o tráfico de seres humanos e na exploração sexual de mulheres e crianças, que relevam do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, há incontestavelmente o imperativo de intervenção da União, em matéria penal o CESE não está seguro de existir uma necessidade semelhante nos domínios enunciados nesse artigo.

3.3 Os fundamentos de uma legislação europeia em matéria penal

3.3.1 A necessidade de um interesse legítimo suficiente

3.3.1.1 As inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa representam uma conquista com a qual o CESE não pode deixar de se regozijar. Desde então é mais fácil a adoção de diretivas em matéria penal e mais garantida a proteção dos direitos fundamentais.

3.3.1.2 No entanto, o CESE propõe-se desde já desfazer uma possível confusão: o artigo 83.º, n.º 2, do TFUE não pode fazer supor que a vontade de garantir a aplicação efetiva das políticas da União basta, por si só, para legitimar o recurso ao direito penal.

3.3.1.3 A recuperação económica a que se refere a Comissão como motivo para alargar o campo de intervenção da UE em matéria penal (p. 10), um objetivo assaz fundamental e cuja prioridade todos se aprontarão a reconhecer, não poderá constituir, por si só, um interesse legítimo suficiente para justificar o recurso ao direito penal. Este objetivo depende, além disso, de

muito mais do que apenas da luta contra «a economia subterrânea e a criminalidade financeira», a que a intervenção da UE em matéria penal não se deveria, além disso, circunscrever no entender da Comissão.

3.3.1.4 O CESE considera que o projeto da Comissão pressupõe desde logo demarcar melhor o que poderia abarcar a noção de um interesse geral definido ao nível europeu, uma noção por enquanto ainda inexistente no plano jurídico, mas necessária para justificar o facto de proferir sanções penais estabelecidas ao nível da UE contra os cidadãos europeus. O interesse dos consumidores, por si só, não deve, com efeito, bastar para justificar essas medidas.

3.3.1.5 O CESE convida, em termos mais gerais, a analisar de que forma, futuramente, os direitos fundamentais e os direitos sociais poderão ser protegidos por sanções penais definidas ao nível da UE, o que implicará, no caso dos segundos, refletir na melhor via para harmonizá-los nos vários Estados-Membros. Constatando que a definição de incriminações e de sanções pode variar de um Estado-Membro para outro, ao ponto de atentar contra os direitos fundamentais e violar os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica, o CESE considera, além disso, que seria em tais casos necessária uma harmonização em matéria penal.

3.3.2 O «metaprincípio» da subsidiariedade e o requisito «ultima ratio»

3.3.2.1 No âmbito de uma legislação europeia em matéria penal, o CESE atribui uma importância particular ao respeito do princípio da subsidiariedade, pelo facto de os valores sociais protegidos pela via penal se encontrarem estreitamente ligados com a estrutura social e a própria identidade das sociedades dos Estados-Membros. Esta identidade é consagrada pelo TFUE que refere que os Estados-Membros não devem hesitar em usar das suas prerrogativas e a acionar o chamado «travão de emergência», caso considerem que a legislação proposta afeta aspetos fundamentais do seu sistema de justiça penal (artigo 83.º, n.º 3).

3.3.2.2 O CESE considera que as regras mínimas estabelecidas ao nível europeu em matéria penal não deverão interferir na definição pelas instâncias nacionais das categorias de infrações, a qual depende, além disso, do sistema judicial vigente, e que se lhes deveria permitir definir a sua própria estratégia em matéria de aplicação da lei em estrita conformidade com o princípio da subsidiariedade.

3.3.2.3 O CESE assinala que a Comissão especifica que, de acordo com o princípio da subsidiariedade, a intervenção da UE em matéria penal justifica-se unicamente se todos os Estados-Membros ou uma parte deles não lograrem fazer respeitar o direito da União com as capacidades legislativas de que dispõem. A questão de uma intervenção da UE merece ser colocada na hipótese de um único ou um pequeno número de Estados-Membros se encontrar nessa situação.

3.3.2.4 Por ser suscetível de atentar contra os direitos das pessoas, toda a legislação europeia penal deverá assentar, além disso, no princípio da proporcionalidade e, em particular, no requisito da *ultima ratio* que pressupõe a prova prévia de que não existe outra via menos impositiva para alcançar o objetivo almejado.

⁽¹⁾ Terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico ilícito de droga, tráfico ilícito de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafação dos meios de pagamento, criminalidade organizada.

3.3.2.5 A comunicação insiste na importância da aplicação destes princípios, o que pressupõe a realização de avaliações que tenham em conta todas as medidas alternativas previstas.

3.3.2.6 O CESE é sensível à vontade afirmada pela Comissão em realizar estudos desse tipo. A Comissão anuncia que «elaborará sistemas de recolha de dados estatísticos e de elementos factuais suplementares para poder intervir nos domínios referidos no artigo 325.º, n.º 4, e no artigo 83.º, n.º 2» (ponto 2.2.2)

3.3.2.7 Em aplicação do requisito de *ultima ratio*, anuncia que o legislador deverá basear-se em avaliações de impacto que comportem uma «uma avaliação para determinar se os regimes de sanções dos Estados-Membros atingem o resultado desejado, bem como as dificuldades com que deparam as autoridades nacionais no âmbito da aplicação da legislação da UE». (ponto 2.2.1)

3.3.2.8 É forçoso reconhecer que as avaliações da transposição e da aplicação da legislação europeia pelos Estados-Membros e os trabalhos de investigação comparada dos vários sistemas jurídicos são neste momento uma raridade. A primeira tarefa consiste em desenvolver essas atividades. Apenas perante os seus resultados é que será realmente possível estabelecer, na opinião do CESE, o carácter «indispensável» de um esforço de harmonização.

3.3.2.9 O CESE insiste no facto de ser necessário caracterizar, ao mesmo tempo, a insuficiência do ordenamento jurídico dos Estados-Membros e a natureza das dificuldades causadas ao nível da União pelas diferenças de conceção em matéria de incriminação, de sanção e de eficácia repressiva.

3.3.2.10 O CESE considera que o instrumento penal europeu deverá, ele também, ser objeto de uma avaliação científica e independente que apreciará a sua eficácia e o seu impacto nos direitos fundamentais. Só com uma tal avaliação se poderá reforçar as medidas realmente eficazes e abandonar as que não são. Tal pressupõe que os Estados-Membros se dotem de um instrumento financeiro específico que lhes permita afetar, no âmbito do seu orçamento, os recursos financeiros necessários e que seja definida, ao nível europeu, uma metodologia comum para a definição dos principais indicadores e instrumentos de avaliação.

3.3.2.11 O CESE está ciente de que a reflexão sobre o princípio da subsidiariedade em matéria de legislação penal se encontra numa fase muito preliminar e a jurisprudência é ainda incipiente. Sublinha, neste contexto, o interesse de desenvolver essa reflexão a fim de melhor demarcar este conceito. Em termos mais gerais, considera que se deveria refletir mais a fundo sobre os princípios que servem de base a toda a legislação europeia em matéria penal.

3.3.2.12 Na opinião do CESE, convém aprofundar as razões apontadas na comunicação para demonstrar o valor acrescentado de uma intervenção da UE em matéria penal.

3.3.2.12.1 Em particular, se o argumento das diferenças entre as sanções aplicadas na UE coloca sobretudo a questão, segundo o CESE, de discriminações entre cidadãos da UE relativamente aos direitos fundamentais, é preciso relativizá-lo: primeiro, em virtude do poder discricionário do juiz em muitos

Estados e, depois, porque o efeito dissuasor depende antes de mais na eficácia dos serviços incumbidos da aplicação da lei.

3.3.2.12.2 O CESE sublinha que, de qualquer modo, uma aproximação gradual das regras do direito penal de carácter substancial não será organicamente exequível com base na cooperação entre as autoridades judiciais nacionais, a qual deverá ser assegurada por uma dotação específica. Chama a atenção para o facto de a harmonização almejada não poder apagar completamente as diferenças entre os processos penais e, em particular, na conceção do contraditório e dos direitos de defesa.

3.3.2.12.3 O CESE chama, além disso, a atenção para o facto de, sempre que se afigure indispensável uma intervenção em matéria de direito penal, será necessário optar por uma harmonização das normas que disciplinem a produção de provas.

3.3.2.13 Por último, o CESE recorda que, face ao requisito de *ultima ratio*, convém explorar a via dos instrumentos de prevenção (sobretudo mediante ações no domínio social), que é possível combinar eficazmente com sanções penais.

3.3.3 Outros princípios

3.3.3.1 O CESE lembra ainda que, em aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais e da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, o legislador tem o dever de garantir a clareza e a exatidão na enumeração das incriminações, a qual não é mais do que o reflexo de uma obrigação geral de segurança jurídica. Ora, na opinião do CESE, esta obrigação deveria ser extensível a comportamentos secundários como a tentativa e a cumplicidade cuja definição varia consoante o Estado-Membro.

3.3.3.2 Conforme salienta a Comissão, o propósito de aproximar as legislações não deverá aumentar os níveis das sanções aplicáveis nos vários Estados-Membros. Remetendo para o princípio da coerência (vertical), o CESE recorda que as penas mínimas previstas pela UE não devem conduzir a um agravamento das penas máximas incorridas dentro de um Estado-Membro, o qual entraria em conflito com o sistema jurídico desse Estado (artigo 67.º, n.º 1, do TFUE). Convida a estabelecer uma distinção entre as noções de severidade e de eficácia, a fim de avaliar uma sanção.

3.3.3.3 Tratando-se de sanções preconizadas pela UE, o CESE considera oportuno ter igualmente em conta, no respeito da coerência horizontal, os níveis das sanções penais já fixados por atos jurídicos europeus.

3.4 Noções jurídicas a clarificar

3.4.1 A Comissão teve manifestamente o propósito de lançar um debate antes mesmo de definir certas noções essenciais. Daí constatar-se uma certa falta de clareza na comunicação. O CESE não tem dúvidas quanto ao alcance político do documento, mas lamenta que o debate não possa fundar-se, como teria desejado, em bases sólidas. Salienta, nomeadamente, a complexidade de

uma distinção, aliás necessária, entre as noções de sanção penal e de sanção administrativa, interrogando-se o que se entende por «violação grave» do direito da União.

3.4.2 Os trabalhos do grupo de peritos deveriam contribuir para remover certas ambiguidades. O CESE zelará para que os peritos sejam, conforme anunciado, realmente designados dentre juristas, advogados, magistrados, criminologistas, etc.

3.5 *A que setores se deve estender a intervenção da UE em matéria penal?*

3.5.1 A comunicação menciona, acertadamente, alternativas ao direito penal, mas sem extrair daí, na opinião do CESE, todas as consequências. A reação da UE a comportamentos desviantes em matéria financeira, social e económica deverá ser, a seu ver, integrar também a opção económica, ou seja, sanções administrativas e civis (por exemplo, a proibição do exercício de uma profissão).

3.5.2 A falta de uma estratégia global em matéria de política penal ao nível europeu implica uma falta de justificação rigorosa para a lista dos setores em que a Comissão poderia ponderar adotar iniciativas.

3.5.3 A intervenção da UE deveria basear-se, na opinião do CESE, em três critérios: o nível de gravidade (a definir), a dimensão transnacional da infração e, além disso, o critério comum do seu «caráter atentatório», em função da importância do interesse afetado.

3.6 *Qual o nível de harmonização?*

3.6.1 O CESE regista o objetivo da Comissão de estabelecer normas mínimas. O Tratado não permite que se vá além disso e exclui a harmonização completa. Todavia, regras mínimas podem traduzir uma vontade de harmonização mais ou menos ambiciosa. O CESE considera essencial definir precisamente o nível de harmonização almejado, em função dos setores considerados. Se o Parlamento Europeu conseguir imprimir a dinâmica política necessária sem deixar de garantir a legitimidade democrática, é fundamental que, ao nível nacional, os parlamentos se ocupem deste tema e se pronunciem na matéria, de acordo com as suas novas atribuições, com o fito de aumentar a confiança no direito penal europeu.

3.6.2 Isto é tanto mais verdade quanto o colossal empreendimento sem fim que constitui o trabalho de harmonização das definições das infrações e das sanções, ainda que mínima, não poderá, na opinião do CESE, afetar de modo algum a identidade de cada sistema jurídico nacional.

3.7 *Direitos de defesa*

3.7.1 O CESE adverte que, se para a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem qualquer sanção, seja ela administrativa ou penal, comporta garantias equivalentes para o acusado (aplicação do artigo 6.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais), na realidade dos factos podem surgir diferenças na

proteção dos direitos de defesa, consoante a natureza da sanção escolhida. Esta situação de facto exige, aos olhos do CESE, uma definição clara e prévia dos casos em que se deve aplicar, respetivamente, uma sanção administrativa ou uma sanção penal.

3.7.2 Para melhor proteger os direitos de defesa em caso de sanção administrativa, o CESE é favorável à instauração de princípios destinados à sua jurisdicionalização.

3.7.3 O CESE insiste em sublinhar que a questão dos direitos de defesa se coloca igualmente no âmbito da cooperação entre os serviços judiciais e de aplicação da lei (como a Eurojust e a Europol).

3.8 *Questões subsidiárias*

3.8.1 A questão do regime de responsabilidade (penal ou civil) a aplicar às pessoas coletivas.

3.8.1.1 O facto de certos Estados ignorarem atualmente a responsabilidade penal das pessoas coletivas cria um hiato entre a eficácia das formas de repressão possíveis e a função dos juízes competentes (penais ou civis conforme as regras estabelecidas pelo direito internacional privado; daí o risco do chamado «forum shopping», ou seja, da busca da jurisdição mais vantajosa). Por exemplo, não é preciso sublinhar que uma reação de caráter penal a grandes crimes ambientais transfronteiriços, que são geralmente da responsabilidade de empresas, é mais eficaz do que um processo restrito exclusivamente contra os responsáveis sociais, muitas vezes simples empregados. Trata-se aqui de um tema que merecia ser aprofundado, em particular a possibilidade de delegação de responsabilidade dentro da empresa, sem a qual não haveria uma equivalência na medida repressiva e, por conseguinte, no efeito de intimidação do arsenal preventivo.

3.8.1.2 Na medida em que a harmonização do direito penal das sociedades se depara com dificuldades relacionadas com a diferença de conceitos entre os Estados-Membros, as medidas repressivas contra a violação das regras fundamentais que garantem a introdução das normas europeias continuam a ter um caráter exclusivamente administrativo seja ela da iniciativa da Comissão, dos Estados-Membros e/ou das suas autoridades independentes. É essencial garantir os direitos de defesa das pessoas coletivas chamadas a responder perante estas instâncias que dispõem de poderes sancionatórios do mesmo modo como o seriam num tribunal penal.

3.8.2 *Outras questões colocadas pela Comissão*

3.8.2.1 É necessário definir negligência grave na legislação da União?

3.8.2.2 Fiel ao princípio de «nulla poena sine culpa», o CESE considera que, mesmo que a legislação da UE em matéria de direito penal defina o conceito de comportamento intencional, os Estados-Membros continuam a deter a competência exclusiva de instituir sanções a aplicar no caso de negligência grave (a debater).

3.8.3 É necessário introduzir medidas de confisco na legislação da União?

3.8.3.1 Embora não pareça haver nela um princípio contrário à introdução na legislação europeia de uma sanção de confisco (que não se deve confundir com apreensão de bens), nomeadamente no caso do tráfico de estupefacientes, a questão poderia ser objeto de um debate aprofundado a partir do momento em que se contemple a possibilidade de introduzir uma medida de confisco geral do património, a qual, para além de ser desconhecida em muitos sistemas jurídicos nacionais, poderia levantar a questão da proporcionalidade e da incerteza da sanção.

Bruxelas, 25 de abril 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 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais e o Regulamento [...] relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno

[COM(2011) 883 final — 2011/0435 (COD)]

(2012/C 191/18)

Relator-geral: **Arno METZLER**

O Parlamento Europeu, em 19 de janeiro de 2011, e o Conselho, em 27 de janeiro de 2012, decidiram, nos termos dos artigos 46.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 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais e o Regulamento [...] relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno

COM(2011) 883 final — 2011/0435 (COD).

Em 17 de janeiro de 2012, a Mesa do Comité decidiu incumbir da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania.

Dada a urgência, na 480.ª reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 26 de abril), o Comité Económico e Social Europeu designou Arno METZLER relator-geral e adotou, por 164 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O reconhecimento das qualificações profissionais adquiridas noutros Estados-Membros é um instrumento essencial de promoção da mobilidade dos cidadãos da União Europeia e, por conseguinte, da realização do mercado interno. Ele é o garante de um aumento da competitividade dos Estados-Membros, de um crescimento sustentável e de uma redução do desemprego. As economias nacionais tiram partido das diversas experiências profissionais adquiridas pelos seus cidadãos noutros Estados-Membros onde tiveram a oportunidade de exercer uma atividade profissional.

1.2 O potencial dos cidadãos da UE que desejam assumir uma atividade profissional noutro Estado-Membro ainda não é suficientemente aproveitado, isso devido aos vários obstáculos colocados ao reconhecimento das qualificações profissionais adquiridas noutros Estados-Membros. Os cidadãos da UE consideram os procedimentos em vigor demasiado morosos e pouco transparentes.

1.3 O CESE saúda, por conseguinte, em linhas gerais, a proposta de alteração da Diretiva 2005/36/CE, que se propõe acabar com os problemas com que se deparam os cidadãos da UE quando pretendem reconhecer essas qualificações profissionais graças a uma simplificação dos procedimentos e a uma maior transparência. Esta proposta de diretiva vem secundar eficazmente os objetivos formulados na Estratégia Europa 2020 no que diz respeito ao aumento da mobilidade dos cidadãos europeus.

1.4 O CESE só pode, por conseguinte, aplaudir a criação de uma carteira profissional europeia, que facilitará nitidamente o processo de reconhecimento. O CESE considera, todavia, que certas disposições poderão representar uma ameaça para a segurança e a saúde dos consumidores e dos doentes. Deverão ser, designadamente, reexaminadas as disposições propostas relativamente à carteira profissional europeia:

— Os principais critérios e requisitos processuais genéricos para a introdução da carteira profissional europeia deverão ser estabelecidos pela própria diretiva

— Para excluir a possibilidade de utilização abusiva de uma tiragem em papel de carteiras profissionais europeias, haverá que estabelecer um prazo de validade e adotar medidas específicas destinadas a contrariar qualquer tentativa de falsificação.

— O CESE coloca sérias reservas a uma regulamentação que prevê que a ausência de uma decisão por parte do Estado consultado sobre o reconhecimento de uma carteira profissional europeia equivale à sua validação. No caso de incumprimento do prazo fixado, dever-se-ia optar por outras possibilidades de proteção jurídica como o direito a uma decisão ou a uma indemnização.

1.5 Face à multiplicidade de sistemas europeus em vigor em matéria de qualificações, o CESE receia duplicações, a concorrência entre as várias disposições ou mesmo contradições entre elas. Deverá ser, por isso, clarificada a relação hierárquica entre a Diretiva Qualificações Profissionais, os instrumentos do Quadro Europeu de Qualificações e as normas europeias. Além disso, é necessário implementar mais consequentemente o Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos (ECTS).

1.6 O CESE vê com agrado a ampliação das possibilidades de reconhecimento graças à adoção de princípios de formação comuns. Convém, no entanto, que as condições processuais, o próprio processo e os critérios segundo os quais a Comissão estabelece princípios comuns de formação sejam definidos pela própria diretiva. O quórum mínimo deverá ser elevado para 50 % dos Estados-Membros + 1.

2. Síntese do documento da Comissão

2.1 A mobilidade dos profissionais qualificados na União Europeia é demasiado reduzida. No entanto, a mobilidade encerra um grande potencial ainda por explorar. O reconhecimento das qualificações profissionais é vital para que os cidadãos da UE possam efetivamente beneficiar das liberdades fundamentais do mercado interno. Ao mesmo tempo, a mobilidade não deve ser assegurada em detrimento dos consumidores, designadamente, dos doentes, que necessitam de profissionais de saúde com as competências linguísticas adequadas.

2.2 A modernização da diretiva responderia também às necessidades dos Estados-Membros que se deparam com uma escassez crescente de mão-de-obra qualificada. A mobilidade dos cidadãos da UE no mercado único é, a este respeito, uma matéria importante. No futuro, a escassez de mão-de-obra não só subsistirá como se prevê que aumente, nomeadamente nos setores da saúde e da educação, assim como em setores de crescimento, como a construção ou os serviços empresariais.

2.3 A modernização proposta das disposições em vigor tem em vista os seguintes objetivos:

- Reduzir a complexidade dos processos através de uma carteira profissional europeia, que permitiria um melhor aproveitamento dos benefícios do já bem-sucedido Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI);
- Reformar as regras gerais em matéria de estabelecimento noutro Estado-Membro ou de deslocação a título temporário;
- Modernizar o regime de reconhecimento automático, nomeadamente para enfermeiros, parteiras, farmacêuticos e arquitetos;
- Estabelecer na diretiva um quadro jurídico aplicável aos profissionais parcialmente qualificados e aos notários;
- Clarificar as garantias para os doentes, cujas preocupações em matéria de competências linguísticas e riscos de erros profissionais devem estar refletidas de forma mais adequada no quadro jurídico;
- Instituir a exigência legal de prestação de informações conviviais e por conteúdos sobre as regras que regem o reconhecimento das qualificações, apoiada por serviços abrangentes de administração em linha durante todo o processo de reconhecimento;
- Lançar um exercício de avaliação sistemática e mútua para todas as profissões regulamentadas nos Estados-Membros.

3. Observações na generalidade

3.1 Um dos objetivos da Estratégia Europa 2020 ⁽¹⁾ é justamente facilitar e promover a mobilidade da mão-de-obra no quadro da UE. Na sua comunicação intitulada «Agenda para Novas Competências e Empregos: Um contributo europeu para o pleno emprego» ⁽²⁾, a Comissão Europeia assinalou que lacunas graves de profissionais qualificados estão a impedir a Europa de alcançar os seus objetivos em matéria de crescimento sustentável. As lacunas e os estrangulamentos de competências em áreas de grande crescimento coexistem com zonas de desemprego persistentemente elevado. A mobilidade geográfica reveste, por isso, uma enorme importância para atenuar os focos regionais de desemprego. A mobilidade dos cidadãos é também uma das doze alavancas para estimular o crescimento e a confiança mútua enunciadas pela Comissão Europeia no seu Ato para o Mercado Único – Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua ⁽³⁾. Uma maior mobilidade da mão-de-obra qualificada permitirá que a economia europeia se torne mais competitiva. Por este motivo, em tempos de escassez de mão-de-obra é necessário aumentar as possibilidades de pôr em contacto empregadores e trabalhadores qualificados de Estados-Membros diferentes. O CESE espera, pois, que a diretiva em apreço seja um contributo fundamental neste sentido.

3.2 A Diretiva Qualificações Profissionais em vigor revela ainda algumas insuficiências. Por exemplo, os cidadãos da UE têm à sua escolha diversas vias para obter o reconhecimento das suas qualificações profissionais. É-lhes, contudo, difícil deslindar qual o procedimento a seguir, a que autoridades se devem dirigir e que documentos terão de apresentar. Estas insuficiências da atual diretiva são um obstáculo à mobilidade dos cidadãos europeus e, por conseguinte, à realização do mercado interno ⁽⁴⁾. Dada a morosidade dos processos de reconhecimento, os cidadãos da UE ficam muitas vezes privados da possibilidade de reagir rapidamente a uma oferta de emprego, visto terem de percorrer um longo percurso administrativo antes de darem uma resposta afirmativa. É indispensável, por um lado, uma reforma dos processos administrativos e, por outro, uma maior transparência no reconhecimento das qualificações profissionais. Por último, as plataformas comuns têm provado ser impraticáveis e ineficazes. Desde a sua introdução, não foi constituída uma única.

3.3 O CESE regozija-se, por isso, com a proposta de alteração da Diretiva 2005/36/CE. A simplificação dos processos de reconhecimento mútuo dos títulos de formação e uma maior transparência repercutir-se-ão positivamente na liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços e também no mercado interno. Os objetivos formulados pela Comissão Europeia na Estratégia Europa 2020 e em documentos ulteriores relevantes são secundados pela proposta de diretiva em apreço.

⁽¹⁾ Ver a Comunicação da Comissão intitulada «EUROPA 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo» de 3 de março de 2010, COM(2010) 2020 final.

⁽²⁾ Comunicação da Comissão de 23 de novembro de 2010, COM(2010) 682 final, ponto 2.

⁽³⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 13 de abril de 2011 «Ato para o Mercado Único – Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua – Juntos para um novo crescimento», COM(2011) 206 final.

⁽⁴⁾ Relatório de 2010 sobre a cidadania da União «Eliminar os obstáculos ao exercício dos direitos dos cidadãos da UE» de 27 de outubro de 2010, COM(2010)603 final.

3.4 Em linhas gerais, o CESE vê na simplificação processual prevista no âmbito da reforma um instrumento apropriado para promover a mobilidade dos cidadãos europeus dentro do território da União Europeia. Tal poderá imprimir uma nova dinâmica capaz de gerar oportunidades de mais crescimento e mobilidade após as recentes crises e de criar novos postos de trabalho nos Estados-Membros.

3.5 Os jovens trabalhadores e as jovens trabalhadoras são os principais interessados em acumular experiência profissional em vários Estados-Membros. Neste processo, trazem para os respectivos Estados-Membros um manancial de experiências profissionais que têm uma influência na prática profissional tanto nos países de acolhimento como, após o seu regresso, nos seus países de origem.

3.6 As vantagens da mobilidade são superiores aos eventuais efeitos negativos da chamada «fuga de cérebros». Embora não seja de excluir este perigo, a experiência tem demonstrado até agora que este fenómeno se manifesta em muito menor medida do que se temia e que os cidadãos da UE regressam muitas vezes, por razões culturais ou familiares, após uma fase de mobilidade profissional, aos seus países de origem.

3.7 A mobilidade profissional entre os Estados-Membros só é defensável se for garantido um nível elevado de proteção social. Importa, sobretudo, que uma eventual pressão migratória que se faz sentir temporariamente num dado Estado-Membro não seja aproveitada por outro para baixar esse nível de proteção.

3.8 A carteira profissional europeia permitirá uma simplificação processual muito louvável. O requerente pode dirigir-se às autoridades competentes do seu país de origem, que, regra geral, se encontram em melhor posição do que as autoridades de outros Estados-Membros para avaliar os documentos apresentados. Uma vez verificados os documentos e introduzidos no banco de dados do IMI (sistema de informação do mercado interno), ficarão disponíveis para outros procedimentos. A segurança dos consumidores e dos pacientes terá, contudo, de continuar a ser garantida pelo reconhecimento no país de acolhimento da carteira profissional europeia.

3.9 O CESE regozija-se com o facto de a diretiva dar o devido realce ao sistema IMI, assinalando igualmente que há já nos Estados-Membros estruturas para a emissão de carteiras profissionais nacionais. Seria oportuno associar as estruturas existentes ao procedimento de emissão da carteira profissional europeia, a fim de evitar custos administrativos excessivos, despesas supérfluas e uma maior carga burocrática. Convém, nomeadamente, abrir a possibilidade de integrar a menção «carteira profissional europeia reconhecida» em uma das carteiras profissionais nacionais existentes. Em particular, nos termos do artigo 58.º (artigo 4.º-A, n.º 6), a diretiva deveria especificar os critérios e as fases do procedimento a seguir pela Comissão para determinar quais as profissões que ficarão a coberto da carteira profissional europeia. Também deveria indicar a quem cabe a responsabilidade de traduzir os processos e os documentos necessários.

3.10 O Processo de Bolonha e o Quadro Europeu de Qualificações promovem a transparência e a comparabilidade dos títulos de formação, em especial dos diplomas do ensino superior. Mas estes sistemas não devem interferir com as disposições

da Diretiva Qualificações Profissionais. Nesta diretiva deve ficar, aliás, bem claro que um reconhecimento de uma profissão apenas será obtido em conformidade com as disposições nela estabelecidas ou com as disposições de diretivas específicas. As disposições do Quadro Europeu de Qualificações não deverão facilitar nem dificultar esse reconhecimento. O mesmo se aplica à relação da diretiva sobre as qualificações profissionais com as normas europeias.

3.11 A diretiva sobre as qualificações profissionais diz exclusivamente respeito às qualificações profissionais adquiridas num Estado-Membro. A Comissão Europeia indicou como um dos objetivos da «Agenda para Novas Competências e Empregos: Um contributo europeu para o pleno emprego»⁽⁵⁾ a integração mais eficaz dos migrantes no mercado de trabalho. Este objetivo será alcançado, designadamente, graças à eliminação dos entraves ao emprego em consequência do não reconhecimento das competências e das qualificações. Apela-se à Comissão Europeia que adote medidas que facilitem o reconhecimento de qualificações profissionais adquiridas em países terceiros.

4. Observações na especialidade

4.1 Carteira profissional europeia

4.1.1 O CESE acolhe favoravelmente a criação da carteira profissional europeia tal como proposta nos artigos 4.º-A a 4.º-E. Esta carteira profissional, juntamente com o Sistema de Informação do Mercado Interno, simplificará e agilizará consideravelmente os procedimentos de reconhecimento numa variedade de casos.

4.1.2 O artigo 4.º-A, n.º 7, permite a cobrança de taxas pela emissão da carteira profissional europeia. A Comissão fica autorizada a definir os critérios de cálculo e distribuição das taxas segundo o processo descrito no artigo 58.º-A. Os custos não devem, porém, ser tais que dissuadam os requerentes de utilizarem esse processo.

4.1.3 O CESE tem sérias reservas quanto à disposição do artigo 4.º-D, n.º 5, segundo a qual a carteira profissional europeia é considerada validada se a autoridade competente não tomar uma decisão dentro dos prazos fixados nos n.ºs 2 e 3. Esses prazos extremamente curtos não excedem um mês para a generalidade dos casos ou dois meses em caso de medidas de compensação. Isto poderá levar as autoridades competentes a rejeitarem os requerimentos sempre que se considerem na incapacidade de tomar uma decisão adequada em caso de acumulação de requerimentos ou de ausência de informações suplementares. Em vez de agilizar os procedimentos, isso leva ao seu atraso, devido às vias de recurso previstas em caso de decisão negativa.

4.1.4 Se houver efetivamente vários casos em que as carteiras profissionais europeias sejam validadas por força do disposto no artigo 4.º-D, n.º 5, a segurança e a saúde dos consumidores e dos pacientes poderão estar em risco, já que não pode excluir-se que um requerente possa por essa via obter indevidamente uma carteira profissional europeia. Acresce que seria difícil invalidar retroativamente carteiras profissionais europeias que tenham sido validadas indevidamente.

⁽⁵⁾ Comunicação da Comissão de 23.11.2010, COM(2010) 682 final, ponto 2,5.

4.1.5 Para satisfazer os interesses tanto dos requerentes como dos consumidores, propõe-se um procedimento de recurso conforme ao direito nacional. Os Estados-Membros devem ser obrigados pela diretiva a instaurar um procedimento de recurso desse tipo. Instrumentos possíveis seriam o direito de decisão ou o direito a indemnização. O recurso só deve ser possível nos casos em que a autoridade competente não tenha tomado, dentro do prazo previsto e por sua culpa, uma decisão favorável ao requerimento ou não tenha prescrito medidas de compensação.

4.1.6 Além disso, os prazos para a decisão devem ser determinados de modo que o processo completo (exame do requerimento no país de origem e reconhecimento no país de acolhimento) não ultrapasse os quatro meses. Se a autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento solicitar informações suplementares à autoridade competente do Estado-Membro de origem, o prazo deve ser suspenso, contrariamente ao previsto no artigo 4.º-D, n.º 3, terceiro período.

4.1.7 O artigo 4.º-E, n.º 5, prevê, nomeadamente, que o titular de uma carteira profissional europeia seja recordado bianualmente dos direitos que lhe assistem nos termos do artigo 4.º-E, n.º 5. Esta obrigação gera encargos administrativos adicionais sem benefício adicional para o titular. Uma notificação única é a prática corrente e é suficiente.

4.1.8 O respeito dos procedimentos e dos prazos referidos depende do bom funcionamento do sistema IMI. A eficácia deste deve ser garantida no momento da entrada em vigor da diretiva, atendendo ao elevado número de requerimentos previsto. O regime de proteção jurídica previsto na diretiva em exame permite acautelar muito melhor as deficiências do sistema IMI do que uma «pseudovalidação», que seria contrária ao sistema.

4.1.9 A carteira profissional europeia não deve ser meramente preservada como dado no sistema IMI. O requerente deve receber uma cópia em papel após o reconhecimento da carteira profissional. Esse documento deverá poder ser utilizado como comprovativo para efeitos jurídicos. Por esse motivo, convirá estabelecer requisitos mínimos para impedir a sua falsificação.

4.1.10 Além disso, a versão impressa da carteira profissional europeia não deve ter validade ilimitada. Caso contrário, poderia ser utilizada para fins indevidos enquanto comprovativo, ainda que certos factos que tenham sido comunicados aos Estados-Membros nos termos do artigo 56.º, n.º 2, primeiro parágrafo, ou ao abrigo do mecanismo de alerta previsto no artigo 56.º-A possam levar à interdição do exercício da profissão. Assim, o documento impresso deve ser válido por um máximo de dez anos, ou cinco para as profissões do setor da saúde, e findo esse prazo deve ser requerido novamente. Contudo, a validade ilimitada da carteira profissional europeia no sistema IMI deve permanecer isenta da limitação da validade aplicável ao documento impresso. Em caso de interdição do exercício da profissão, o documento deve ser confiscado.

4.2 Acesso parcial

4.2.1 A codificação do acesso parcial no artigo 4.º-F retoma as condições impostas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no processo C-330/03. Qualquer limitação seria uma violação dos artigos 45.º e 49.º do TFUE.

4.2.2 O âmbito de aplicação prática do acesso parcial é restrito. A codificação não deve levar ao *dumping* social.

4.3 Também nos casos contemplados no artigo 5.º, n.º 1, alínea b), importa evitar de forma eficaz toda e qualquer utilização fraudulenta, pelo que o CESE recomenda a introdução de um mecanismo de controlo rigoroso.

4.4 O artigo 7.º, n.º 4, quinto parágrafo, retoma a disposição do regulamento anterior segundo a qual, na falta de resposta da autoridade competente dentro dos prazos fixados no terceiro e quarto parágrafos, pode ser efetuada a prestação de serviços. Tal como no que respeita às disposições do artigo 4.º-D, n.º 5, devem também aqui ser privilegiadas outras vias de recurso para obrigar a autoridade a pronunciar-se (cf. *supra*, ponto 4.1.3 ss.).

4.5 O artigo 11.º define cinco níveis de qualificações para o domínio de aplicação da Diretiva Qualificações Profissionais. Esses níveis nada têm em comum com o Quadro Europeu de Qualificações (QEQ) ou com o Sistema Europeu de Créditos do Ensino e Formação Profissionais (ECVET). A definição dos requisitos mínimos no Capítulo III do Título III remete para o Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos (ECTS). A fim de assegurar uma maior transparência para os requerentes e para as autoridades competentes, a Comissão deveria desenvolver um processo que permita integrar os cinco níveis de qualificações no sistema do QEQ, do ECVET e do Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para o Ensino e a Formação Profissionais (EQAVET, anteriormente QREGQ), assim como no Processo de Bolonha e no Processo de Copenhaga, eliminando divergências e sobreposições.

4.6 No caso de prova de aptidão nos termos do artigo 14.º, n.º 1, os Estados-Membros deverão organizar essa prova pelo menos duas vezes por ano, em conformidade com o disposto no artigo 14.º, n.º 7. Esta obrigação pode tornar-se num óbice para os Estados-Membros mais pequenos e para os grupos de profissões em que haja muito poucos requerentes. Seria preferível que os Estados-Membros tivessem de garantir que nenhum requerente tenha de esperar mais do que seis meses pela prova de aptidão após a sua organização.

4.7 De acordo com a formulação alterada do artigo 31.º, n.º 1, a admissão à formação de enfermeiro responsável por cuidados gerais pressupõe uma formação escolar geral de 12 anos. O mesmo vale para a formação de parteira de acordo com o artigo 40.º, n.º 2. O CESE previne que isto não deve excluir os jovens menos qualificados da oferta de formação e exorta a Comissão Europeia a velar por que os elevados requisitos de qualidade exigidos sejam proporcionais aos requisitos profissionais.

4.8 O artigo 24.º, n.º 2, diminui a duração mínima da formação médica de base de seis para cinco anos, mas mantém o número mínimo de 5 500 horas de ensino teórico e prático. A diminuição da duração mínima de formação para cinco anos, mesmo mantendo o mesmo número de horas de ensino, reduzirá, em virtude da concentração necessária, o conhecimento teórico e prático adquirido. Por isso, e para proteção dos pacientes, a duração mínima da formação de base deveria continuar a ser de seis anos. Já os dentistas consideram adequada uma formação de cinco anos e 5 000 horas.

4.9 *Capítulo III-A – Reconhecimento automático com base em princípios de formação comuns*

4.9.1 O reconhecimento baseado num quadro de formação comum ou numa prova comum de fim de estudos é de louvar, uma vez que promove a mobilidade dos prestadores de serviços e garante a qualidade desses serviços através de um nível de formação uniforme.

4.9.2 A Comissão especifica, segundo o procedimento previsto no artigo 58.º-A, o conjunto comum de conhecimentos, aptidões e competências e as qualificações referentes ao quadro de formação comum (artigo 49.º-A, n.º 3; artigo 49.º-B, n.º 3). Isso não deve levar a um nivelamento pelo padrão de qualificações mais baixo na União Europeia. As condições processuais, o próprio processo e os critérios segundo os quais a Comissão estabelece princípios comuns de formação devem ser definidos pela própria diretiva.

4.9.3 O quórum de pelo menos um terço dos Estados-Membros nos quais o conjunto comum de conhecimentos, aptidões e competências deve ser aplicado (artigo 49.º-A, n.º 2, alínea c)) é demasiado baixo. Corre-se o risco de que os padrões mínimos em matéria de duração e qualidade da formação tendam para o mínimo denominador comum. O quórum mínimo deveria ser

elevado para 50 % + 1 dos Estados-Membros, o que excluiria o risco de dominação por uma minoria de Estados-Membros e asseguraria a aceitação dos princípios de formação comuns.

4.9.4 Ao contrário do anterior sistema de plataformas comuns, a Comissão dispõe de um direito de iniciativa exclusivo segundo o procedimento previsto no artigo 58.º-A. O direito de iniciativa para os princípios comuns de formação deve continuar a caber aos Estados-Membros ou às associações ou organizações profissionais representativas ao nível nacional ou europeu.

4.9.5 O artigo 55.º-A facilita o reconhecimento no país de origem dos estágios remunerados realizados no estrangeiro. O CESE aplaude tal disposição, que promove a mobilidade dos estagiários entre os Estados-Membros.

4.10 Nos termos do artigo 57.º-A, n.º 4, os prazos aplicáveis têm início na data em que o cidadão apresentar um requerimento por via eletrónica a um balcão único. À vista dos prazos muito curtos definidos pela diretiva (ver, a esse respeito, o ponto 4.1.3 *supra*), um tratamento adequado dos requerimentos pelas autoridades competentes será extremamente difícil. No entanto, o CESE compreende o interesse do alinhamento pela Diretiva Serviços.

Bruxelas, 26 de abril 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 cria, para o período de 2014 a 2020, o programa Direitos e Cidadania

[COM(2011) 758 final — 2011/0344 (COD)]

(2012/C 191/19)

Relator-geral: **Seamus BOLAND**

Em 9 de fevereiro de 2012, o Conselho decidiu, 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 cria, para o período de 2014 a 2020, o Programa Direitos e Cidadania

COM(2011) 758 final — 2011/0344 (COD).

Em 29 de fevereiro de 2012, a Mesa do Comité decidiu incumbir a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 480.^a reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 26 de abril), designou relator-geral Seamus BOLAND e adotou, por 127 votos a favor, com 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu saúda a proposta de prosseguir o Programa Direitos e Cidadania e recomenda que este receba total apoio de todas as partes envolvidas na sua implementação.

1.2 Recomenda que o título do programa inclua a palavra «igualdade», pois isso garantirá que o programa protege os direitos das pessoas discriminadas por desigualdade. Recomenda ainda que nos objetivos do programa se inclua a luta contra a violência, em especial a violência doméstica.

1.3 O Comité recomenda que os objetivos do programa incluam uma referência expressa mais forte a questões de igualdade, igualdade de género, luta contra a violência e aplicação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

1.4 O CESE saúda o facto de ser proposto um orçamento para este programa. Porém, recomenda vivamente um aumento realista desse orçamento para um valor que reflita os aspetos adicionais integrados no programa.

1.5 O Comité recomenda que a DG Justiça se certifique de que tem as informações necessárias para avaliar com exatidão as consequências e de que elabora conjuntos de indicadores justos e objetivos, que permitam uma análise correta do programa.

1.6 O Comité assinala a mudança na administração do programa, da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão para a DG Justiça. Embora isso ocorra por razões válidas, há que compreender que esta mudança poderá acarretar riscos para a gestão global. O Comité recomenda que seja realizada uma análise de

risco adequada, de modo a minimizar as dificuldades resultantes da mudança da DG Emprego para a DG Justiça.

1.7 O Comité recomenda que o programa seja implementado em toda a União Europeia em consonância com a Carta dos Direitos Fundamentais.

1.8 O Comité considera que cada um dos programas implementados conta com o apoio adequado em cada um dos planos anuais. Neste contexto, recomenda que os fundos sejam programados, de modo que nenhum programa fique em desvantagem. Recomenda que à proposta da Comissão seja aditada uma frase que assegure que cada programa de trabalho anual prevê uma distribuição adequada e justa dos fundos entre as áreas e que são mantidos níveis de financiamento suficientes para todas elas.

1.9 A inclusão no programa da vertente dos consumidores gera grande preocupação nas partes interessadas. Preocupa-as sobretudo que isso possa substituir programas já existentes e/ou enfraquecer o seu apoio em termos de financiamento. Embora o Comité compreenda a necessidade de incluir a vertente dos consumidores, dado ser essa a responsabilidade da DG Justiça, recomenda vivamente que o orçamento atribuído ao programa não seja reduzido devido à inclusão desta vertente adicional.

1.10 Neste contexto, é importante notar que os programas que visam melhorar a situação das pessoas discriminadas em termos de igualdade e direitos humanos têm, muitas vezes, de lidar com casos de pobreza. O Comité admite que existem outros programas em curso para combater a pobreza e a exclusão, mas está convicto de que este programa deverá ter plenamente em conta o papel da pobreza na origem da discriminação.

1.11 Teme-se que a adesão a uma definição estrita de cidadania possa excluir algumas das «pessoas» mencionadas nos objetivos do programa. O CESE considera que este receio diminuiria se se incentivasse a que os programas de implementação apoiassem princípios de inclusão nos seus planos. É aconselhável tornar claro aos candidatos que a utilização do termo «pessoas» nos objetivos gerais visa garantir a inclusão plena.

1.12 O CESE apoia veementemente o trabalho realizado pelas redes existentes, que apoiam e dirigem programas de informação que ajudam os beneficiários de subvenções e os responsáveis políticos a nível nacional e da UE. É de importância vital que as redes que concorram a financiamento no âmbito do novo programa não fiquem em desvantagem por não se considerar a sua experiência em matéria de direitos humanos e igualdade. O Comité considera também que está a ser feita uma avaliação correta deste trabalho, pelo que a experiência obtida com o programa estará disponível para trabalhos futuros no domínio da igualdade e dos direitos humanos.

1.13 Existe a preocupação generalizada de que uma interrupção entre o final do programa atual para 2007-2013 e o novo programa para 2014-2020 prejudique o programa na sua globalidade e implique a perda de experiência vital. O Comité expressa claramente que deverão ser evitadas interrupções.

2. Contexto

2.1 A proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, para o período de 2014 a 2020, o Programa Direitos e Cidadania ⁽¹⁾, apresentada pela Comissão, foi adotada em 15 de novembro de 2011. A proposta apresenta as alterações propostas para o novo programa, com base nos resultados da experiência obtida com o programa atual para o período 2007-2013.

2.2 Após a adoção da proposta, foi solicitado ao Comité Económico e Social Europeu que elaborasse um parecer, com adoção prevista para a 480.^a reunião plenária, a realizar em 25 e 26 de abril de 2012.

2.3 A proposta baseia-se nos artigos 19.º, n.º 2, 21.º, n.º 2, 114.º, 168.º, 169.º e 197.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

2.4 A dotação financeira para a execução do Programa Direitos e Cidadania para o período de 1 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2020 é de 439 milhões de euros (a preços atuais).

2.5 O programa está disponível em todos os países da UE.

2.6 A participação de países terceiros é limitada ao EEE, aos países candidatos e em vias de adesão e aos potenciais candidatos. Outros países terceiros, em especial países em que se aplica a Política Europeia de Vizinhança, também podem beneficiar.

2.7 Todas as partes interessadas consideram que o novo programa não deverá ser adiado e deverá estar plenamente operacional no início de 2014.

3. A proposta da Comissão

3.1 A proposta da Comissão apresenta um resumo pormenorizado do programa proposto para o período de 2014 a 2020.

3.2 Define um quadro que visa simplificar e racionalizar o Programa Direitos e Cidadania, que será o sucessor de três programas atuais.

3.3 Esses três programas são: (a) Direitos Fundamentais e Cidadania (b) Daphne III (c) as secções «Luta contra a discriminação e diversidade» e «Igualdade entre homens e mulheres» do Programa Comunitário para o Emprego e a Solidariedade Social (PROGRESS).

3.4 Após uma avaliação de impacto do programa atual para o período de 2007 a 2013, a Comissão decidiu fundir os seis programas atuais em dois. Isso permitirá uma abordagem abrangente do financiamento e uma gestão mais eficiente dos programas.

3.4.1 A finalidade do programa é contribuir para a criação de um espaço em que os direitos das pessoas, tal como consagrados no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, são promovidos e protegidos.

3.4.2 O programa tem cinco objetivos específicos:

- melhorar os direitos conferidos pela cidadania europeia,
- promover a aplicação efetiva do princípio da não-discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual, nomeadamente a igualdade entre homens e mulheres e os direitos das pessoas com deficiência e dos idosos;
- assegurar um nível elevado de proteção dos dados pessoais;
- aumentar o respeito pelos direitos da criança;
- dar aos consumidores e às empresas meios para negociar e comprar com confiança no mercado interno.

⁽¹⁾ COM(2011) 758 final – 2011/0344 (COD).

3.5 A proposta fornece pormenores sobre a avaliação intercalar e aconselha melhorias.

4. Observações na generalidade

4.1 O CESE concorda com a Comissão de que o desenvolvimento de um espaço de liberdade, segurança e justiça continua a ser uma prioridade para a União Europeia. Contudo, mostra-se preocupado com uma aplicação desigual da Carta dos Direitos Fundamentais na União Europeia.

4.2 O novo programa centra-se essencialmente na provisão de financiamento no montante de 439 milhões de euros no período de 2014 a 2020. Isso representa uma ligeira diminuição face ao anterior orçamento e o CESE considera que representa uma redução no empenho da União Europeia em melhorar a situação das pessoas discriminadas.

4.3 O Comité manifesta-se preocupado com o facto de o crescimento de «tendências extremistas» poder prejudicar a aplicação dos direitos humanos essenciais ⁽²⁾, pelo que é importante disponibilizar recursos adequados aos grupos que trabalham no sentido de melhorar esta situação. Embora exista um orçamento disponível para prosseguir este trabalho, o Comité deixa bem claro que o orçamento proposto está abaixo do nível de apoio necessário para manter a continuidade do trabalho definido no programa anterior.

4.4 O Comité teme que a definição de prioridades dos programas anuais adotada pela Comissão, de acordo com o artigo 8.º da proposta da Comissão, possa prejudicar alguns elementos ou vertentes do projeto. Esta situação poderá ser corrigida garantindo que todos os programas de trabalho são financiados na medida necessária para prosseguir o trabalho em curso.

4.5 É necessário manter uma grande visibilidade dos programas, de modo que estes sejam considerados meios eficazes de promover a antidiscriminação em todas as áreas abrangidas.

4.6 O Comité teme que a capacidade da DG Justiça de avaliar o impacto seja comprometida pela sua afirmação de que não possui informações suficientes.

4.7 O Comité teme que a componente adicional dos direitos dos consumidores possa colocar pressões adicionais desnecessárias sobre o programa. Entre elas poderão contar-se a substituição de programas que lidam diretamente com direitos humanos fundamentais e o perigo de haver financiamento valioso que seja retirado aos programas de direitos humanos e justiça.

4.8 O Comité manifesta preocupação com o facto de o título do programa não representar o seu conteúdo integral. Considera, em particular, que a ausência da palavra «igualdade» no título enfraquece os programas sobre igualdade de direitos.

4.9 O CESE considera que os objetivos do programa deverão incluir a luta contra a violência, em especial a violência doméstica.

4.10 O Comité receia que a definição de cidadania, conforme é descrita num dos cinco objetivos específicos do programa, exclui as pessoas que vivem na UE mas que podem não ter cidadania europeia. O facto de os objetivos gerais do programa referirem «pessoas» é bem acolhido. Contudo, o CESE solicita que os objetivos sejam reforçados, para que o programa seja plenamente inclusivo.

4.11 Verifica-se a preocupação generalizada de que as redes existentes envolvidas no apoio e no fornecimento de informações relacionadas com o programa sejam prejudicadas quando se propuserem participar no novo programa. O Comité concorda que possuem um nível elevado de experiência em matéria de direitos humanos e igualdade. Considera igualmente que o papel das redes deve ser avaliado corretamente, tal como todas as partes do programa.

4.12 A necessidade de adaptar os programas com base no conhecimento obtido com outras experiências, como seja o Acordo de Sexta-Feira Santa, em termos de reavaliação dos direitos com vista ao seu melhoramento em novas condições, deve assumir um papel fundamental no desenvolvimento do programa.

4.13 O CESE assinala que é sempre necessário encontrar o equilíbrio na defesa dos direitos e da igualdade, de modo que os direitos da comunidade em geral sejam reconhecidos. É igualmente claro que todos deveriam poder ter acesso a processos que garantam a ausência de qualquer discriminação.

Bruxelas, 26 de abril de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽²⁾ Staffan Nilsson, «Europe's snail syndrome» (A síndrome de caracol da Europa), 10 de maio de 2011; <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.news.18276>.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE)

[COM(2011) 874 final]

(2012/C 191/20)

Relator: **Pedro NARRO**

Em 15 de dezembro e 23 de janeiro de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 192.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 que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE)

COM(2011) 874 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente que emitiu parecer em 10 de abril de 2012.

Na 480.ª reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 127 votos a favor, 2 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Programa LIFE é um programa comunitário de sucesso que, nos últimos 20 anos, conjuntamente com outros fundos e iniciativas, tem proporcionado resultados muito positivos. Por conseguinte, deve ser preservado e reforçado para que se avance de forma estratégica e coerente na proteção do ambiente e do clima na União Europeia.

1.2 O aumento do orçamento proposto para o Programa LIFE (2014-2020) é um bom sinal, mas ainda há muito a fazer para integrar efetivamente o ambiente nas políticas europeias. O CESE convida os Estados-Membros, a braços com uma profunda crise económica, a apostarem de forma decisiva nos investimentos relativos às questões ambientais e climáticas para atenuar os seus efeitos.

1.3 A criação de um subprograma relativo à ação climática pode ser um instrumento positivo para dar maior visibilidade a iniciativas destinadas à adaptação e atenuação das alterações climáticas. Por outro lado, o subprograma relativo ao ambiente deve continuar a contribuir para a proteção da biodiversidade e, de forma prioritária, para o financiamento da rede Natura 2000, mas sem descuidar a participação de outros fundos, como os do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

1.4 O lançamento de um novo tipo de projetos em grande escala, «projetos integrados», deve garantir a participação de ONG e PME, mantendo ao mesmo tempo a continuidade dos «projetos tradicionais» e melhorando a coordenação entre organismos nacionais e europeus. A este respeito, o Comité propõe que a proposta de regulamento da Comissão faça uma repartição orçamental clara entre os dois projetos, especifique quais os critérios a utilizar para dividir geograficamente os projetos integrados e esclareça como serão elaborados os programas plurianuais, sem pôr em causa a flexibilidade do programa.

1.5 O CESE defende que a distribuição dos projetos seja realizada em função de critérios de mérito e não geográficos. No entanto, o Comité reconhece a escassa participação no Programa LIFE de muitos países que não têm nem a experiência nem os meios para se envolverem ativamente. Neste sentido, é essencial que a Comissão facilite o acesso ao Programa através de uma maior assistência e de uma melhor coordenação institucional.

1.6 O aumento da taxa de cofinanciamento de projetos tradicionais e integrados não pode justificar de forma alguma que o IVA e o pessoal permanente deixem de ser considerados custos elegíveis. A não inclusão destes custos prejudicaria principalmente as pequenas organizações da sociedade civil que, mau grado a sua contribuição inestimável, poderiam ser excluídas ou ter um envolvimento limitado.

1.7 A introdução de pagamentos de montantes únicos é uma boa medida de simplificação. O Comité é de opinião que a Comissão deverá contribuir para a melhoria dos serviços de consultoria, a simplificação dos formulários financeiros e a introdução de uma fase de pré-avaliação em projetos tradicionais.

1.8 O CESE considera indispensável preservar o caráter comunitário e o valor acrescentado europeu do Programa LIFE. Neste sentido, a Comissão deverá clarificar previamente que medidas serão tomadas através de atos delegados, o papel dos Estados-Membros no Comité LIFE e as novas competências da Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação.

1.9 Apesar do notável sucesso do Programa LIFE, a Comissão Europeia deve fazer mais esforços para promover a visibilidade do programa e a participação ativa das organizações da sociedade civil. A este respeito, é essencial melhorar os canais de divulgação, a transparência na seleção dos projetos e a sensibilização dos cidadãos europeus para a importância e o valor acrescentado para a sociedade de um instrumento comunitário como o Programa LIFE.

2. Contexto

2.1 Em 12 de dezembro de 2011, a Comissão Europeia publicou a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE)». A dotação financeira total para o Programa LIFE para o período 2014-2020 é de 3 618 milhões de euros (expressa a preços atuais).

2.2 O Programa LIFE faz parte da proposta da Comissão sobre o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020, que define o quadro orçamental e as principais orientações da Estratégia Europa 2020. A Comissão decidiu considerar o ambiente e a ação climática partes integrantes de todos os principais instrumentos e intervenções.

2.3 Desde a sua criação, em 1992, o Programa LIFE tem sido uma das principais áreas de financiamento ambiental da União Europeia. O novo regulamento proposto pela Comissão substitui o atual Regulamento (CE) n.º 614/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007, relativo ao instrumento financeiro para o ambiente (LIFE+).

2.4 A proposta do novo regulamento compreende um Programa LIFE com dois subprogramas: um para o ambiente e outro relativo à ação climática. O subprograma relativo ao ambiente tem três domínios prioritários: 1. «Biodiversidade»; 2. «Ambiente e eficiência dos recursos», e por último 3. «Governança e informação».

2.5 O subprograma para o ambiente será dotado de 2 713,5 milhões de euros, metade dos quais irá para projetos a realizar através de ações concretas de apoio à natureza e à biodiversidade. O subprograma relativo à ação climática terá um orçamento de 904,5 milhões de euros e será composto por três domínios prioritários específicos: atenuação das alterações climáticas, adaptação às alterações climáticas e governação e informação em matéria de clima.

2.6 O Comité Económico e Social Europeu sempre reconheceu a grande importância do Programa LIFE para o desenvolvimento e a definição da política ambiental da UE. Nos seus últimos três pareceres emitidos no âmbito do projeto LIFE reiterou a sua contribuição valiosa, ainda que limitada, na defesa do ambiente europeu⁽¹⁾.

⁽¹⁾ CESE (JO C 80 de 30.3.2004, p. 57); CESE (JO C 255 de 14.10.2005, p. 52); CESE (JO C 132 de 3.5.2011, p. 75).

3. Observações na generalidade

3.1 Orçamento

3.1.1 O orçamento consagrado ao Programa LIFE no quadro financeiro plurianual proposto representa um aumento significativo em relação aos fundos atribuídos em 2007-2013. O Programa LIFE passará de 2 143 para 3 200 milhões de euros a preços de 2011 (3 618 milhões a preços atuais). O subprograma ambiente receberá 2 713,5 milhões de euros (metade para ações em matéria de biodiversidade e natureza) e o subprograma relativo à ação climática 904,5 milhões de euros.

3.1.2 Os fundos previstos representam 0,3 % do orçamento global da UE. O aumento do orçamento é um sinal positivo em relação às preocupações ambientais, mas é preciso considerar de que modo a crise económica afetará as possibilidades de financiamento de entidades privadas e administrações locais, principalmente em projetos maiores, em que a necessidade de fundos é superior. Em qualquer caso, o CESE salienta a necessidade de empenho na proteção do ambiente e do clima para atenuar os efeitos da crise e defende que o financiamento do Programa LIFE não deve condicionar negativamente outros fundos que são suscetíveis de contribuir para o mesmo domínio, como o FEADER e os Fundos Estruturais.

3.1.3 A Comissão deverá dar especial atenção à necessidade de financiamento adicional para levar a cabo atividades de comunicação, divulgação e transferência de conhecimentos. O financiamento específico de medidas de apoio e formação contribuirá não só para simplificar a gestão do programa, mas principalmente para aumentar a sua eficácia e otimizar os recursos.

3.2 Principais novidades da proposta

3.2.1 Após a consulta das partes interessadas e a avaliação de impacto, a Comissão decidiu introduzir três alterações importantes na regulamentação em vigor, a fim de melhorar a sua estrutura, simplificar o seu funcionamento, aumentar a flexibilidade e delinear de forma mais clara os objetivos e as estratégias, a saber:

- 1) Prioridades mais específicas;
- 2) Dois subprogramas: Ambiente e Ação Climática;
- 3) Um novo tipo de projetos: «Projetos integrados».

3.3 Estabelecimento de prioridades

3.3.1 Um dos temas mais debatidos na consulta prévia realizada pela Comissão Europeia refere-se à pertinência de estabelecer prioridades bem definidas para o novo programa. A Comissão rejeitou, acertadamente, estabelecer prioridades anuais fixas que poderiam impedir os candidatos de planejar, preparar e apresentar adequadamente as propostas. Por fim, a Comissão optou, sem dar informações precisas, pela elaboração conjunta com os Estados-Membros de programas de trabalho de

pelo menos dois anos. O CESE não é atualmente capaz de abordar a questão dos planos de trabalho, porque a proposta de regulamento em apreço neste parecer não dá informações precisas a este respeito. Apesar da falta de dados, a definição de programas de trabalho deve respeitar a essência do Programa LIFE no que toca à flexibilidade e à adaptação à mudança.

3.3.2 O Comité apoia a concentração de esforços em determinadas prioridades políticas e em domínios de atividade relacionados com o ambiente e o clima. A Comissão deve fornecer mais informações sobre o funcionamento do Comité do Programa LIFE, a reforma dos pontos de contacto nacionais e o recurso a atos delegados para definir critérios de elegibilidade para os projetos e de equilíbrio geográfico, no caso de projetos integrados.

3.4 Subprograma relativo à ação climática

3.4.1 A criação de um subprograma específico para tratar de questões relacionadas com o clima e as suas três prioridades (atenuação, adaptação e governação) pressupõe um impulso para melhorar a aplicação da legislação da UE sobre o clima, fortalecer a governação e consolidar novas redes e plataformas. O novo subprograma é essencial para conseguir atingir os objetivos identificados na Estratégia Europa 2020 ⁽²⁾ e no «Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050» ⁽³⁾.

3.4.2 O novo subprograma, embora com recursos limitados, deve centrar-se numa série de objetivos específicos que melhorem os conhecimentos neste domínio sobre questões relacionadas com o clima e tornar esta prioridade em parte integrante do conjunto de instrumentos e medidas comunitárias. As sinergias entre os objetivos ambientais e climáticos são evidentes. Como assinalado pela Comissão Europeia na sua proposta de regulamento, os projetos no domínio do clima podem servir vários objetivos.

3.4.3 Para o CESE reforçar a anterior vertente temática «alterações climáticas» da componente «LIFE+ Política e Governação Ambiental» é uma decisão oportuna e acertada. Não se trata apenas de melhorar a sua visibilidade, mas de compreender o seu valor estratégico e multidisciplinar.

3.5 Projetos integrados

3.5.1 Um projeto integrado é um projeto LIFE tradicional que abrange um domínio mais vasto do que o território de uma região em que o candidato tenta criar a capacidade de gerir um setor específico, mobilizando fundos do Programa LIFE, mas também de outros fundos da UE e de fundos nacionais, regionais ou do setor privado.

3.5.2 Em geral, serão projetos de grande escala (5 a 10 milhões de euros de cofinanciamento da UE) com o objetivo de resolver problemas ambientais e melhorar a aplicação e integração do ambiente noutras políticas. Os domínios prioritários de atuação são os adequados (Rede Natura 2000, água, ar, resíduos, etc.), mas a Comissão não deve marginalizar o papel de alguns projetos tradicionais que geraram muitos benefícios a um custo mínimo. Os projetos integrados oferecem um novo mecanismo de objetivos múltiplos para a implementação da legislação ambiental e climática, mas levantam dúvidas razoáveis sobre se, na prática, não tornam a gestão mais complexa e não dificultam a coordenação entre os diversos fundos que intervêm simultaneamente.

3.5.3 Os projetos integrados estarão sujeitos a uma distribuição geográfica ainda por definir. A Comissão estabelecerá critérios geográficos através de atos delegados, mas seria positivo que o regulamento de base desse algumas orientações sobre a forma de incentivar os países tradicionalmente pouco ativos no domínio do Programa LIFE a melhorarem a sua participação no Programa. Neste sentido, é necessário proporcionar uma maior assistência a estes países e melhorar a coordenação com os organismos nacionais competentes. O Comité considera que para selecionar um projeto integrado são mais importantes os critérios de mérito do que os critérios geográficos ou similares. O alargamento do cofinanciamento para 80 % dos custos elegíveis talvez não seja suficiente para fomentar a participação de operadores públicos e privados num contexto de crise em que é muito difícil mobilizar os fundos adequados para projetos tão ambiciosos.

3.5.4 Os projetos integrados deverão incluir de forma mais clara organizações da sociedade civil para facilitar o seu desenvolvimento e aplicação no terreno, evitando assim que se tornem meros instrumentos nas mãos das administrações. É fundamental aumentar a participação das organizações da sociedade civil e promover a criação de redes para o intercâmbio de boas práticas e a transferência de conhecimentos entre os seus membros.

4. Observações na especialidade

4.1 Simplificação

4.1.1 A Comissão insiste numa maior simplificação através da generalização de montantes e de taxas fixos. Esta medida é positiva e pode eliminar a burocracia desnecessária.

4.1.2 No entanto, o CESE não pode concordar com a proposta de uma revisão dos custos elegíveis de modo a não incluir o IVA ou as despesas permanentes de pessoal (estes custos normalmente rondam os 30 %). Se não se levarem em conta estes custos, aumentam as dificuldades para os projetos desenvolvidos principalmente por atores da sociedade civil mais modestos ou a nível local. A simplificação deve ser baseada em mudanças substanciais dos formulários, num maior apoio na fase de elaboração, na flexibilidade das alterações orçamentais *ex post* e numa avaliação prévia (triagem). No entender do

⁽²⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽³⁾ COM(2011) 112 final.

Comité, algumas medidas de simplificação concebidas especificamente para os projetos integrados deviam ser alargadas aos projetos tradicionais, nomeadamente a definição de duas fases na seleção do projeto.

4.1.3 A proposta de regulamento melhora sensivelmente a complementaridade entre os instrumentos financeiros em relação ao texto confuso do atual artigo 9.º. O Comité concorda que o Programa LIFE deve complementar outros programas de financiamento da União (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo de Coesão, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, Horizonte 2020, etc.), melhorando a coordenação de modo a evitar o duplo financiamento.

4.1.4 As novas medidas para simplificar o funcionamento e a gestão do programa devem ser acompanhadas de aumento da transparência dos critérios de seleção dos projetos e de reforço dos instrumentos existentes para dar apoio e orientações aos potenciais beneficiários.

4.2 Abordagem comunitária/ atividades no exterior da União

4.2.1 A eliminação das dotações nacionais indicativas (artigo 6.º do regulamento em vigor) implica que se tenha unicamente em conta critérios de equilíbrio geográfico a definir para os chamados projetos integrados. As dotações nacionais não deram o resultado esperado e não incentivaram os Estados mais pequenos ou com menos experiência na gestão destes fundos. A supressão parece lógica e é contrabalançada pela Comissão com critérios geográficos para projetos de maior alcance (projetos integrados). Atualmente, a Itália, a Alemanha e a Espanha são os grandes beneficiados, mas importa incentivar a participação dos países com menos experiência ou preparação técnica.

4.2.2 O alargamento do âmbito geográfico do Programa LIFE parece adequado, mas não deve distorcer a natureza comunitária deste programa. As exceções à regra geral devem ser reduzidas a casos muito precisos em domínios específicos, como as espécies marinhas ou migratórias ou a cooperação internacional entre organizações. O Comité apoia a ideia de que pelo menos 15 % do orçamento do programa sejam canalizados para projetos de natureza transnacional.

4.2.3 A Comissão assumiu até agora a responsabilidade total da gestão do Programa LIFE, mas não está claro na nova proposta o papel que caberá às agências de execução e, em particular, à Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação no âmbito dos projetos tradicionais. A este respeito, é pertinente perguntar à Comissão Europeia quais as competências da Agência Executiva na seleção de projetos e que instrumentos serão utilizados para reforçar os pontos de contacto nacionais.

4.3 Rede Natura 2000

4.3.1 A contribuição do programa LIFE para financiar o desenvolvimento da rede Natura 2000 é uma prioridade que deu resultados notáveis. No próximo período, o Programa LIFE deve manter o seu contributo para melhorar a aceitação da rede Natura 2000 por parte dos atores locais e das administrações. Para tal, é prioritário que o Programa LIFE contribua para a consolidação de critérios comuns de gestão e de administração dos espaços Natura 2000. Esta tarefa deve ser coordenada pela Comissão Europeia e centrar-se nos países em que a implementação desta rede é mais recente.

4.4 Cofinanciamento

4.4.1 A taxa máxima de financiamento para projetos LIFE é de 70 % dos custos elegíveis, quando anteriormente era de 50 %. No caso de projetos integrados pode chegar a 80 %, o que também se aplica a projetos específicos de apoio às necessidades especiais para a implementação e o desenvolvimento de políticas ou legislação da UE, tendo em conta o seu valor estratégico. Este aumento do cofinanciamento tem por objetivo compensar a não elegibilidade de determinados custos muito significativos até agora elegíveis, como o IVA e as despesas permanentes de pessoal. No entanto, alguns projetos no domínio da biodiversidade já gozam atualmente de cofinanciamento de 75 %. Por conseguinte, é conveniente que a Comissão examine se esse cofinanciamento é suficiente para compensar ou se, pelo contrário, deve ser estabelecida uma taxa de cofinanciamento fixa em vez de um valor máximo.

4.5 Eco-inovação

4.5.1 Atualmente, a maioria dos projetos de política e governação ambiental tem por objetivo a aplicação de métodos empresariais ou de gestão inovadores. A avaliação de impacto constata uma evolução muito positiva em termos de ecoinovação. No entanto, a Comissão propõe restrições à inovação privada, que, *a priori*, ficará a cargo de outros instrumentos específicos como o Horizonte 2020.

4.6 Promover a participação das PME e das ONG.

4.6.1 A nova conceção do Programa LIFE abandona a sua abordagem puramente ascendente (da base para o topo) e segue uma abordagem descendente e flexível. O resultado desta filosofia é a conceção de projetos integrados. O Comité não rejeita o novo ponto de vista da Comissão, mas gostaria de destacar a importância de promover os projetos desenvolvidos a nível local e regional por pequenas empresas e ONG, que podem produzir grandes resultados com um custo mínimo.

4.6.2 O CESE subscreve a ideia de que os projetos financiados pelo Programa LIFE promovam de forma efetiva a utilização de contratos públicos ecológicos.

4.7 Financiamento de ONG ambientais

4.7.1 A Comissão Europeia utiliza o instrumento LIFE para financiar as ONG ambientais que participam no processo de decisão europeu. Tradicionalmente, cerca de trinta organizações beneficiaram destes fundos com um resultado muito positivo, segundo a avaliação da Comissão. A este respeito, o Comité elogia o trabalho destas organizações, mas reputa necessário alterar os critérios de seleção para a concessão de fundos para que outras organizações com um importante contributo para o ambiente e o clima também possam deles beneficiar.

Bruxelas, 25 de abril 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 regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum

[COM(2011) 625 final — 2011/0280 (COD)],

a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única»)

[COM(2011) 626 final — 2011/0281 (COD) (A-21)],

a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)

[COM(2011) 627 final — 2011/0282 (COD)],

a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao financiamento, à gestão e à vigilância da política agrícola comum

[COM(2011) 628 final — 2011/0288 (COD)],

a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho no que respeita à aplicação dos pagamentos diretos aos agricultores em relação a 2013

[COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD)]

e a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita ao regime de pagamento único e ao apoio aos viticultores

[COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD)]

(2012/C 191/21)

Relatora: **Dilyana SLAVOVA**

Correlator: **Franco CHIRIACO**

O Conselho e o Parlamento Europeu, decidiram, respetivamente, em 14 de novembro e 25 de outubro de 2011, nos termos dos artigos 43.º, n.º 2, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre as

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum

COM(2011) 625 final — 2011/0280 (COD)

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única»)

COM(2011) 626 final — 2011/0281 (COD) (A-21)

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)

COM(2011) 627 final — 2011/0282 (COD)

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao financiamento, à gestão e à vigilância da política agrícola comum

COM(2011) 628 final — 2011/0288 (COD)

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 73/2009 no que respeita à aplicação dos pagamentos diretos aos agricultores em relação a 2013

COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD)

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita ao regime de pagamento único e ao apoio aos viticultores

COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD).

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 10 de abril de 2012.

Na 480.^a reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 132 votos a favor, 14 votos contra e 21 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

Mudanças no modelo agrícola da UE

1.1 O CESE acolhe favoravelmente as propostas legislativas apresentadas pela Comissão e constata que muitas das recomendações – mas nem de longe todas – formuladas no passado em alguns dos seus pareceres foram tidas em conta na comunicação. Essencialmente e conforme repetiu o CESE várias vezes nos seus pareceres NAT/449 e NAT/481, o futuro da PAC deve-se nortear pelo modelo agrícola europeu, o qual deve, por sua vez, continuar a basear-se nos princípios da soberania alimentar, da sustentabilidade e das necessidades reais de agricultores e consumidores.

1.2 O CESE reconhece o trabalho considerável realizado pela Comissão tendo em mente o futuro da PAC, com o fito de propor um projeto profundamente europeu baseado no conceito de diversidade inclusiva. Perante os esforços da Comissão para construir uma nova parceria entre a Europa e os seus agricultores, o CESE considera que as propostas, embora definindo adequadamente as prioridades, carecem ainda de alguns ajustamentos em certos pontos.

1.3 A atual crise económica e financeira e as alterações climáticas extremas exigem uma mudança radical de abordagem para colmatar o hiato entre as promessas e a realidade da vida quotidiana dos agricultores. A pressão cada vez maior exercida pelos mercados sobre os agricultores leva ao abandono de regiões inteiras. O modelo agrícola europeu é mais do que nunca indispensável. O CESE considera vital que a PAC para o período de 2014-2020 contribua para superar os enormes obstáculos colocados ao desenvolvimento do setor agrícola. No entanto, lamenta que a Comissão não assuma uma posição clara e não seja coerente na sua política a favor do modelo agrícola europeu e contra a «americanização» da agricultura europeia.

1.4 O CESE apoia a intenção da Comissão de reforçar a competitividade de uma agricultura orientada para a multifuncionalidade na Europa, em conformidade com o modelo agrícola europeu, através de diferentes medidas, como a investigação, o desenvolvimento e o aconselhamento e recompensando as prestações sociais que até agora não se refletem no preço de mercado. Entende, porém, que as medidas previstas estão longe de serem suficientes para permitir progressos contínuos na

produção e no emprego e contribuir assim para satisfazer a crescente necessidade de alimentos a nível mundial. O CESE observa que a futura PAC deverá ter em conta o facto de um sexto de todos os empregos na Europa estar direta ou indiretamente relacionado com a produção agrícola e silvícola, havendo Estados-Membros em que esta proporção é ainda mais elevada. A PAC deveria desempenhar um papel para manter o emprego na UE, sobretudo nas zonas rurais; mas atualmente contribui, ao invés, para a redução dos postos de trabalho. O colapso da produção agrícola numa determinada região implica a perda de postos de trabalho nos setores a jusante e a montante, inclusive nas indústrias alimentar e da transformação da madeira. A futura PAC deverá conferir prioridade à melhoria do desempenho económico das famílias de agricultores e das cooperativas para lhes proporcionar um melhor acesso ao mercado e facilitar a comercialização dos seus produtos.

1.5 A nova PAC deverá contribuir para melhorar as condições socioeconómicas, de emprego e de segurança dos trabalhadores do setor agrícola, assegurando na concessão de ajudas o pleno cumprimento das cláusulas sociais, das leis e dos contratos laborais. Tal deverá ser realizado num contexto que coloque as explorações agrícolas e agroalimentares no centro do sistema, de forma a recompensar a economia real, promover a investigação, a inovação e a renovação geracional e estimular a produção alimentar, recorrendo também ao valor acrescentado dos territórios.

1.6 O CESE reitera o seu apelo ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão para manterem um orçamento robusto para a PAC a um nível que seja, no mínimo, equivalente ao do período orçamental em curso. De momento, os maiores problemas têm a ver com o desenvolvimento do segundo pilar, pois, aparentemente, muitos Estados-Membros não estão dispostos a contribuir para o cofinanciamento necessário ou nem sequer têm capacidade para o fazer. Tal traduzir-se-á numa inaceitável debilitação da política para as zonas rurais, também das medidas de política ambiental, que são financiadas pelo segundo pilar.

1.7 O CESE considera que entre as principais preocupações ao longo de todo o processo de reforma da PAC deverão estar a simplificação dos procedimentos e uma execução **flexível** que

reflita as condições agrícolas diversas dos vários Estados-Membros e reduza a burocracia para os agricultores e as dificuldades para as instâncias incumbidas da gestão dos pagamentos.

Pagamentos diretos

1.8 O CESE aprova o abandono dos períodos de referência históricos como base para determinar o montante das ajudas aos agricultores em cada país ou região. Crê, no entanto, que o pagamento de um montante fixo por hectare nem sempre é o instrumento político mais eficaz, sobretudo quando se leva em conta o argumento do apoio ao rendimento (ver ponto 4.3.2). Esta **convergência interna** dentro de cada país ou região deverá, portanto, permitir a flexibilidade, um período de transição mais longo e uma mudança progressiva ao longo do período fixado.

1.9 O CESE saúda os esforços para colmatar o hiato entre o nível de apoio recebido pelos agricultores nos diferentes Estados-Membros. As principais características da futura PAC em termos de redistribuição dos recursos financeiros pelos Estados-Membros deverão ser o equilíbrio, a equidade e o pragmatismo, tendo em mente a diversidade agrícola no território da UE. Nesse processo, importa ter em conta a estrutura dos custos e rendimentos das atividades agrícolas nos diversos Estados-Membros. É essencial não causar danos aos agricultores, sejam eles dos antigos ou dos novos Estados-Membros. O CESE recomenda, por conseguinte, que se redistribuam as dotações nacionais para pagamentos diretos com base em critérios objetivos e não discriminatórios e que se determine **um período de transição equilibrado e adequado para a planeada convergência equitativa, deixando de lado os princípios de referência histórica**. O objetivo é garantir que nenhum país se encontre abaixo dos 90 % da média dos 27 Estados-Membros da UE de pagamentos diretos no fim do quadro financeiro para o período de 2014 a 2020.

1.10 O CESE concorda com a decisão de introduzir um regime de apoio simplificado para pequenos agricultores, mas duvida que as taxas de ajuda propostas pela Comissão sejam suficientes para promover o desenvolvimento das pequenas explorações agrícolas. Solicita também à Comissão que esclareça quais os critérios para a definição de pequenos agricultores. Este regime poderia ser voluntário, em função das condições em cada Estado-Membro.

1.11 O CESE dá o seu aval ao princípio que está na base das propostas da Comissão e segundo o qual os pagamentos no âmbito da PAC, ao abrigo do primeiro pilar, devem ser dirigidos aos agricultores ativos. São necessárias definições claras de atividade agrícola, terras elegíveis e agricultor ativo, bem como uma ligação mais clara entre pagamentos e atividade, a fim de evitar que um orçamento já de si limitado seja consumido por terras não exploradas ou por atividades não agrícolas, exceto quando se tratar de uma colocação em pousio devidamente justificada. Importa esclarecer com os Estados-Membros se é possível assegurar a aplicação efetiva deste princípio. Seria conveniente não excluir da definição de agricultor ativo quem beneficia de menos de 5 000 euros.

1.12 O CESE apoia a introdução de uma redução progressiva mediante o plafonamento dos pagamentos diretos e, conforme afirmou em pareceres anteriores na matéria, insta a Comissão a adotar um método de aplicação que tenha em conta a especificidade das explorações constituídas por cooperativas ou associações de produtores agrícolas⁽¹⁾. Os pagamentos diretos não utilizados manter-se-iam na dotação do Estado-Membro e serviriam para apoiar os setores agrícolas mais fracos ao nível nacional, ao abrigo do primeiro ou segundo pilar, decisão esta que deverá ser tomada ao nível nacional. O CESE propõe que os montantes deste modo transferidos não tenham de ser objeto de cofinanciamento.

1.13 O CESE considera que deve ser criada uma entrada dupla para o regime de pagamento de base, que tome como ponto de partida a atividade agrícola existente em 2011, por um lado, e a ocupação das terras elegíveis à data de início, em 2014, por outro. Não considera justo o critério segundo o qual «os agricultores que, em 2011, tenham ativado pelo menos um direito ao pagamento ao abrigo do regime de pagamento único [...] recebem direitos ao pagamento».

1.14 O CESE congratula-se com a flexibilidade entre pilares proposta pela Comissão. É fundamental que os Estados-Membros, em que o nível das ajudas diretas permanece inferior a 90 % da média da UE, tenham igualmente a possibilidade de transferir os fundos afetados ao desenvolvimento rural para a sua dotação do primeiro pilar. Esta possibilidade deve também abranger os Estados-Membros, cujo primeiro pilar seja desproporcionalmente reduzido, ou que tenham limitações naturais. O CESE propõe que esta opção seja possível até ao limite de 10 %.

1.15 O CESE não se tem cansado de sublinhar o papel dos que os agricultores devem e podem desempenhar em termos de preservação dos solos, biodiversidade, paisagens naturais e ambiente, e o facto de, nas atuais condições, não terem capacidade para o fazer convenientemente. Por conseguinte, pronunciou-se a favor das «ajudas diretas orientadas para funções específicas» (NAT 449). A componente «ecologização» vai precisamente nesse sentido. O CESE insta a Comissão a avaliar as implicações das novas medidas para garantir que as explorações sejam compensadas por qualquer dano causado ao seu equilíbrio económico. Sempre que possível, as medidas de ecologização devem basear-se em soluções que sejam vantajosas tanto para o ambiente como para o crescimento. O CESE recusa-se a aceitar uma situação em que a UE aumentaria, por um lado, os custos de conformidade para os agricultores europeus e autorizaria, por outro, mediante acordos comerciais, importações baratas que não estão sujeitas às mesmas regras.

1.16 A componente «ecologização» do primeiro pilar constitui uma forma de estabelecer um vínculo mais forte e mais visível entre os pagamentos diretos e os bens públicos ambientais gerados pela agricultura. O CESE está persuadido de que este sistema deve permanecer simples e assegurar que todos os agricultores da UE alcançam resultados no plano ambiental. As características específicas das regiões menos favorecidas devem poder ser tidas em conta na determinação dos pagamentos. Na concretização da medida relativa às «superfícies de interesse ecológico» é essencial evitar que sejam retiradas terras agrícolas

⁽¹⁾ CESE, JO C 132 de 3.5.2011, 63.

da produção. As medidas agroambientais que já estão a ser aplicadas devem ser reconhecidas no âmbito dos novos requisitos ambientais (primeiro pilar), à semelhança do que acontece agora, em termos gerais, com a agricultura biológica.

1.17 O CESE congratula-se com a oportunidade oferecida aos Estados-Membros de recorrerem a um regime de apoio associado voluntário para fazer face a situações específicas; contudo, com vista a uma maior flexibilidade e subsidiariedade, propõe que se suprima a lista restrita de setores e produções que poderão beneficiar do apoio associado e se permita aos Estados-Membros decidir sobre os setores e produções elegíveis.

Instrumentos de mercado

1.18 O CESE considera que as propostas da Comissão não são suficientes para superar o desafio da crescente volatilidade do mercado e os problemas daí resultantes. As propostas legislativas não fazem jus ao objetivo consagrado nos Tratados de Lisboa, segundo o qual a PAC deverá contribuir para a estabilização dos mercados agrícolas.

1.19 O CESE está firmemente convencido de que também os mecanismos de gestão da oferta poderão ser eficazes em certos setores agrícolas. Recomenda, por conseguinte, que se efetue uma análise exaustiva da evolução do mercado, quando se examinar a possibilidade de adiar a abolição do sistema de direitos de plantação de vinhas e manter as quotas do açúcar durante um período mais longo.

1.20 É fundamental reforçar a posição dos agricultores e das suas organizações na cadeia de abastecimento alimentar, a fim de retirar maiores rendimentos dos mercados. O CESE congratula-se com o alargamento da gama de produtos para o reconhecimento de organizações de produtores, das suas associações e das organizações interprofissionais. Tendo em conta as diferentes estruturas e tradições nos Estados-Membros, as novas regras deveriam ter apenas caráter facultativa. O CESE apoia igualmente as propostas da Comissão para o setor leiteiro, mas considera que esta deverá definir claramente o conceito de «organização de produtores». É igualmente da máxima importância adaptar as regras de concorrência da União de modo a permitir que as organizações e as cooperativas de produtores reforcem a sua posição no mercado. Para reforçar o poder de negociação dos agricultores nas cadeias de produção, o CESE considera também necessário que se prevejam condições para o desenvolvimento de cadeias de fornecimento curtas, geridas diretamente pelos agricultores.

Desenvolvimento rural

1.21 O CESE regozija-se com a proposta de um maior alinhamento da PAC com o objetivo de desenvolvimento rural da Estratégia Europa 2020 e com a estratégia de sustentabilidade, com particular ênfase na investigação e na inovação e na formação. Dever-se-ia dedicar uma atenção particular à formação dos grupos mais vulneráveis (imigrantes e trabalhadores agrícolas não qualificados), bem como dos jovens e das mulheres, elementos-chave para a profissionalização e o aumento da

competitividade na agricultura. Importa, para esse efeito, melhorar a qualidade, a acessibilidade e o uso das tecnologias da informação e comunicação nas zonas rurais. As políticas de desenvolvimento rural devem estar orientadas prioritariamente para a inovação e a competitividade das explorações agrícolas, segundo o modelo agrícola europeu, em especial para apoiar o investimento nestas explorações, promover a renovação geracional, apoiar o desenvolvimento de medidas de integração das cadeias e de projetos territoriais integrados, melhorar as relações entre as explorações agrícolas e os serviços inerentes ao processo de produção, apoiar medidas e processos no domínio da proteção do clima e do ambiente e consolidar o emprego no setor agrícola, através da sua promoção e qualificação.

1.22 Um elemento muito positivo da proposta da Comissão é a introdução das parcerias europeias de inovação, destinadas a reforçar os laços entre investigadores, agricultores, silvicultores e consultores, com o objetivo de assegurar uma agricultura e uma silvicultura baseadas no conhecimento utilizando serviços de extensão agrícola profissionais. Tal investigação deve também contemplar a melhoria das atividades económicas rurais, incluindo o turismo, o artesanato e outras atividades suscetíveis de criar emprego nas zonas rurais.

1.23 O CESE saúda, nas atuais propostas de política de desenvolvimento rural, a substituição da abordagem «por eixos» por uma abordagem temática. Considera que, deste modo, os Estados-Membros e as regiões passarão a dispor de mais flexibilidade para terem em conta as suas especificidades. Contudo, importa velar por que componentes importantes do segundo pilar não sejam completamente descuradas. É, por isso, fundamental respeitar o princípio de destinar 25 % dos recursos a medidas ambientais e climáticas. Pelo menos no caso do programa LEADER convinha também prever uma margem mínima.

1.24 O CESE considera crucial que os Estados-Membros proporcionem em tempo útil o cofinanciamento requerido pelo segundo pilar. Considera que não é oportuno incluir as ações de gestão do risco no segundo pilar. Os Estados-Membros têm de assegurar um cofinanciamento nacional suficiente ⁽²⁾.

1.25 O CESE reputa necessária uma nova medida distinta para elevar o perfil da agricultura biológica, com uma taxa de cofinanciamento igual à proposta para as zonas menos desenvolvidas (85 %). O CESE defende também o fomento da produção integrada e da agricultura de conservação, sublinhando o seu impacto ambiental positivo.

1.26 Atentas as difíceis condições enfrentadas pela atividade agrícola nas regiões montanhosas e insulares, o CESE propõe que a Comissão torne a taxa de cofinanciamento de 85 % extensiva não só às regiões menos desenvolvidas, mas também às regiões montanhosas e insulares. Embora esteja implícita na filosofia da proposta, esta extensão não é explicitada. A nova delimitação que se propõe para «outras zonas» no âmbito das zonas desfavorecidas requer ainda uma revisão.

⁽²⁾ CESE, JO C 132 de 3.5.2011, p. 63, ponto 4.2.

1.27 O CESE recorda à Comissão, ao Parlamento e ao Conselho que a escassez de água e as secas constituem já um sério problema em muitas regiões europeias, um problema que de certo se agravará em consequência das alterações climáticas. O CESE realça a importância não só do planeamento integrado e do desenvolvimento sustentável para responder à utilização da água, à escassez de água e às secas, com base na integração das políticas setoriais, como também do planeamento territorial nas zonas tradicionalmente afetadas pela escassez de água e as secas. Ao mesmo tempo, contudo, há que ter em consideração os custos adicionais incorridos pelos Estados-Membros setentrionais com a drenagem das superfícies agrícolas.

1.28 O CESE espera que a futura PAC seja equilibrada, previsível, viável, menos burocrática, flexível e transparente, a fim de atrair as gerações mais jovens para o setor.

2. Introdução

2.1 A política agrícola tem um papel crucial na UE, e não só pelo facto de as superfícies agrícolas e as florestas representarem mais de 90 % da utilização das terras e serem fundamentais para a utilização sustentável dos recursos e a conservação dos habitats naturais, mas sobretudo porque a agricultura, por intermédio da PAC, poderá ajudar a Europa a fazer face a desafios de envergadura como a crise económica e financeira, as alterações climáticas, a proteção do ambiente, a preservação da vitalidade das zonas rurais e o abastecimento dos consumidores com alimentos seguros, a preços acessíveis e de boa qualidade.

2.2 Os próximos anos serão cruciais para lançar os alicerces de um setor agrícola e silvícola forte, capaz de resistir às alterações climáticas e à concorrência internacional e, simultaneamente, de corresponder às expectativas dos cidadãos. A Europa precisa dos seus agricultores e dos seus silvicultores e os seus agricultores e os seus silvicultores precisam do apoio da Europa. Além disso, num contexto de crise económica, é mais importante do que nunca a questão do emprego. Foi esse o motivo que induziu a Comissão Europeia a propor uma nova parceria entre os cidadãos europeus, os agricultores e os silvicultores, para superar os desafios da segurança alimentar, da utilização sustentável dos recursos naturais, do crescimento e do emprego.

2.3 Em pareceres anteriores, o CESE já se pronunciou sobre os desafios que a agricultura europeia será chamada a enfrentar, sobre aqueles que deveriam ser os objetivos da PAC e o imperativo da sua revisão em conformidade. A comunicação da Comissão publicada em 2010 refletia a maioria das recomendações formuladas no anterior parecer do CESE sobre a matéria – NAT/449 ⁽³⁾. No seguimento desta comunicação, o CESE apresentou novas propostas no seu parecer NAT/481 ⁽⁴⁾. Além disso, o CESE abordou recentemente alguns aspetos específicos da PAC, designadamente os desafios com que os jovens agricultores ⁽⁵⁾ se veem confrontados e as zonas com desvantagens naturais ⁽⁶⁾. O CESE salienta que a Comissão, ao elaborar

as suas propostas, optou por uma abordagem completamente diferente da que havia sido proposta pelo Comité, ou seja, que primeiro dever-se-á definir claramente os objetivos da PAC, para depois escolher os instrumentos para a sua realização e, em seguida, avaliar as necessidades financeiras. Em sua opinião, não se deve estipular primeiro uma dotação financeira e, depois, distribuir esse montante de qualquer maneira. Mas foi precisamente isto o que a Comissão fez, causando uma série de problemas.

2.4 O CESE vê por bem realçar a importância do setor agrícola para o emprego. A agricultura e o setor agroalimentar da União empregam cerca de 40 milhões de pessoas na Europa rural, constituindo a espinha dorsal das zonas rurais e assegurando alimentos de alta qualidade a 500 milhões de consumidores. Mas mesmo assim os rendimentos dos agricultores europeus não vão além de metade do rendimento médio da União. Segundo dados do Eurostat de setembro de 2011, a mão-de-obra agrícola total na UE-27 equivale a 11,7 milhões de trabalhadores a tempo inteiro, dos quais 10,8 milhões (92 %) são trabalhadores permanentes. Na maioria dos Estados-Membros, a agricultura continua a ser sobretudo uma atividade familiar. Quatro quintos (80 %) da mão-de-obra agrícola total ou são proprietários de explorações agrícolas ou são seus familiares. As mulheres representam um pouco mais de um terço (34 %) dos trabalhadores agrícolas permanentes na UE-27. Dentre os proprietários das explorações agrícolas da UE-27, são relativamente poucos os que têm menos de 35 anos (6 %), mas é relativamente elevada a percentagem daqueles que têm mais de 65 anos (34 %). Além disso, os trabalhadores sazonais agrícolas representam uma quota-parte considerável dos 30 milhões de trabalhadores migrantes da UE ⁽⁷⁾.

3. Contexto

3.1 As propostas legislativas baseiam-se no quadro orçamental para a PAC estabelecido na proposta da Comissão para o Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para o período 2014-2020. A proposta mantém o orçamento global da PAC ao nível de 2013, a preços atuais, o que representa, **em termos reais, uma redução dos recursos que lhe são destinados.**

3.2 A proposta relativa ao QFP sugere que uma parte significativa do orçamento da UE deverá continuar a ser afetada à agricultura, que é uma política comum de importância estratégica. Assim, a preços atuais, é proposto que a PAC se centre nas suas atividades principais, com 317,2 mil milhões de euros afetados ao primeiro pilar (76 %) e 101,2 mil milhões de euros afetados ao segundo pilar (24 %), num total de 418,4 mil milhões de euros, no período 2014-2020.

3.3 O CESE chama a atenção para o facto de estas previsões orçamentais para a agricultura só conseguiram passar na Comissão na perspetiva da necessária ecologização da agricultura. Este aspeto terá agora de refletir-se na política real.

⁽³⁾ CESE, JO C 354 de 28.12.2010.

⁽⁴⁾ CESE, JO C 132 de 3.5.2011, 63.

⁽⁵⁾ CESE, JO C 376, 22.12.2011, pp. 19-24.

⁽⁶⁾ CESE, JO C 255 de 22.9.2010, p. 87.

⁽⁷⁾ Eurostat – *Farm Structure Survey* [Inquérito sobre a estrutura das explorações agrícolas].

3.4 As propostas legislativas exprimem o propósito de completar o financiamento dos primeiro e segundo pilares com uma dotação suplementar de 17,1 mil milhões de euros, incluindo 5,1 mil milhões de euros para investigação e inovação, 2,5 mil milhões de euros para a segurança alimentar e 2,8 mil milhões de euros para apoio alimentar às pessoas mais carenciadas noutras rubricas do QFP, bem como 3,9 mil milhões de euros para uma nova reserva destinada a fazer face a crises no setor agrícola, perfazendo um orçamento total de 432,8 mil milhões de euros para o período 2014-2020.

4. Observações na generalidade

4.1 O CESE saúda os objetivos da reforma proposta pela Comissão, nomeadamente o aumento da competitividade, a melhoria da sustentabilidade e o reforço da eficácia.

4.2 O orçamento da União e os recursos financeiros da PAC

4.2.1 O CESE reitera o apelo lançado ao Parlamento, ao Conselho e à Comissão no sentido de manter o orçamento da UE reservado à PAC ⁽⁸⁾. Tal é necessário para apoiar o modelo agrícola europeu e os vários serviços fornecidos à sociedade pelas atividades agrícolas e silvícolas, como a preservação de comunidades e infraestruturas rurais viáveis, o desenvolvimento regional equilibrado, o emprego nas zonas rurais, a manutenção das paisagens tradicionais, o património e as tradições nacionais, a biodiversidade, a proteção do ambiente e normas mais elevadas em matéria de bem-estar animal e de segurança alimentar. Estes serviços refletem as preocupações dos consumidores e contribuintes europeus. Justamente pelo facto de fornecerem estes serviços multifuncionais em benefício da sociedade como um todo, incorrendo muitas vezes em custos suplementares não compensados por um rendimento de mercado, é necessário e justificado que os agricultores e os silvicultores sejam compensados por meio de uma intervenção pública. Com a componente «ecologização» procura-se definir esses serviços, a fim de justificar e legitimar novos direitos a ajudas que a agricultura poderá reivindicar da sociedade.

4.2.2 As implicações e o futuro impacto da crise económica e financeira na economia europeia e mundial, bem como as decisões relativas ao novo pacto de estabilidade, representam um desafio para qualquer orçamento público. O CESE salienta mais uma vez que o modelo agrícola europeu não é viável com as condições e preços do mercado mundial, o que equivale a dizer que tem um custo. Por conseguinte, uma política que promova este modelo agrícola exige suficientes meios financeiros. É, portanto, sobretudo importante justificar com exatidão qualquer instrumento que custe dinheiro (como, por exemplo, os pagamentos diretos). No entanto, as atuais propostas relativas ao orçamento da União para o período 2014-2020 ⁽⁹⁾, preveem uma nítida redução, a preços constantes, dos recursos destinados à PAC. Embora a Comissão reconheça o papel estratégico da política agrícola comum à luz do objetivo de crescimento sustentável da Estratégia Europa 2020, as despesas da PAC, enquanto quota-parte do orçamento da União, irão diminuir de 39,2 % em 2014 para 33,3 % em 2020. **Esta opção da Comissão não dá ouvidos ao apelo do CESE no sentido de, no mínimo, confirmar a quota-parte do orçamento que a UE tem vindo a reservar até agora à PAC.**

4.3 Pagamentos diretos

4.3.1 O CESE já anteriormente se manifestou de acordo com a Comissão quanto à necessidade de, em cada um dos Estados-Membros, abandonar as referências históricas enquanto base para a determinação do montante do apoio aos agricultores, porquanto já não se justificam as significativas diferenças individuais no nível do apoio por hectare ⁽¹⁰⁾, uma vez que levam a distorções da concorrência no mercado interno.

4.3.2 Crê que há três bons argumentos a favor dos pagamentos diretos: prestação de serviços para a realização do modelo agrícola europeu (por exemplo, através da componente «ecologização», possibilidade de transferências parciais de rendimento e normas europeias mais elevadas). Os pagamentos fixos por hectare nem sempre são o instrumento político mais eficaz. Por que motivo deveria, por exemplo, uma exploração com 1 000 hectares beneficiar de uma transferência de rendimento equivalente a 1 000 vezes, enquanto que uma exploração de 25 hectares só beneficiaria de uma transferência equivalente a 25 vezes. A transferência de rendimento deve ser calculada em função dos postos de trabalho ou das pessoas e não da superfície da exploração. Além disso, as desvantagens a que as explorações pecuárias europeias estão sujeitas não podem ser compensadas através de prémios por hectare, que também beneficiam explorações não pecuárias, pelo que convém explorar e autorizar, ao nível dos Estados-Membros, outras vias para diferenciar os pagamentos com base em critérios adicionais. Também nos Estados-Membros, em que ainda são efetuados pagamentos históricos, a convergência entre dotações nacionais, aliada à convergência interna, não deixará de criar dificuldades. **Nesses casos, a convergência interna requer flexibilidade, um período de transição mais longo e a introdução de mudanças com caráter progressivo durante todo o período ⁽¹¹⁾.**

4.3.3 Uma das importantes tarefas desta reforma consiste em propor a melhor via para alcançar **uma distribuição mais equitativa das dotações entre os Estados-Membros**. O CESE saúda os esforços no sentido de reduzir as disparidades entre os níveis de apoio recebido pelos agricultores nos diferentes Estados-Membros no que respeita às verbas destinadas a pagamentos diretos. Preconiza uma revisão das verbas destinadas ao desenvolvimento rural com base em critérios mais objetivos para direcionar melhor as metas políticas e congratula-se com a flexibilidade na transferência de fundos entre os pilares.

4.3.4 O CESE reconhece as desigualdades flagrantes na repartição dos pagamentos diretos entre os antigos e os novos Estados-Membros. Na sua opinião, é realmente necessário apoiar a competitividade do setor agroalimentar do mesmo modo em todos os Estados-Membros, pois só assim se preservará a coerência do modelo agrícola europeu. No caso de uma eventual redistribuição dos pagamentos diretos, há que ter em conta a estrutura dos custos e rendimentos da agricultura nos Estados-Membros.

4.3.5 O CESE vê por bem evitar novas distorções da concorrência visto terem implicações sociais para muitos dos Estados-Membros, em particular os países bálticos. Importa, além disso, ter em conta não só os interesses dos agricultores, mas também as necessidades dos consumidores e do público em geral.

⁽⁸⁾ CESE, JO C 132 de 3.5.2011, p. 63, ponto 1.10.

⁽⁹⁾ COM(2011) 500 final - «Um orçamento para a Europa 2020».

⁽¹⁰⁾ CESE, JO C 354 de 28.12.2010, p. 35, ponto 5.6.11.

⁽¹¹⁾ CESE, JO C 132 de 3.5.2011, p. 63, ponto 1.4.

O CESE recomenda que os pagamentos diretos ao abrigo do primeiro pilar sejam redistribuídos pelos Estados-Membros de modo a garantir que **nenhum país se encontre abaixo dos 90 % da média da UE no fim do exercício orçamental**.

4.3.6 A componente «ecologização» do primeiro pilar constitui uma forma de estabelecer um vínculo mais forte e mais visível entre os pagamentos diretos e os bens públicos ambientais gerados pelos agricultores. Representa também um avanço fundamental na resolução dos problemas no domínio da biodiversidade que resulta das práticas agrícolas. O CESE saúda esta abordagem, mas gostaria de fazer as seguintes recomendações:

- A Comissão envidou esforços no sentido de manter este sistema simples: apenas três medidas fáceis de vigiar por satélite. As disposições de execução deveriam, contudo, garantir que estas medidas não representam uma carga administrativa suplementar para os agricultores.
- É essencial que as medidas de ecologização sejam aplicáveis do mesmo modo para todos os agricultores em toda a UE, para produzir um vasto impacto ambiental e evitar distorções entre agricultores de regiões diferentes. Mas será, com certeza, necessária uma certa flexibilidade na sua aplicação a nível nacional ou regional. As medidas agroambientais que correspondam à componente «ecologização» devem, de um modo geral, ser tidas em conta.
- O risco de as medidas de ecologização se sobreponham às medidas agroambientais do segundo pilar suscita alguma preocupação⁽¹²⁾. É indispensável estabelecer uma clara distinção para que os agricultores que já estão empenhados em programas agroambientais possam continuar realmente a beneficiar deste instrumento político, sem perda de rendimento. Pode-se considerar que os agricultores empenhados em medidas do programa agroambiental que procurem alcançar os objetivos da componente de ecologização cumpram os requisitos dessa componente. Medidas agroambientais (segundo pilar) que tenham já sido adotadas devem ser reconhecidas no âmbito dos novos compromissos ambientais (primeiro pilar), tal como está previsto para a agricultura biológica a nível geral.

4.3.7 As medidas de ecologização deverão ser adaptadas e aplicadas como segue:

- A proposta no sentido de utilizar 7 % das terras para a criação de «superfícies de interesse ecológico» não é aceitável se tiver de ser retirada da produção uma área importante de terras aráveis. Isto também seria contraproducente tendo em conta a procura crescente de bens alimentares a nível mundial. A Comissão deverá apresentar logo que possível um projeto de lista das características das «terras de prioridade ecológica». Deste modo, ficará claro que esse conceito abrange em primeiro lugar as características relevantes para manter ou melhorar a biodiversidade, ou seja, as

árvores, os terraços, as ribas, as pastagens com flores, etc. Estes elementos deverão determinar as áreas elegíveis, inclusivamente nos países onde a regulamentação nacional as excluiu da definição de terra agrícola. Uma lista apropriada também mostraria rapidamente que são infundados os receios expressos frequentemente sobre a vontade da Comissão de retirar completamente da produção 7 % das terras. Por último, deve ser possível calcular efetivamente as terras ocupadas permanentemente com as principais culturas, como «superfícies de interesse ecológico», a fim de promover o seu grande valor ambiental e ecológico.

- A Comissão deve esclarecer se a medida de diversificação das culturas não irá penalizar sobretudo os agricultores com uma pequena superfície de terras aráveis, explorações pecuárias que não possuem pastagens e agricultores sujeitos a condições agroclimáticas e dos solos que impedem qualquer outra cultura. O CESE recomenda nestes casos alguma flexibilidade de aplicação, que deverá ser proposta pelos Estados-Membros e aceite pela Comissão.

4.3.8 O CESE constata que a situação da biodiversidade varia fortemente não só de um Estado-Membro para outro mas também de uma região para outra. Contudo, atualmente, uma percentagem fixa de 7 % de terras de prioridade ecológica em todas as regiões da UE afigura-se, à primeira vista, assaz burocrática e inadequada. No entanto, se as medidas forem selecionadas para terem em conta todas as estruturas existentes nas explorações agrícolas que dão um contributo positivo para o desenvolvimento das espécies, os agricultores das regiões ricas em estruturas (com grande biodiversidade) terão muito menos dificuldades de adaptação e de aplicação do que os agricultores das regiões «despojadas» (com fraca biodiversidade). É por isso que a abordagem mais adequada por parte da Comissão para promover o modelo agrícola europeu é precisamente aplicar estas medidas ao nível da exploração agrícola (exceto para as pequenas explorações).

4.3.9 O CESE concorda com a proposta da Comissão de dar aos Estados-Membros a hipótese de optarem por conceder pagamentos aos agricultores de zonas montanhosas ou de outras zonas com condicionalismos naturais específicos ou de outra natureza abrangidos por medidas do segundo pilar. O CESE congratula-se igualmente com o facto de se dar aos Estados-Membros a possibilidade adicional de concederem ajudas a zonas com condicionantes naturais ao abrigo das disposições relativas aos pagamentos diretos no âmbito do primeiro pilar. O CESE insta a Comissão a assegurar procedimentos simplificados que permitam que todos os potenciais beneficiários aproveitem efetivamente estas novas oportunidades. As propostas de uma nova delimitação das zonas desfavorecidas («outras zonas») parecem ainda não estar amadurecidas e devem ser revistas. Merecem, contudo, crítica as propostas apresentadas pela Comissão para a delimitação das «outras zonas desfavorecidas» através de 8 critérios biofísicos e de um valor-limiar de 66 % da superfície agrícola utilizada. Estas regras, tal como estão formuladas, colocariam injustificadamente algumas regiões, cuja situação seja desfavorecida devido à conjugação de vários fatores, numa posição ainda mais desvantajosa. O novo quadro regulamentar deverá ser estruturado de modo a ter devidamente em conta a interação destes fatores.

⁽¹²⁾ Parecer do CESE sobre «O futuro da PAC» (JO C 132 de 3.5.2011, p. 63, ponto 3.4.3).

4.3.10 O CESE concorda com a adoção do plafonamento dos pagamentos, cuja aplicação deverá levar em conta a estrutura agrícola do país ou da região específica. O CESE concorda que esse plafonamento seja aplicado com flexibilidade, conquanto respeite o princípio da subsidiariedade. É favorável ao sistema proposto de aplicação progressiva de limites máximos, desde que o montante da redução seja destinado a apoiar os setores mais frágeis da agricultura de cada país. O montante referido na proposta deve ser calculado subtraindo um máximo de 50 % dos salários e dos impostos e contribuições sociais relacionados com o emprego pagos e declarados efetivamente pelo agricultor no ano anterior. Além disso, convém ter em conta a mão-de-obra familiar.

4.3.11 Ciente das dificuldades inerentes à definição do conceito de agricultor ativo, o CESE propõe que essa definição abranja, como requisito, a produção e a comercialização de produtos agrícolas, incluindo a venda direta em mercados locais, bem como a criação de bens e serviços públicos de utilidade social⁽¹³⁾. A definição deve também ter em consideração a situação desfavorecida da região e a necessidade de explorações agrícolas a tempo parcial para garantir um rendimento familiar médio. O CESE considera ser necessário conferir aos Estados-Membros maior flexibilidade para decidirem sobre a definição de agricultor ativo, tendo em vista a determinação dos beneficiários de pagamentos diretos. Neste contexto, devem ser referidas as superfícies elegíveis para ajuda. Seria conveniente não excluir da definição de agricultor ativo quem beneficia de menos de 5 000 euros.

4.3.12 O CESE apoia a proposta da Comissão no sentido de considerar a instalação de jovens agricultores uma das prioridades de desenvolvimento rural da União, parcialmente mediante a execução de subprogramas temáticos no âmbito de programas de desenvolvimento rural. O CESE considera também muito positiva a proposta de introduzir, no âmbito do primeiro pilar, medidas de apoio ao rendimento para os jovens agricultores que iniciam a sua atividade agrícola. Insta a Comissão a prever procedimentos simplificados que permitam que todos os potenciais beneficiários aproveitem efetivamente estas novas oportunidades.

4.3.13 Com vista a reforçar a sua política de desenvolvimento rural, é conveniente dar aos Estados-Membros a possibilidade de transferirem fundos da respetiva dotação para pagamentos diretos para a sua dotação relativa ao desenvolvimento rural. Simultaneamente, os Estados-Membros, em que o nível do apoio direto permanece inferior a 90 % da média da União, deverão poder transferir fundos da sua dotação para o desenvolvimento rural para a sua dotação relativa aos pagamentos diretos. Tais opções devem ser feitas, dentro de certos limites, uma só vez e para todo o período de aplicação do regulamento. O CESE recomenda que a Comissão aumente a flexibilidade na transferência de fundos do segundo para o primeiro pilar de 5 % para 10 %.

4.3.14 O CESE convida a Comissão a reconsiderar a extensão prevista da ecocondicionalidade. Incluir na ecocondicionalidade todas as obrigações e restrições relacionadas com as regiões Natura 2000 e a Diretiva-Quadro Água poderá criar desigualdades flagrantes e injustificáveis no tratamento dos agricultores. Se é possível incluir certas obrigações de base, o mesmo já não se pode dizer das obrigações a que estão sujeitos os agricultores das zonas de proteção dos cursos de água ou de outras zonas de proteção específicas. Estas obrigações deverão ser objeto de indemnização específica no âmbito do segundo pilar.

4.4 Instrumentos de mercado

4.4.1 A principal proposta sobre a política de gestão do mercado é de caráter orçamental (a criação da reserva para crises) e de governação (a Comissão terá mais poder). No que respeita aos instrumentos propriamente ditos, não há grande inovação. A UE deve concentrar a sua investigação económica neste tópico, a fim de encontrar instrumentos modernos para combater a volatilidade dos preços. Estes instrumentos deverão ser aplicados ao mercado da UE, mas também no âmbito da regulação dos mercados internacionais, o que representa um grande desafio, tal como é salientado nas conclusões do G20 de junho de 2011.

4.4.2 O CESE recorda à Comissão, ao Parlamento e ao Conselho que a extrema volatilidade dos preços nos últimos anos aponta para a necessidade de instrumentos de gestão do mercado mais eficazes. O CESE considera que os instrumentos de mercado propostos são insuficientes e exorta a uma melhor coordenação entre oferta e procura e ao reequilíbrio do poder de mercado da cadeia de abastecimento alimentar. Segundo o Tratado da UE, um dos objetivos da PAC é a «estabilização dos mercados». Mercados estáveis são essenciais. Por este motivo, o CESE está convencido de que a panóplia de instrumentos de mercado deveria ser muito mais ambiciosa, a fim de evitar grandes flutuações de preços.

4.4.3 A Comissão propõe prosseguir o abandono progressivo dos instrumentos de gestão da oferta iniciado em 2009. O CESE considera, porém, que privar-se desses instrumentos seria um erro, porquanto eles procuram garantir maior estabilidade dos preços e dos rendimentos agrícolas, favorecendo uma melhor adaptação da oferta à procura, além de que se revelaram eficazes em muitos casos. Há uma grande diversidade de instrumentos para controlar a oferta: controlo *ex-ante* (p.ex. atribuição de direitos de produção), controlo *ex-post* (destruição das colheitas), controlo dos fatores de produção (p.ex. direitos de plantação), enquadramento dos direitos ao prémio (p.ex. limites máximos nacionais), etc.

4.4.4 O CESE recomenda que analise devidamente as consequências de adiar o fim das quotas do açúcar agendado para 2015 seja adiado para facilitar a adaptação do setor. Quanto aos direitos das plantações de vinha que expirarão em 2018, o CESE, embora aprove a manutenção dos direitos de plantação, saúda a decisão da Comissão de criar um grupo de alto nível

⁽¹³⁾ CESE, JO C 132 de 3.5.2011, p. 63, ponto 1.5.

(GAN) com o fim de analisar as medidas necessárias no setor vitivinícola e sublinha a necessidade de prorrogar os direitos de plantação para além de 2018, tendo em vista uma melhor gestão do mercado. Prevê-se que esse GAN apresente as suas recomendações antes do final do ano corrente.

4.4.5 Dado que na UE-27 há apenas 15 cadeias comerciais que já controlam 77 % do mercado de produtos alimentares, o CESE considera que são necessários esforços para equilibrar a oferta comercial face ao poder de mercado da distribuição e que convém examinar se o direito da concorrência é suficiente para evitar a emergência de estruturas dominantes no mercado e de práticas contratuais duvidosas. O importante é que todos os grupos interessados participem nesse exame⁽¹⁴⁾. Ele deverá culminar numa revisão da regulamentação da concorrência da UE aplicável ao setor agroalimentar, tendo em conta as suas características específicas, para adaptá-la à legislação em vigor nos países que com ela competem nos mercados mundiais, em consonância com as conclusões do Grupo de Alto Nível para o Leite.

4.4.6 A grande volatilidade dos preços nos últimos anos suscitou algumas interrogações sobre o futuro da PAC, no atinente aos benefícios eventuais de um maior número de instrumentos de gestão de risco e de uma abordagem mais global do funcionamento da cadeia alimentar no seu todo.

4.4.7 Tendo em vista o reforço do poder dos produtores na cadeia alimentar, a Comissão deve igualmente facultar as ferramentas e o financiamento para um melhor, mais transparente e atualizado conhecimento dos mercados e das margens em todos os setores. Nos seus pareceres anteriores, o CESE sublinhou a necessidade de fomentar os contratos escritos, de assegurar uma adaptação das regras da concorrência, de interditar práticas desleais e anticoncorrenciais, de melhorar a capacidade de comercialização das organizações de produtores e de reforçar as organizações interprofissionais⁽¹⁵⁾. Haverá que fomentar, muito mais do que até aqui, as iniciativas locais e regionais, os mercados de agricultores, circuitos de comercialização mais curtos (também para o abastecimento de cantinas, estabelecimentos de restauração coletiva, etc.), bem como as vendas diretas.

4.4.8 Para assegurar a flexibilidade necessária na resposta a situações de emergência imprevistas, a Comissão propõe a criação de uma reserva para crises no setor agrícola, com um orçamento de cerca de 500 milhões de euros. A Comissão deveria incluir este instrumento no QFP, esclarecer o funcionamento deste novo instrumento e especificar o procedimento a observar para acionar medidas destinadas a combater perturbações do mercado. É essencial que este instrumento seja suficientemente flexível para reagir de forma rápida e atempada.

4.4.9 A Comissão promove o papel das organizações de produtores, operadores e comerciais, tornando as suas operações extensivas a todos os produtores abrangidos pela OMC. O CESE – tendo igualmente em conta observações anteriormente formuladas pelo Tribunal de Contas Europeu⁽¹⁶⁾ – considera

necessário clarificar as orientações da Comissão relativas aos requisitos para o reconhecimento dessas instâncias e as medidas de acompanhamento das suas atividades. Há que verificar igualmente até que ponto a proposta de autorizar a extensão de acordos coletivos não colocaria em causa a liberdade de decisão dos agricultores individuais.

4.4.10 O CESE concorda com a proposta da Comissão de celebrar contratos escritos entre as partes. Segundo a Comissão, as cooperativas e estruturas análogas deverão, todavia, ficar isentas. Esta medida é necessária unicamente para os produtos lácteos, podendo os Estados-Membros aplicá-la, se assim o entenderem, a outros produtos. O CESE considera que a Comissão deveria tornar este requisito extensível a todos os produtos agrícolas abrangidos pela OCM e, em particular, aos bens perecíveis.

4.4.11 O CESE tem reservas quanto à possibilidade de recorrer ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) para apoiar agricultores prejudicados pelos efeitos de acordos comerciais internacionais. O CESE recorda que o FEG deve ser utilizado, essencialmente, para apoiar os trabalhadores que perderam os respetivos empregos em consequência de importantes mudanças na estrutura do comércio mundial causadas pela globalização, sempre que se verifique um impacto negativo considerável na economia regional ou local⁽¹⁷⁾. Para assegurar que a ação do FEG tem o máximo impacto, o CESE considera que o Fundo não deve ser utilizado para apoiar os agricultores da União.

4.4.12 De acordo com as mais recentes estimativas, cerca de 16,3 % dos cidadãos da União vivem no limiar da pobreza ou abaixo deste limiar. O CESE lembra o contributo do programa de distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas da União, no âmbito do qual são anualmente distribuídas dezenas de milhões de refeições às pessoas mais carenciadas (em 2009, beneficiaram do programa mais de 18 milhões de pessoas). O CESE regozija-se com o facto de, nas propostas orçamentais para 2014-2020, o programa de ajudas aos mais desfavorecidos estar claramente demarcado do primeiro e segundo pilares. No entanto, seria conveniente melhorar os seus mecanismos de funcionamento à luz dos comentários tecidos pelo Tribunal de Contas Europeu⁽¹⁸⁾. Para o Comité, a solidariedade para com os grupos mais desfavorecidos tem sido e deve continuar a ser sempre um valor defendido pela União nas suas várias políticas

4.5 Desenvolvimento rural

4.5.1 O CESE vê no segundo pilar o principal elemento orientador para a manutenção do modelo agrícola europeu. Devido à dramática situação financeira de muitos Estados-Membros, muitas medidas deixarão de poder ser cofinanciadas, ou pelo menos de modo suficiente, o que representará uma considerável debilitação. Este é um problema básico que tem de ser abordado nas negociações para o quadro financeiro do período de 2014-2020.

⁽¹⁴⁾ CESE, JO C 354 de 28.12.2010, p. 35.

⁽¹⁵⁾ CESE, JO C 48 de 15.2.2011, p. 145.

⁽¹⁶⁾ Tribunal de Contas Europeu, «Cultivar o sucesso? Eficácia do apoio da União Europeia aos programas operacionais dos produtores de frutas e produtos hortícolas», Relatório Especial n.º 8.

⁽¹⁷⁾ Regulamento (CE) n.º 1927/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, que institui o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização.

⁽¹⁸⁾ Tribunal de Contas Europeu, «Ajuda alimentar fornecida pela União Europeia às pessoas mais necessitadas: avaliação dos objetivos, dos meios e dos métodos utilizados», Relatório Especial n.º 6, 2009.

4.5.2 O afastamento do princípio do segundo pilar até aqui aplicado, ou seja, os três eixos com um programa de financiamento mínimo para cada um deles (mais o programa LEADER) e o avanço em direção a um modelo de 6 domínios prioritários, significam para os Estados-Membros uma (ainda) maior margem de manobra. O CESE saúda, porém, o facto de as medidas ambientais e climáticas continuarem a representar, pelo menos, 25 % do volume de financiamento e propõe que se preveja também uma percentagem mínima para o programa LEADER. De facto, deve-se evitar que os Estados-Membros se limitem a apoiar o investimento, reduzindo a zero a promoção das medidas agroambientais, da agricultura ecológica ou das iniciativas «da base para o topo», como o programa LEADER.

4.5.3 Para tornar a agricultura mais competitiva, a Comissão propõe que a PAC seja associada à estratégia da União para o crescimento e o emprego, que incide na formação, na inovação e na investigação. O CESE incentiva esta abordagem.

4.5.4 O CESE concorda com a introdução da Parceria Europeia de Inovação no contexto das políticas de desenvolvimento rural. O CESE está persuadido de que este instrumento servirá, principalmente, para promover e apoiar atividades de investigação que visem fomentar a produtividade e a sustentabilidade da agricultura e da silvicultura, assegurar uma utilização eficaz dos recursos ambientais, aumentar o contributo da agricultura e da silvicultura para a luta contra as alterações climáticas, melhorar a qualidade e a segurança do trabalho na agricultura e na silvicultura, garantir a segurança e a saúde dos consumidores, promover o ensaio de técnicas agrícolas e silvícolas inovadoras, melhorar o transporte e a logística dos géneros alimentícios e destacar os géneros alimentícios respeitadores do ambiente pela sua embalagem. Na opinião do CESE, a Parceria Europeia de Inovação no domínio da agricultura e da silvicultura assegurará, no interior da União, a sinergia e a cooperação transfronteiriças entre as várias instâncias públicas e privadas nela envolvidas, aumentando a eficácia da investigação e da inovação.

4.5.5 O CESE saúda vivamente as propostas relativas às medidas de desenvolvimento rural e insta a Comissão a dar aos Estados-Membros a oportunidade e a liberdade de conceberem medidas especiais para setores que tenham para si primordial importância oferecendo-lhes uma alternativa. Isso é indispensável para a manutenção e a preservação da natureza e para a configuração das paisagens culturais. O CESE regista que a Comissão tende a aplicar critérios de seletividade mais severos para se poder beneficiar de certas medidas. Faz questão de salientar que tais critérios não devem obstar ao desenvolvimento das explorações que já atingiram um determinado nível de competitividade.

4.5.6 O CESE concorda com o reforço dos instrumentos de gestão de risco no âmbito da PAC, visto não ter dúvidas de que estes contribuirão para reduzir a flutuação dos rendimentos e a instabilidade dos mercados. A consolidação dos produtos de seguro e a criação de fundos mutualistas ajudarão os agricultores a fazer face à maior volatilidade dos mercados, à maior exposição a novas doenças dos animais e das plantas, bem como à frequência crescente de más condições climáticas. O CESE concorda com a integração da gestão de riscos no segundo pilar, mas é de opinião que os Estados-Membros devem definir previamente o cofinanciamento nacional.

4.5.7 O CESE regozija-se com a decisão de continuar a orientar a política sobretudo para as zonas com desvantagens naturais. Lamenta, contudo, que as recomendações que fez no seu parecer ⁽¹⁹⁾ sobre a comunicação intitulada «Orientar melhor as ajudas aos agricultores das zonas com desvantagens naturais» (COM(2009) 161) não tenham sido atendidas no que diz respeito à delimitação dessas zonas. Os oito critérios biofísicos que a Comissão propõe são insuficientes para uma redefinição pertinente, legítima e aceitável em toda a UE.

4.5.8 O CESE declarou já que a preservação da biodiversidade é uma tarefa essencial que representa não só uma obrigação ética ou moral, mas tem também importância estratégica a longo prazo. Há motivos económicos mais que suficientes para atuar com mais rapidez e eficácia.

4.5.9 O CESE sublinha o facto de a revisão de 2012 representar uma oportunidade única para integrar a escassez de água e acontecimentos extremos, como a seca, num quadro estratégico comum para a gestão dos recursos hídricos.

4.5.10 O CESE considera que o segundo pilar deve ter em conta o grave problema da seca, da erosão dos solos e da desertificação nas regiões meridionais e mediterrânicas da União e recomenda a definição de uma medida específica para fazer face a este problema. Ao mesmo tempo, contudo, há que ter em consideração os custos adicionais incorridos pelos Estados-Membros setentrionais com a drenagem das superfícies agrícolas.

4.5.11 O CESE insta a Comissão, o Parlamento e o Conselho a ponderarem a elaboração de uma estratégia integrada da UE em matéria de proteínas, com vista a preservar a oferta de alimentos animais e reduzir a sua dependência das importações de proteínas.

4.5.12 Os desperdícios alimentares são um tema cada vez mais importante para a segurança alimentar e a eficácia na utilização dos recursos. O CESE recomenda à Comissão que examine as boas práticas no âmbito da redução desses desperdícios em países como a Alemanha e as apoie com medidas legislativas ao nível da UE.

4.5.13 A deslocalização da economia será um tema fundamental nos próximos anos e, no caso concreto da agricultura, convém que o valor acrescentado seja conservado sempre que possível dentro dos territórios. Além disso, a crer no Tribunal de Contas Europeu, os grupos de ação local no âmbito dos programas LEADER não dão prioridade suficiente à realização dos objetivos das suas próprias estratégias locais ⁽²⁰⁾. Seria, por conseguinte, útil que na PAC para 2014-2020 sejam adotadas medidas corretoras mediante um novo instrumento político que permita acompanhar a emergência de projetos territorializados numa escala superior ao que sucede com a abordagem LEADER.

⁽¹⁹⁾ CESE, JO C 255 de 22.9.2010, pp. 87-91.

⁽²⁰⁾ Tribunal de Contas Europeu, Relatório Especial n.º 5/2011.

4.5.14 O CESE é de opinião que a PAC deve ser um instrumento privilegiado na dinamização de alianças com os consumidores, favorecendo a prestação de informação relevante sobre o modo de produção dos alimentos ao longo da sua cadeia de valor ou do seu ciclo de vida. A rastreabilidade deve ser transparente para o consumidor, que pode ser o melhor aliado de uma produção agrícola europeia mais sustentável, mais ecológica e geradora de empregos de melhor qualidade.

Bruxelas, 25 de abril de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

ANEXO I

ao parecer do Comité

As seguintes propostas de alteração foram rejeitadas, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos:

Ponto 1.25

Alterar.

«O CESE reputa necessária uma nova medida distinta para elevar o perfil da agricultura biológica, com uma taxa de cofinanciamento igual à proposta para as zonas menos desenvolvidas (85 %). ~~O CESE defende também o fomento da produção integrada e da agricultura de conservação, sublinhando o seu impacto ambiental positivo.~~»

Resultado da votação

Votos a favor 75

Votos contra 81

Abstenções 8

Ponto 4.3.6

Alterar.

«A componente “ecologização” do primeiro pilar constitui uma forma de estabelecer um vínculo mais forte e mais visível entre os pagamentos diretos e os bens públicos ambientais gerados pelos agricultores. Representa também um avanço fundamental na resolução dos problemas no domínio da biodiversidade que resulta das práticas agrícolas. O CESE saúda esta abordagem, mas gostaria de fazer as seguintes recomendações:

- A Comissão envidou esforços no sentido de manter este sistema simples: apenas três medidas fáceis de vigiar por satélite. As disposições de execução deveriam, contudo, garantir que estas medidas não representam uma carga administrativa suplementar para os agricultores.
- É essencial que as medidas de ecologização sejam aplicáveis do mesmo modo para todos os agricultores em toda a UE, para produzir um vasto impacto ambiental e evitar distorções entre agricultores de regiões diferentes. Mas será, com certeza, necessária uma certa flexibilidade na sua aplicação a nível nacional ou regional. As medidas agroambientais que sejam particularmente úteis para a biodiversidade (como, por exemplo, os campos de flores) ~~correspondam à componente “ecologização”~~ deverem, de futuro, ser reconhecidas como “terras de prioridade ecológica” de um modo geral, ser tidas em conta. Os encargos adicionais que isso imporá aos agricultores, para além da disponibilização dos terrenos (sementes, carga de trabalho), deverão ser compensados separadamente ao abrigo do 1.º pilar.
- O risco de as medidas de ecologização se sobreporem às medidas agroambientais do segundo pilar suscita alguma preocupação⁽¹⁾. É indispensável estabelecer uma clara distinção para que os agricultores que já estão empenhados em programas agroambientais possam continuar realmente a beneficiar deste instrumento político, sem perda de rendimento. ~~Pode-se considerar que os agricultores empenhados em medidas do programa agroambiental que procurem alcançar os objetivos da componente de ecologização cumprem os requisitos dessa componente. Medidas agroambientais (segundo pilar) que tenham já sido adotadas devem ser reconhecidas no âmbito dos novos compromissos ambientais (primeiro pilar), tal como está previsto para a agricultura biológica a nível geral.~~

Resultado da votação

Votos a favor 71

Votos contra 90

Abstenções 11

Ponto 4.3.7

Alterar.

«As medidas de ecologização deverão ser adaptadas e aplicadas como segue:

- A proposta no sentido de utilizar 7 % das terras para a criação de “superfícies de interesse ecológico” não é aceitável se tiver de ser retirada da produção uma área importante de terras aráveis. Isto também seria contraproducente tendo em conta a procura crescente de bens alimentares a nível mundial. A Comissão deverá apresentar logo que possível um projeto de lista

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre “O futuro da PAC” (JO C 132 de 3.5.2011, p. 63, ponto 3.4.3).

das características das “terras de prioridade ecológica”. Deste modo, ficará claro que esse conceito abrange em primeiro lugar as características relevantes para manter ou melhorar a biodiversidade, ou seja, as árvores, os terraços, as zonas ribeirinhas as ribas, as pastagens com flores, etc. Estes elementos deverão determinar as áreas elegíveis, inclusivamente nos países onde a regulamentação nacional as excluiu da definição de terra agrícola. Uma lista apropriada também mostraria rapidamente que são infundados os receios expressos frequentemente sobre a vontade da Comissão de retirar completamente da produção 7 % das terras. Por último, deve ser possível calcular efetivamente exigir, no caso das terras ocupadas permanentemente com as principais culturas uma percentagem de 3,5 % como das “superfícies de interesse ecológico”, ~~a fim de promover o seu grande valor ambiental e ecológico.~~

- A Comissão deve esclarecer se a medida de diversificação das culturas não irá penalizar sobretudo os agricultores com uma pequena superfície de terras aráveis, explorações pecuárias que não possuem pastagens e agricultores sujeitos a condições agroclimáticas e dos solos que impedem qualquer outra cultura. O CESE recomenda nestes casos alguma flexibilidade de aplicação, que deverá ser proposta pelos Estados-Membros e aceite pela Comissão.»

Resultado da votação

Votos a favor	64
Votos contra	88
Abstenções	14

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/98/CE relativa à reutilização de informações do setor público

[COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD)]

(2012/C 191/22)

Relatora: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Em 17 de janeiro, o Parlamento Europeu e, em 18 de janeiro de 2012, o Conselho decidiram, nos termos do artigo 114.º do TFUE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/98/CE relativa à reutilização de informações do setor público

COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 11 de abril de 2012.

Na 480.ª reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 133 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a revisão da Diretiva 2003/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro de 2003, relativa à reutilização de informações do setor público ⁽¹⁾ (Diretiva ISP), na medida em que aumentar consideravelmente a possibilidade de utilização dos dados públicos com maior eficiência é uma das ações destinadas ao cumprimento dos objetivos da Estratégia Europa 2020.

1.2 O Comité destaca que a revisão da Diretiva ISP é necessária devido à revolução digital, ao aumento de informação que as autoridades detêm e à importância económica deste tema, que se avalia globalmente em 140 mil milhões de euros. Além disso, importa colmatar as lacunas do regulamento atual e incorporar os princípios aprovados pela OCDE em 2008.

1.3 O novo regulamento, que incorpora aspetos propostos pelo CESE no seu parecer anterior, faz parte do pacote de medidas da Agenda Digital, que é uma das estratégias fundamentais da UE.

1.4 Mantendo o direito de acesso à informação pública como uma competência exclusiva dos Estados, o novo regulamento inclui uma alteração crucial que consagra a reutilização como uma obrigação a cumprir pelos Estados-Membros.

1.5 O Comité considera que a reutilização de informação do setor público deve ser regulamentada através de um regulamento, com vista à homogeneidade no acervo normativo dos

Estados-Membros e à superação das disparidades verificadas na transposição da Diretiva ISP.

1.6 A revisão alarga o âmbito de aplicação da reutilização a museus, bibliotecas e arquivos, melhorando também as modalidades práticas para facilitar a pesquisa de dados.

1.7 Na opinião do CESE, a revisão da diretiva também se justifica pelo grande potencial, ainda não suficientemente explorado, que a informação pública tem em três domínios fundamentais porquanto contribui para:

— fomentar o mercado interno, fortalecer as empresas europeias e criar emprego;

— favorecer a coerência com outras políticas da União;

— reforçar a transparência, a eficácia e a responsabilidade das administrações públicas.

1.8 As novas normas de tarifação excluem a gratuidade obrigatória. Cada Estado-Membro poderá decidir se cobra ou não um emolumento. Caso decida pela sua cobrança, deve limitá-la ao custo marginal, ainda que, excecionalmente, possa cobrar um emolumento de valor superior. O princípio da recuperação dos custos atualmente vigente mantém-se com caráter residual. O CESE considera esta modificação positiva.

⁽¹⁾ JO L 345 de 31.12.2003, p. 90.

1.9 No que respeita à autoridade independente criada para apreciar os recursos das decisões negativas, o CESE considera que não se deve criar necessariamente um organismo de raiz, podendo ser designada uma autoridade já existente, sempre que haja garantia de imparcialidade e independência das decisões.

1.10 O novo regulamento contém uma menção aos direitos económicos ou morais dos trabalhadores dos organismos públicos para contemplar situações específicas que existem em determinados Estados-Membros da União.

1.11 O Comité defende a necessidade de reforçar o texto da proposta em matéria de proteção de dados pessoais, exigindo uma avaliação minuciosa de cada caso, que permita contrabalançar o direito à vida privada e o direito ao acesso público.

2. Contexto

2.1 A Diretiva 2003/98/CE (Diretiva ISP) representou um passo importante para estimular a reutilização da enorme quantidade de informação que o setor público detém, ao assentar os alicerces de um quadro jurídico europeu para harmonizar as condições básicas e eliminar os obstáculos a tal reutilização.

2.2 O artigo 13.º da Diretiva ISP incumbe a Comissão Europeia de realizar uma revisão antes de 1 de julho de 2008, abordando «em especial, o âmbito e o impacto da presente diretiva, incluindo o nível do aumento da reutilização de documentos do setor público, os efeitos dos princípios aplicáveis aos preços e a reutilização de textos oficiais de caráter legislativo e administrativo, bem como outras possibilidades de melhorar o funcionamento do mercado interno e o desenvolvimento da indústria europeia de conteúdos». Esta revisão reflete-se na Comunicação COM(2009) 212, onde se assinala que, não obstante os progressos realizados, subsistem ainda grandes obstáculos, nomeadamente as tentativas dos organismos do setor público de maximizar a recuperação de custos, em detrimento dos benefícios para a economia em geral, a concorrência entre o setor público e o setor privado, as questões práticas que dificultam a reutilização, como a falta de informação sobre as ISP disponíveis, bem como a atitude de alguns organismos públicos, pouco conscientes desse potencial económico.

2.3 Outros factos que, segundo a Comissão, justificam a revisão da diretiva são:

— o aumento vertiginoso do volume de dados;

— a permanente revolução digital, que aumenta o valor do património do setor público em matéria de informação e de conteúdos;

— a crescente importância económica das ISP no que respeita aos lucros totais, diretos e indiretos, resultantes das aplicações. A utilização das ISP na economia da UE a 27 ronda os 140 mil milhões de euros anuais ⁽²⁾;

— a constatação de que existe ainda um grande potencial de reutilização das ISP. Embora alguns Estados-Membros tenham progredido significativamente neste âmbito, há ainda muito a fazer, se considerarmos, entre outros aspetos, o desenvolvimento da reutilização das ISP em determinadas experiências internacionais.

2.4 Os aspetos mais relevantes que este projeto de diretiva propõe alterar referem-se ao âmbito de aplicação, ao princípio geral aplicável à reutilização, aos direitos económicos ou morais dos trabalhadores de organismos do setor público, aos princípios de tarifação e às modalidades práticas que facilitem a pesquisa de dados.

3. Observações na generalidade

3.1 ISP e Agenda Digital

3.1.1 O CESE considera que, em geral, a reforma proposta é acertada para colmatar as lacunas óbvias da Diretiva ISP. Além de dar resposta às partes interessadas da UE, que apontam problemas graves relacionados com a atual legislação, a revisão integra os princípios da Recomendação da OCDE ⁽³⁾, para melhorar e tornar mais efetiva a utilização da informação do setor público.

3.1.2 Destaca também que a revisão faz parte de um pacote de medidas da Agenda Digital, que se baseia em três linhas de ação: adaptação do quadro jurídico para a reutilização de dados do setor público, mobilização de instrumentos financeiros e melhor coordenação dos Estados-Membros ⁽⁴⁾.

3.2 Direito à reutilização

3.2.1 A nova regulamentação implica uma alteração radical ao determinar que a reutilização é um direito. No atual sistema, compete a cada Estado-Membro autorizar ou não a reutilização. Dado que o vínculo entre o direito de acesso e o direito de

⁽²⁾ O «Relatório Vickery» faz uma análise profunda deste tema. Ver «Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments» – Final Version – Graham Vickery, 2010 – http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx.

⁽³⁾ Adotada em Seul, em 17 e 18 de junho de 2008.

⁽⁴⁾ Comunicação da Comissão – Dados abertos: Um motor de inovação, crescimento e governação transparente, COM(2011) 882 final, Bruxelas, 12.12.2011.

utilização está explícito em algumas normas nacionais, mas noutras não, estamos perante uma situação de insegurança jurídica.

3.2.2 Como tal, o CESE sublinha especialmente e apoia a alteração que se propõe neste âmbito e que consiste no seguinte:

- o **direito de acesso** à informação do setor público continua a ser da competência exclusiva dos Estados-Membros e não faz parte do âmbito da Diretiva ISP ⁽⁵⁾;
- quando uma informação é pública e acessível segundo as normas nacionais, prescreve-se (com as exceções expressamente previstas) que a **reutilização** da informação pública para fins lucrativos ou não lucrativos é uma **obrigação** dos Estados-Membros, na medida em que a nova redação do artigo 3.º dispõe que estes «devem assegurar que [...] tais documentos sejam reutilizáveis». É um avanço imprescindível para instaurar um quadro europeu homogéneo.

3.2.3 O direito à reutilização representa um passo em frente na orientação que o CESE expressou no ser parecer anterior ⁽⁶⁾, no sentido de que a obrigação de reutilização de dados não é «só a mera disponibilidade passiva, mas também uma obrigação de promoção ativa».

3.2.4 Dadas as disparidades resultantes da transposição da Diretiva ISP, o CESE tem para si que é necessária uma harmonização mais rigorosa, que deve traduzir-se numa proposta de regulamento.

3.3 Extensão do âmbito de aplicação

3.3.1 Tal como já proposto pelo CESE no seu parecer sobre a Diretiva ISP, o novo regulamento abrangerá a documentação existente em museus, bibliotecas e arquivos. Esta situação é também válida para as bibliotecas universitárias, exceto para documentos protegidos por direitos de propriedade intelectual (nova redação: artigo 1.º, n.º 2, alínea e), o que implica incorporar uma grande quantidade de informação no âmbito de aplicação da diretiva e, consequentemente, aumentar a sua eficácia.

3.4 Melhoria dos motores de pesquisa

3.4.1 O CESE considera adequada a proposta de regulamento dos mecanismos práticos, que visa facilitar a pesquisa de informação (artigo 9.º), na medida em que inclui os metadados, o

fornecimento da informação «num formato legível por máquina» e portais com ligação a inventários descentralizados.

3.5 Reforma necessária pelo potencial da informação do setor público

3.5.1 A documentação armazenada em organismos públicos é aplicável a numerosos campos relacionados com o conhecimento, as condições sociais, a ciência, a economia e a cultura, entre outros. A título de exemplo, podem enumerar-se: a informação geográfica, meteorológica, ambiental, económica, sobre tráfego e transportes, turismo, agricultura, publicações jurídicas e de jurisprudência, estatísticas, condições sociais, etc. ⁽⁷⁾. Consequentemente, a sua exploração contribui para o crescimento da economia, o desenvolvimento do mercado interno, o reforço das empresas e a criação de postos de trabalho.

3.5.2 A maior utilização da informação do setor público é coerente com outras políticas da União, como é o caso da política de concorrência, a política marítima integrada, a política comum de transportes, a necessidade de promover o acesso aberto à informação científica e a política sobre digitalização e património cultural.

3.5.3 Incrementar a reutilização da informação contribuirá também para promover a transparência, a eficácia e a responsabilidade das administrações públicas.

4. Observações na especialidade

4.1 Emolumentos ⁽⁸⁾

4.1.1 O aspeto mais controverso do regulamento atualmente em vigor é o preço que o público deve pagar para aceder à informação. A cobrança de emolumentos excessivos e a falta de transparência na sua criação suscitaram reclamações dos utilizadores e constituem um sério obstáculo à promoção da reutilização da informação pública.

4.1.2 A proposta rejeita a gratuidade obrigatória (custo zero) defendida por alguns. Opta, sim, por novos princípios de tarifação que consistem em:

— cada Estado-Membro decidir se aplica ou não um emolumento;

— se decidir aplicá-lo, deve limitá-lo **aos custos marginais** originados pela reprodução ou difusão;

⁽⁵⁾ Artigo 1.º, n.º 3.

⁽⁶⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Reutilização e exploração comercial de documentos do setor público», JO C 85 de 8.4.2003, p. 25.

⁽⁷⁾ No Relatório Vickery foram identificados 13 campos, que se subdividem em vários temas.

⁽⁸⁾ Ver «Deloitte Pricing of PSI Study», Luxemburgo 2011 – http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf.

- o princípio do custo marginal não pode aplicar-se através da imposição de emolumentos mais elevados nos casos excecionais previstos no novo artigo 6.º, n.º2, em particular, organismos do setor público que cobram uma parte substancial das suas despesas de funcionamento com a exploração dos seus direitos de propriedade intelectual; esta exceção está sujeita a critérios rigorosos previstos na revisão da diretiva: os emolumentos devem estabelecer-se «segundo critérios objetivos, transparentes e verificáveis, sempre que o interesse público o aconselhe e com o assentimento da autoridade independente», que prevê a reforma da diretiva;
- também as bibliotecas (nomeadamente universitárias), museus e arquivos poderão cobrar emolumentos superiores aos marginais;
- o ónus da prova da adequação dos emolumentos às exigências da diretiva recai sobre o organismo público que fornece a informação ao utilizador.

4.1.3 Assim, introduz-se como princípio geral o **custo marginal** e mantém-se, com caráter residual, a **recuperação de custos** prevista no atual artigo 6.º, apesar de não ser «considerado adequado para promover atividades baseadas na reutilização de dados públicos» (3. Elementos jurídicos da proposta; 3.2 Subsidiariedade e proporcionalidade, n.º 5).

4.1.4 O CESE, que é a favor desta modificação, considera que é necessário clarificar a redação da alteração proposta aos emolumentos do artigo 6.º, assinalando expressamente o caráter excecional do princípio de recuperação de custos.

4.1.5 O CESE entende que o princípio de gratuidade geral poderia ser estabelecido, pelo menos, em determinados casos de reutilização sem fins lucrativos.

4.2 Autoridade independente

4.2.1 Em caso de recusa de um pedido de reutilização, o novo regulamento estabelece que os recursos devem incluir «a possibilidade de exame por uma autoridade investida de poderes regulamentares específicos em matéria de reutilização das informações do setor público e cujas decisões sejam vinculativas para o organismo do setor público em questão.» (aditado ao artigo 4.º, n.º4).

4.2.2 A proposta não especifica as características e a composição desta «autoridade independente», aspetos que, acertadamente, serão decididos por cada Estado-Membro. O CESE considera que não se deve criar necessariamente um organismo de

raiz, podendo ser designada uma autoridade já existente, sempre que haja garantia de imparcialidade e independência das decisões. Contudo, dada a experiência adquirida desde a entrada em vigor da Diretiva ISP – em alguns casos, o regime de acesso e de difusão foi interpretado de forma restrita –, convém aditar no novo número, depois de «informação ao setor público» «[...] especialmente no que se relaciona com o âmbito de aplicação do princípio geral do artigo 3.º, e cujas decisões [...]».

4.2.3 Em todo o caso, sublinha o CESE, deve ter-se em conta o conceito de independência assinalado pelo Tribunal de Justiça Europeu, que exclui não só qualquer influência que possam exercer os organismos sujeitos ao controlo, mas também qualquer influência externa, direta ou indireta, que possa dificultar a tarefa destas autoridades independentes ⁽⁹⁾.

4.3 Propriedade intelectual e direitos económicos ou morais dos trabalhadores

4.3.1 Em função das normas nacionais e internacionais que regulam a propriedade intelectual, a proposta de revisão preserva «os direitos económicos ou morais de que os empregados de organismos do setor público podem usufruir de acordo com a regulamentação nacional» (ponto aditado ao artigo 1.º, n.º 5). Este é um aspeto não contemplado na Diretiva ISP e a sua inclusão responde a situações específicas de alguns Estados-Membros no que respeita à titularidade dos direitos sobre os dados que o setor público detém.

4.3.2 A complexidade da propriedade intelectual e os princípios de subsidiariedade e de intervenção mínima aconselham a deixar a solução dos conflitos aos sistemas jurídicos e judiciais de cada país, como acertadamente propõe o texto objeto deste parecer.

4.4 Proteção dos dados pessoais

4.4.1 A Diretiva ISP inclui o tratamento de dados pessoais (artigo 1.º, n.º4), assinalando que «não modifica, nem de modo algum afeta o nível de proteção dos indivíduos relativamente ao processamento de dados pessoais nos termos das disposições de direito nacional e comunitário, nem altera, em particular, as obrigações e direitos estabelecidos na Diretiva 95/46/CE» ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Acórdão de 9 de março de 2010, processo C-518/07.

⁽¹⁰⁾ Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados JO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

4.4.2 Trata-se de uma disposição acertada, mas a importância do tema e a constante inovação tecnológica requerem que lhes seja prestada mais atenção, uma vez que coloca diversas questões relacionadas com a legitimidade da difusão pública, a proteção especial de dados sensíveis, a transferência para países terceiros e o princípio de finalidade. Para o CESE, tal como assinala o Grupo de Proteção das Pessoas no que diz respeito ao Tratamento de Dados Pessoais, devia figurar a exigência de que os organismos públicos realizem uma «avaliação cuidadosa e casuística que permita estabelecer um equilíbrio entre o direito à proteção da vida privada e o direito de acesso público» ⁽¹¹⁾.

Bruxelas, 25 de abril de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83_en.pdf

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 – Abordagem global para a migração e a mobilidade

[COM(2011) 743 final]

(2012/C 191/23)

Relator: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Correlatora: **Brenda KING**

Em 18 de novembro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do TFUE, 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 – Abordagem global para a migração e a mobilidade

COM(2011) 743 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 4 de abril de 2012.

Na 480.^a reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 125 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões

1.1 O Comité concorda com a abordagem global para a migração e a mobilidade (AGMM), que associa intimamente as políticas de imigração e de asilo à política externa da UE.

1.2 O CESE espera que a política externa da UE se empenhe a fundo na governação mundial das migrações internacionais no âmbito das Nações Unidas, com base na Declaração Universal dos Direitos do Homem, na Convenção Internacional da ONU sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias (o Comité propôs ⁽¹⁾ a sua ratificação à UE), no Pacto sobre os Direitos Civis e Políticos, no Pacto sobre os Direitos Económicos Sociais e Culturais e nas convenções da OIT, para além de outros instrumentos jurídicos internacionais aplicáveis.

1.3 O Comité solicita à Comissão que elabore um relatório sobre o andamento dos debates na UE em relação à Convenção das Nações Unidas. A Comissão deve preparar as condições para a sua ratificação e o CESE pode ajudar elaborando um novo parecer de iniciativa.

1.4 O Comité propõe que a UE se empenhe ativamente no desenvolvimento do Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migração Internacional e Desenvolvimento.

1.5 Os diálogos sobre migração e mobilidade da UE com países terceiros devem ter como principal objetivo fazer com que a migração ocorra de forma legal e ordenada, garantir o direito internacional de asilo, reduzir a imigração ilegal e combater as redes criminosas de tráfico de seres humanos.

1.6 As parcerias para a mobilidade (PM), que são declarações políticas conjuntas, devem ser transformadas em acordos internacionais. O CESE considera que a UE pode contribuir com um grande valor acrescentado para as negociações com países terceiros.

1.7 O Comité sublinha a importância de promover o diálogo com as instituições regionais, alargando o âmbito dos acordos em vigor à mobilidade e à migração.

1.8 Considera que as parcerias para a mobilidade devem incluir os quatro pilares da abordagem global: facilitar e organizar a migração legal e a mobilidade, prevenir e reduzir a migração irregular e o tráfico de seres humanos, promover a proteção internacional e reforçar a dimensão externa da política de asilo, e maximizar o impacto no desenvolvimento da migração e da mobilidade.

1.9 O maior desafio consiste nos acordos de migração económica, em que devem participar os parceiros sociais, europeus e dos países terceiros. O Comité apoia «Os princípios e as orientações não vinculativos para uma abordagem às migrações laborais» da OIT ⁽²⁾, e propõe que sejam tidos em conta nas parcerias para a mobilidade.

⁽¹⁾ Parecer de iniciativa do CESE de 30 de junho de 2004 sobre a «Convenção internacional para os trabalhadores migrantes» (relator: Luis Miguel Pariza Castaños), JO C 302 de 7.12.2004.

⁽²⁾ Quadro Multilateral da OIT sobre migrações laborais, 2007.

1.10 O Comité propõe que se inclua nas parcerias para a mobilidade a perspectiva de género, porque a situação das mulheres migrantes é, por vezes, mais vulnerável e estas são frequentemente vítimas de abusos, de discriminação e de formas extremas de exploração. É também muito importante o papel das mulheres migrantes no desenvolvimento económico e social dos países de origem ⁽³⁾.

1.11 De modo a evitar que a migração tenha implicações negativas para o desenvolvimento económico e social dos países de origem, a União Europeia deve prestar particular atenção aos efeitos negativos da fuga de cérebros e estabelecer mecanismos de compensação.

1.12 A UE deve apoiar as organizações da diáspora, e o CESE propõe a criação de um serviço de apoio a essas organizações.

1.13 O controlo das fronteiras e a prevenção da imigração ilegal devem respeitar a proteção dos Direitos do Homem. A Agência Frontex precisa de mais recursos, e as suas atividades devem ser avaliadas pela Agência dos Direitos Fundamentais (FRA) e objeto do controlo democrático pelo Parlamento Europeu.

1.14 A UE deve ter uma política aberta para a admissão de imigrantes, com uma abordagem a médio prazo que vá para além da atual crise económica e tenha em conta a situação demográfica. Os procedimentos para a imigração económica devem ser legais e transparentes e há que facilitar a cooperação dos parceiros sociais na União Europeia e nos países de origem.

1.15 O Comité considera que a legislação europeia e nacional sobre a imigração deve garantir o princípio da igualdade de tratamento em matéria de direitos laborais e sociais. Os sistemas de migração circular não podem ser utilizados de forma discriminatória para restringir a igualdade de tratamento.

1.16 Quanto aos procedimentos de regresso, será acordado nas parcerias para a mobilidade que se utilize principalmente o regresso voluntário acompanhado por sistemas de apoio ⁽⁴⁾. Quando, de forma excecional, se avançar para o regresso forçado, haverá que respeitar plenamente os direitos humanos das pessoas, tendo em conta as recomendações do Conselho da Europa ⁽⁵⁾.

1.17 O CESE deseja que a UE adote um sistema comum de asilo com um elevado nível de harmonização legislativa. Apoio também que a União Europeia colabore com países terceiros de modo que estes melhorem os seus sistemas de asilo e cumpram as normas internacionais. Os acordos entre a UE e países terceiros devem integrar procedimentos que garantam o direito efetivo à proteção internacional das pessoas que o solicitem.

⁽³⁾ Parecer exploratório do CESE sobre «Saúde e Migrações», JO C 256 de 27.10.2007.

⁽⁴⁾ Em colaboração com a Organização Internacional para as Migrações.

⁽⁵⁾ «Vinte orientações sobre o regresso forçado» CM(2005)40.

1.18 Os países terceiros com os quais forem concluídas parcerias para a mobilidade devem ser signatários da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, ter estruturas de asilo adequadas e ser países seguros em matéria de direitos humanos. Assim, deverão ter ratificado a Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade organizada transnacional e os respetivos protocolos relativos ao tráfico de seres humanos e ao tráfico de migrantes ⁽⁶⁾.

1.19 A UE deve reforçar as políticas de integração e de luta contra o racismo, a xenofobia e a discriminação contra os imigrantes e as minorias. O Comité propõe que as instituições da UE se empenhem ativamente na luta contra a xenofobia, o racismo e a discriminação, especialmente quando estes comportamentos sejam promovidos pelos governantes e legisladores dos Estados-Membros ⁽⁷⁾.

1.20 O CESE, em cooperação com a Comissão Europeia, continuará a promover as atividades do Fórum Europeu sobre Integração, visto considerar que nos próximos anos a integração será um desafio estratégico do interesse da Europa, das pessoas de origem imigrante e de todos os cidadãos.

2. Observações na generalidade

2.1 A comunicação é uma nova iniciativa da Comissão Europeia para abordar a política de imigração de forma mais abrangente e mais coerente com outras políticas da UE, especialmente com a política externa.

2.2 O Comité congratula-se com esta abordagem, que leva em conta as propostas elaboradas pelo Comité nos últimos anos. Há vários pareceres que estão diretamente relacionados com esta comunicação ⁽⁸⁾.

2.3 O Comité propõe que a UE adote uma política comum de asilo com legislação harmonizada e uma política comum de imigração com legislação que permita a imigração legal através

⁽⁶⁾ Protocolos de Palermo de 2000.

⁽⁷⁾ Com base na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e na Carta dos Direitos Fundamentais.

⁽⁸⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu, de 15 de junho de 2011, sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Comunicação sobre a migração», COM(2011) 248 final, relator geral: Luis Miguel Pariza Castaños, JO C 248 de 25.8.2011, pp. 135-137.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu, de 12 de dezembro de 2007, sobre «Migração e desenvolvimento — Oportunidades e desafios» (parecer de iniciativa), relator: Sukhdev Sharma, JO C 120 de 16.5.2008, pp. 82-88.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu, de 15 de setembro de 2010, sobre «O papel da imigração legal no contexto do desafio demográfico» (parecer exploratório), relator: Luis Miguel Pariza Castaños, JO C 48 de 15.2.2011, pp. 6-13.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu, de 25 de outubro de 2007, sobre o tema «Política comunitária de imigração e cooperação com os países de origem a fim de favorecer o desenvolvimento» (parecer de iniciativa), relator: Luis Miguel Pariza Castaños, JO C 44 de 16.2.2008, pp. 91-102.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu, de 4 de novembro de 2009, sobre «O respeito dos direitos fundamentais nas políticas e na legislação europeias em matéria de imigração» (parecer de iniciativa), relator: Luis Miguel Pariza Castaños, JO C 128 de 18.5.2010, pp. 29-35.

de procedimentos comuns e transparentes, tendo em conta o interesse da Europa e dos países de origem, bem como o respeito pelos direitos fundamentais.

2.4 Desde 2006 que se tem vindo a desenvolver uma nova abordagem internacional no tratamento das migrações, especialmente graças ao Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Migração Internacional e Desenvolvimento⁽⁹⁾. O CESE participou na conferência intergovernamental do Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento, em que participaram também diversas organizações da sociedade civil⁽¹⁰⁾. O Comité propõe que a UE se empenhe ativamente na evolução do Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas.

2.5 É surpreendente que os Estados-Membros da UE ainda não tenham ratificado a «Convenção internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias», adotada pela Resolução 45/158 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 18 de dezembro de 1990, e em vigor desde 1 de julho de 2003. O Comité já propôs num parecer de iniciativa⁽¹¹⁾ que a UE e os seus Estados-Membros ratifiquem a Convenção. O Comité solicita à Comissão que elabore um relatório sobre a evolução dos debates e a posição dos Estados-Membros, a fim de preparar as condições da sua ratificação.

2.6 O CESE propõe à Comissão, ao Parlamento e ao Conselho da UE que, no domínio da política externa, promovam um quadro normativo internacional para as migrações, com base na legislação de aplicação, designadamente na Declaração Universal dos Direitos do Homem, na Convenção Internacional da ONU sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias, no Pacto sobre os Direitos Cívicos e Políticos e no Pacto sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Este quadro normativo internacional deve também incluir:

- a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres;
- a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial;
- a Convenção sobre os Direitos da Criança;
- as Convenções da OIT sobre os trabalhadores migrantes (C 97 e C 143);
- a Convenção C100 sobre a Igualdade de Remuneração entre Homens e Mulheres;
- a Convenção C189 sobre as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos;

⁽⁹⁾ 14 e 15 de setembro de 2006.

⁽¹⁰⁾ Conferências em Bruxelas, Manila e Atenas.

⁽¹¹⁾ Parecer de iniciativa do CESE, de 30 de junho de 2004, sobre a «Convenção internacional para os trabalhadores migrantes», relator: Luis Miguel Pariza Castaños, JO C 302 de 7.12.2004.

— a Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho;

— o Quadro Multilateral da OIT sobre migrações laborais;

— a Declaração de Durban e o Programa de Ação da Conferência Mundial da ONU de 2001 contra o Racismo.

2.7 Durante os últimos anos tem-se vindo a desenvolver uma política comum de imigração e de asilo na União Europeia, mas os instrumentos legislativos e políticos continuam a ser insuficientes. Os Estados-Membros têm as suas próprias políticas e, por vezes, estas são contraditórias com as abordagens e os acordos comunitários. O CESE apela a todos os Estados-Membros para que se comprometam com a política comum, tal como está definida no Tratado e no Programa de Estocolmo.

2.8 Importa ter uma abordagem a médio prazo, pois apesar da atual crise económica e do aumento do desemprego, a UE precisa de uma política mais aberta para a admissão de novos trabalhadores imigrantes, tal como o CESE observou no seu parecer exploratório⁽¹²⁾ sobre «O papel da imigração legal no contexto do desafio demográfico», solicitado pela Presidência belga da União Europeia. Na comunicação, a Comissão Europeia também considera que será necessário integrar novos imigrantes, tendo em conta a situação demográfica e os mercados de trabalho.

2.9 O CESE considera que a UE não pode fazer face a essa nova etapa com políticas migratórias restritivas e incoerentes como as que os Estados-Membros seguiram no passado. A política europeia de imigração tem de superar as antigas restrições e de se adaptar às necessidades atuais.

2.10 A comunicação da Comissão Europeia em apreço propõe uma abordagem global para a migração e a mobilidade (AGMM) que permita uma política mais coerente e abrangente e que deve ser aplicada em cooperação com os países de origem da imigração e com os países de trânsito.

2.11 O eixo central e o valor acrescentado desta comunicação são as parcerias para a mobilidade entre a UE e os países terceiros ou grupos de países em algumas regiões, como o sul do Mediterrâneo, a Europa Oriental, os países ACP, a América Latina, etc., com os quais a UE tem relações de vizinhança e de parceria.

2.12 O Comité apresentou num outro parecer⁽¹³⁾ algumas propostas a ter em conta nas parcerias para a mobilidade sobre questões como a flexibilidade dos vistos, uma legislação mais aberta para a admissão dos migrantes, o reconhecimento das habilitações profissionais, impedir a fuga de cérebros e os direitos à segurança social.

⁽¹²⁾ JO C 48 de 15.2.2011, pp. 6-13.

⁽¹³⁾ JO C 120 de 16.5.2008, pp. 82-88.

2.13 O CESE apoia esta abordagem global, pois considera necessário criar uma ligação mais forte entre a dimensão interna e externa da política de migração e mobilidade. Além disso, entre as prioridades operacionais da abordagem global conta-se a coerência entre as políticas de imigração e de asilo da União Europeia e as da cooperação para o desenvolvimento.

2.14 Migração e mobilidade são dois conceitos diferentes. A mobilidade dos nacionais de países terceiros, no que respeita à passagem das fronteiras externas da União Europeia, não implica necessariamente imigração económica. A maioria das pessoas que cruzam as fronteiras fá-lo como visitante, turista e com fins empresariais, ou seja, para estadias curtas que não envolvem um projeto de migração. A imigração económica pressupõe o acesso ao mercado de trabalho.

2.15 O Comité concorda em reforçar o diálogo sobre os vistos no âmbito da AGMM. O diálogo sobre os vistos que a UE está a desenvolver com os países terceiros e a política comum de vistos da UE dizem respeito às estadias de curta duração e à migração.

2.16 Até agora tem sido mais fácil chegar a acordos para vistos de curta duração, do que a acordos relativos a vistos de migração (para autorização de residência e trabalho), cuja competência continua nas mãos dos Estados-Membros. Recentemente, chegou-se a acordo no Conselho e no Parlamento Europeu sobre a Diretiva Autorização Única, que visa uma certa harmonização legislativa dos procedimentos de admissão. Também está a ser elaborada legislação sobre determinadas categorias de migrantes (temporários, destacados).

2.17 Se se mantiver a situação anterior, será difícil avançar com a abordagem global. Corre-se o risco de as parcerias para a mobilidade apenas servirem para melhorar a gestão das estadias curtas e terem pouco impacto na melhoria dos procedimentos de migração económica.

2.18 Os acordos bilaterais com países terceiros em matéria de migração (que incluem a admissão de trabalhadores, a prevenção da imigração ilegal, a readmissão, etc.) são acordos assinados entre os governos dos Estados-Membros e os países de origem. A UE também lançou alguns projetos-piloto. O Comité espera que a evolução da abordagem global leve a quadros bilaterais entre a UE e os países terceiros.

2.19 O Comité considera que a dimensão regional é fundamental e, por conseguinte, propõe que participem também na AGMM as instituições regionais existentes, especialmente aquelas com que a UE tem acordos de parceria e de cooperação. Algumas das instituições regionais da América do Sul, da Ásia e de África estão a desenvolver internamente acordos de livre circulação, imigração e mobilidade, que também podem facilitar a gestão das migrações na Europa.

2.20 O Comité apoia a Comissão quanto às prioridades geográficas e no que diz respeito aos diálogos regionais baseados na política de vizinhança da UE, nomeadamente a Parceria do Sul do Mediterrâneo e a Parceria Oriental. Também deve ser uma prioridade as parcerias UE-África e com os dezanove países do processo de Praga. Uma outra prioridade é a relação com os 27 países do processo de Rabat e com o Corno de África.

2.21 O CESE propõe que se reforce o diálogo com os países ACP sobre questões de migração e mobilidade e que também sejam lançadas conversações com os países da América Central e do Sul.

Há que reforçar igualmente os diálogos bilaterais com os países candidatos à adesão (Turquia e Balcãs), bem como com a Rússia, a Índia e a China.

O diálogo com os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália tem características especiais.

2.22 Os quatro pilares da abordagem global segundo a proposta da Comissão são os seguintes:

- organizar e facilitar a migração legal e a mobilidade;
- prevenir e reduzir a migração irregular e o tráfico de seres humanos;
- promover a proteção internacional e reforçar a dimensão externa da política de asilo;
- maximizar o impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento.

2.23 O Comité concorda que estes são os pilares sobre os quais se deve desenvolver uma abordagem global que seja coerente com outras políticas: a proteção dos direitos humanos, a política de asilo, a cooperação para o desenvolvimento, a luta contra o tráfico de seres humanos, etc.

3. Organizar e facilitar a migração legal e a mobilidade

3.1 As parcerias para a mobilidade com os países terceiros devem ter como objetivo principal fazer com que a migração decorra de forma legal e ordenada. A oferta de imigração da UE tem de ser credível e os seus processos devem ser transparentes, de modo que nos países de origem aumente a perceção de que a imigração legal é possível e de que devem ser evitados procedimentos irregulares.

3.2 Os diálogos com os países terceiros têm atualmente muitas limitações, dado que as competências para a admissão de novos imigrantes cabem aos Estados-Membros. O Comité propõe que os Estados-Membros e o Conselho concedam à Comissão Europeia maior capacidade nessa matéria, porque a UE traz um grande valor acrescentado.

3.3 A admissão de trabalhadores de países terceiros é atualmente muito restrigida pelas legislações nacionais. A legislação europeia em elaboração enfrenta muitas dificuldades políticas, as diretivas adotadas têm de ser transpostas para a legislação nacional, e outras estão ainda em negociação entre o Conselho e o Parlamento.

3.4 O CESE afirmou noutro parecer⁽¹⁴⁾ que, apesar de algumas diferenças nacionais, a UE carece de uma legislação aberta que permita a imigração económica através de canais regulares e transparentes, tanto para trabalhadores altamente qualificados como para atividades que exigem menos qualificações. Muitos imigrantes têm autorizações de longo prazo ao passo que outros são temporários. As parcerias para a mobilidade devem ter em conta esta situação.

3.5 Devem ser implementados sistemas de «apoio» para os imigrantes desde que saem do país de origem até que se integrem no trabalho e na sociedade do país de destino. Os sistemas de apoio devem ser implementados pelas autoridades públicas, sindicatos, organizações empresariais, diásporas e outras organizações da sociedade civil e incluir informação e aconselhamento ao longo do processo de migração, bem como o ensino da língua, as condições laborais e sociais, leis e costumes.

3.6 O CESE reitera a proposta avançada em anteriores pareceres no sentido de melhorar os sistemas de reconhecimento das habilitações dos trabalhadores imigrantes e a validação dos diplomas e das competências, que devem ser incluídos nas parcerias para a mobilidade.

3.7 Como o Comité sugeriu em pareceres anteriores, há que assegurar eficazmente a transferibilidade dos direitos de segurança social dos imigrantes na UE e nos países de origem, pelo que se deve incluir as questões ligadas à segurança social nas parcerias para a mobilidade. Embora as legislações europeias em matéria de imigração limitem os direitos de segurança social, através destes acordos podem ser resolvidos muitos problemas. Este é um outro motivo para que as parcerias para a mobilidade sejam instrumentos jurídicos vinculativos.

3.8 O CESE sublinha a importância das políticas de integração. O Comité está muito empenhado na promoção da integração e do papel das organizações da sociedade civil. O Fórum Europeu sobre Integração, que reúne cada seis meses no CESE, é um instrumento muito importante para as instituições da UE. O Fundo para a Integração é um instrumento financeiro essencial que deve ser alargado.

3.9 As políticas de integração, que envolvem tanto os imigrantes como as sociedades de acolhimento, devem promover a igualdade de direitos e de obrigações e o diálogo intercultural, interétnico e inter-religioso e estão ligadas à proteção dos direitos fundamentais e à luta contra o racismo, a xenofobia e a discriminação. O Comité gostaria de salientar que a legislação

europeia em matéria de imigração deve assegurar a igualdade de tratamento no domínio laboral e social para os trabalhadores imigrantes⁽¹⁵⁾.

3.10 Nos seus pareceres, o CESE propôs que a legislação europeia incluísse os direitos laborais e sociais dos trabalhadores imigrantes, para assegurar que as condições de trabalho sejam dignas e prevenir a exploração laboral.

3.11 As condições são particularmente difíceis para os imigrantes «sem documentos». A Inspeção do Trabalho deve fiscalizar o cumprimento das normas de trabalho, em colaboração com os parceiros sociais. O CESE chama a atenção para o relatório elaborado pela Agência de Viena (FRA) sobre a situação dos trabalhadores imigrantes em situação irregular na UE⁽¹⁶⁾.

3.12 O Comité propôs a revisão da Diretiva relativa ao reagrupamento familiar, que é insuficiente. A Comissão publicou um Livro Verde, sobre o qual o Comité está a preparar um parecer⁽¹⁷⁾.

3.13 Durante os últimos anos, houve acontecimentos, foram proferidas declarações e adotadas decisões políticas que o Comité observa com grande preocupação. A xenofobia e o nacionalismo redutor, estas velhas doenças bem conhecidas dos europeus, estão novamente a ganhar terreno na Europa. As minorias e os imigrantes são vítimas de inibições de direitos, de insultos e de políticas agressivas e discriminatórias.

3.14 No passado, a xenofobia e o populismo eram promovidos unicamente por setores políticos extremistas e minoritários. Mas atualmente, essas políticas fazem parte da ordem do dia e dos programas de alguns governos, que utilizam as políticas contra os imigrantes e contra as minorias como arma eleitoral. O CESE instou as instituições da UE a assegurarem que a agenda europeia não seja contaminada pela xenofobia e pelo populismo.

4. Prevenir e reduzir a migração irregular e o tráfico de seres humanos

4.1 O CESE concorda com a Comissão sobre a importância da prevenção da imigração ilegal.

⁽¹⁵⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Ano Europeu do Diálogo Intercultural», JO C 185 de 8.8.2006.

⁽¹⁶⁾ Relatório da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) «Imigrantes em situação irregular empregados no serviço doméstico: desafios no âmbito dos direitos fundamentais para a União Europeia e os seus Estados-Membros» (julho de 2011) www.fra.europa.eu.

⁽¹⁷⁾ Livro verde relativo ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na União Europeia (Diretiva 2003/86/CE), COM(2011) 735 final, e parecer do CESE SOC/436.

⁽¹⁴⁾ JO C 48 de 15.2.2011, pp. 6-13.

4.2 É necessário combater o trabalho não declarado e aplicar efetivamente nas legislações nacionais a Diretiva que estabelece sanções contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular⁽¹⁸⁾. Os imigrantes em situação irregular são muito vulneráveis à exploração laboral e devem ser considerados como vítimas. Os parceiros sociais devem trabalhar juntos para reduzir o trabalho ilegal e a exploração laboral, em colaboração com a Inspeção do Trabalho.

4.3 O Comité defendeu já⁽¹⁹⁾ que a UE necessita de uma política para as fronteiras externas credível, efetiva, legítima e sujeita a controlos democráticos e a avaliações independentes. Os Estados-Membros devem reforçar as competências operacionais e a autonomia da Agência Frontex em termos de atividades e de recursos (equipamento técnico).

4.4 Todavia, a realização de operações conjuntas coordenadas pela Agência e as suas repercussões nos direitos fundamentais e garantias administrativas previstos no Código das Fronteiras devem ser objeto de um controlo democrático por parte do Parlamento e da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA). Isto deveria ser acompanhado de uma avaliação permanente, especialmente das atividades e dos acordos da Frontex com países terceiros, da eficácia das operações conjuntas e da qualidade das suas análises de risco.

4.5 O CESE considera essencial que a Frontex cumpra as suas obrigações relativas ao acesso à proteção internacional dos requerentes de asilo e ao princípio da não expulsão.

4.6 A Comissão assinala na sua comunicação que «sem controlos fronteiriços eficazes, níveis reduzidos de migração irregular [...], a UE não conseguirá oferecer melhores oportunidades para a migração legal e a mobilidade»⁽²⁰⁾. Mas o CESE nota que estas são situações que estão intimamente relacionadas.

4.7 O Comité já declarou em vários pareceres⁽²¹⁾ que existe uma ligação clara entre a migração legal e a migração irregular, porque quando não há canais apropriados, transparentes e flexíveis para a migração legal, a migração irregular aumenta.

4.8 Embora a maioria das pessoas que se encontram na Europa em situação irregular tenham entrado de forma legal, outras são vítimas de redes criminosas. Nas parcerias para a mobilidade, a UE deve incluir a luta contra as redes criminosas de tráfico ilegal de seres humanos. A proteção das vítimas deve ser assegurada.

4.9 Nos diálogos deve-se igualmente incluir os procedimentos de regresso e de readmissão, que se devem sempre basear no respeito pelos direitos humanos. O Comité solicita que a Agência dos Direitos Fundamentais (FRA) prepare um código ético de conduta para os regressos forçados, com base nos 20 princípios para o regresso forçado elaborados pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa⁽²²⁾.

4.10 Em relação à prisão e detenção de imigrantes em situação irregular, o Comité apoia a abordagem da Comissão, quando diz que «devem ser tomadas medidas para assegurar condições de vida dignas aos migrantes nos centros de acolhimento e evitar a detenção arbitrária ou por tempo indeterminado»⁽²³⁾. O CESE considera que as pessoas que se encontram em situação administrativa irregular não são criminosos e lamenta que algumas atuações a nível nacional utilizem de forma abusiva a Diretiva Regresso, que no entender do Comité deve ser modificada para proteger adequadamente os direitos fundamentais.

4.11 O CESE rejeita especialmente que os menores possam ser instalados nos mesmos centros de detenção que os adultos, porque os menores devem viver em ambientes sociais abertos e sempre que possível com as suas famílias.

4.12 O tráfico de pessoas deve ser abordado como uma prioridade e deve ser incluído em todos os diálogos. Há que exigir que, antes da assinatura de uma parceria para a mobilidade com a UE, estes países retifiquem e apliquem na sua legislação a Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade organizada transnacional e os respetivos protocolos relativos ao tráfico de seres humanos e ao tráfico de migrantes.

4.13 O CESE exige que as autoridades reforcem a luta contra as organizações criminosas que lucram com o tráfico de pessoas e o tráfico ilegal de imigrantes. As pessoas que caem nas malhas destas redes devem ser consideradas vítimas a proteger.

5. Promover a proteção internacional e reforçar a dimensão externa da política de asilo

5.1 Em muitos casos, os requerentes de asilo não conseguem apresentar o seu pedido em território europeu, porque os controlos existentes para combater a migração irregular não lhes permitem entrar na Europa. Isto resulta numa contradição flagrante entre as medidas tomadas para lutar contra a migração irregular e o direito de asilo.

5.2 Deve ser assegurado o princípio da não expulsão nas fronteiras e garantido que todas as pessoas que necessitem de proteção internacional possam apresentar o seu pedido na UE e que este seja examinado pelas autoridades nacionais competentes.

⁽¹⁸⁾ Diretiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular, JO L 168 de 30.6.2009, pp. 24-32.

⁽¹⁹⁾ JO C 248 de 25.8.2011, pp. 135-137.

⁽²⁰⁾ Página 6 da comunicação COM(2011) 743 final na versão portuguesa.

⁽²¹⁾ JO C 157 de 28.6.2005, pp. 86-91.

⁽²²⁾ «Vinte orientações sobre o regresso forçado» CM(2005)40

⁽²³⁾ Página 17 da comunicação COM(2011) 743 final.

5.3 O Comité apoia os trabalhos da Comissão para melhorar a legislação europeia em matéria de asilo⁽²⁴⁾, que deve atingir um elevado grau de harmonização legislativa com um estatuto uniforme e procedimentos transparentes e eficazes. As pessoas que beneficiam de proteção internacional na UE ou que são requerentes de asilo devem poder integrar-se no mercado de trabalho em condições de igualdade de tratamento.

5.4 O CESE apoia também a colaboração com países terceiros para que estes reforcem os seus sistemas de asilo e cumpram as normas internacionais.

5.5 Por outro lado, os países terceiros com os quais forem concluídas parcerias para a mobilidade devem ser signatários da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, ter estruturas de asilo e ser países seguros em matéria de direitos humanos. A UE deve colaborar com estes países para a melhoria dos seus sistemas de asilo.

5.6 O CESE apoia o desenvolvimento de programas de proteção regional e considera que a melhoria das estruturas de asilo em países terceiros não deve impedir que os requerentes de asilo que necessitam de apresentar o seu pedido num país europeu possam fazê-lo.

5.7 As parcerias para a mobilidade não devem pressupor que os países parceiros suportam o custo total dos procedimentos de asilo das pessoas que transitam pelo seu território. A UE deve colaborar através de fundos de asilo.

5.8 A UE deve continuar a ser uma terra de acolhimento e de asilo e deve reforçar a solidariedade entre os Estados-Membros e aumentar os programas de reinstalação.

6. Maximizar o impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento

6.1 A UE deve trabalhar em conjunto com os países de origem das migrações para que estes disponham de oportunidades de trabalho digno para todos e, desta forma, se possa facilitar a migração voluntária, uma vez que a migração atual para a maioria das pessoas não é uma opção voluntária. O Comité apoia os esforços da OIT para promover o trabalho digno.

6.2 O CESE congratula-se por a Comissão ter estabelecido uma ligação clara entre a política de admissão de profissionais altamente qualificados e a política de cooperação para o desenvolvimento, que se destina, entre outras coisas, a que não haja fuga de cérebros e perda de capital humano nos países de origem.

6.3 No entanto, o Comité deseja que o compromisso seja maior. A Comissão sublinhou a necessidade de «envidar esforços para atenuar a fuga de cérebros», mas na política de admissão de trabalhadores pretende «envidar esforços especiais para atrair migrantes altamente qualificados no contexto da concorrência mundial pelos talentos». Esses dois objetivos entram muitas vezes em conflito. Mas a comunicação não define os limites de afluxo de «talentos» para cumprir o objetivo de atenuar a fuga de cérebros. Há apenas uma referência a este dilema quando se menciona o pessoal de saúde: apoia-se o código de boas práticas da OMS e aposta-se na migração circular dos profissionais de saúde.

6.4 Mas a fuga de cérebros não ocorre apenas no domínio da saúde e, portanto, é necessário um código de boas práticas mais amplo que limite a captação de trabalhadores altamente qualificados em alguns países e em algumas profissões. O Comité propõe limitar a fuga de cérebros nas parcerias para a mobilidade, dado que, deste modo, o processo de migração será positivo para ambas as partes.

6.5 A UE deve criar sistemas de compensação para os países que, por causa da migração para a Europa, sofrem uma perda de capital humano. Esta compensação deve incluir, entre outras medidas, o apoio aos seus sistemas de educação e o desenvolvimento das instituições laborais para a criação de emprego e a melhoria das condições de trabalho.

6.6 O Comité propôs flexibilizar a Diretiva relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração para permitir a mobilidade circular a muitos profissionais entre a UE e os países de origem, sem perder o direito de residência permanente e assim manter e melhorar as ligações que podem ser muito úteis para o desenvolvimento.

6.7 Atualmente, os esquemas de migração circular acarretam a perda de capital humano nos países de origem, uma vez que a maioria dos processos de imigração ocorre de modo desorganizado. O CESE considera que o capital humano pode ser melhorado através de procedimentos bem estruturados, combinando formação, habilitações, direitos sociais e trabalho.

6.8 O Comité partilha das preocupações da OIT, quando indica que existe o risco de utilizar a migração circular para limitar os direitos laborais e sociais e impedir a residência permanente. Por esta razão, propõe que o princípio da igualdade de tratamento nos salários e nas condições de trabalho seja garantido para os migrantes temporários.

6.9 O CESE já havia destacado em anteriores pareceres⁽²⁵⁾ a importância das organizações da diáspora e o seu papel no desenvolvimento. A UE deve apoiar as atividades das diásporas.

⁽²⁴⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre o Futuro Sistema Europeu Comum de Asilo» JO C 204 de 9.8.2008, pp. 77-84.

Parecer exploratório do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Valor acrescentado para os requerentes de asilo e para os Estados-Membros da União Europeia de um regime europeu comum de asilo», JO C 44 de 11.2.2011, pp. 17-22.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo» JO C 24 de 28.1.2012, p. 80.

⁽²⁵⁾ JO C 120 de 16.5.2008, pp. 82-88 e JO C 44 de 16.2.2008, pp. 91-102.

6.10 Também se deve continuar com os esforços para reduzir o custo das transferências de remessas e a sua utilização para o desenvolvimento. O CESE apoia a criação de um fórum anual sobre as remessas e a criação de um portal comum.

6.11 O Comité propõe a criação de um serviço de apoio às organizações da diáspora para facilitar a coordenação de todas as organizações envolvidas a favor do desenvolvimento de um país ou região e a sua coordenação com as organizações internacionais de cooperação para o desenvolvimento. Este serviço deve canalizar os recursos para projetos a implementar. A UE deve apoiar as organizações da diáspora e facilitar a criação de plataformas representativas.

7. Financiamento e avaliação

7.1 A futura programação dos instrumentos financeiros deve facilitar a implementação da abordagem global. O Comité está a elaborar o parecer ⁽²⁶⁾ solicitado pela Comissão.

7.2 O CESE propõe que se realize um estudo independente sobre a eficácia e o impacto das parcerias de mobilidade que estão atualmente em funcionamento. Apoia a iniciativa da Comissão de assegurar que as parcerias de mobilidade sejam dotadas de um mecanismo de avaliação eficiente.

7.3 Os acordos bilaterais realizados até agora indicam que as parcerias para a mobilidade são utilizadas para facilitar vistos de curta duração e acordos de readmissão, enquanto outros aspetos que fazem parte da abordagem global estão em segundo plano. A avaliação das parcerias para a mobilidade deve levar em conta os quatro pilares da abordagem global.

7.4 Por outro lado, as parcerias para a mobilidade, que são declarações políticas conjuntas juridicamente não vinculativas para os Estados participantes, deveriam, segundo o CESE, transformar-se em acordos internacionais, juridicamente vinculativos.

Bruxelas, 25 de abril de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽²⁶⁾ SOC/456.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um programa da União Europeia para a rotulagem da eficiência energética do equipamento de escritório, que altera o Regulamento (CE) n.º 106/2008 relativo a um programa comunitário de rotulagem em matéria de eficiência energética para equipamento de escritório

[COM(2012) 109 final]

(2012/C 191/24)

Em 26 de março de 2012, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 194.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 um programa da União Europeia para a rotulagem da eficiência energética do equipamento de escritório, que altera o Regulamento (CE) n.º 106/2008 relativo a um programa comunitário de rotulagem em matéria de eficiência energética para equipamento de escritório

COM(2012) 109 final.

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 480.^a reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril) decidiu, por 144 votos a favor, com 4 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 25 de abril 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 191/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos fundos de capital de risco europeus [COM(2011) 860 final — 2011/0417 (COD)]	72
2012/C 191/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao nível sonoro dos veículos a motor [COM(2011) 856 final — 2011/0409 (COD)]	76
2012/C 191/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos mercados de instrumentos financeiros, que revoga a Diretiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (reformulação) [COM(2011) 656 final — 2011/0298 (COD)] ..	80
2012/C 191/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais [COM(2011) 895 final — 2011/0439(COD)], a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos [COM(2011) 896 final — 2011/0438 (COD)] e a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adjudicação de contratos de concessão [COM(2011) 897 final — 2011/0437(COD)]	84
2012/C 191/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Rumo a uma política da UE em matéria penal: assegurar o recurso ao direito penal para uma aplicação efetiva das políticas da UE [COM(2011) 573 final]	97
2012/C 191/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais e o Regulamento [...] relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno [COM(2011) 883 final — 2011/0435 (COD)]	103
2012/C 191/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria, para o período de 2014 a 2020, o programa Direitos e Cidadania [COM(2011) 758 final — 2011/0344 (COD)]	108
2012/C 191/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE) [COM(2011) 874 final]	111

2012/C 191/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum [COM(2011) 625 <i>final</i> — 2011/0280 (COD)], a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única») [COM(2011) 626 <i>final</i> — 2011/0281 (COD) (A-21)], a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) [COM(2011) 627 <i>final</i> — 2011/0282 (COD)], a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao financiamento, à gestão e à vigilância da política agrícola comum [COM(2011) 628 <i>final</i> — 2011/0288 (COD)], a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho no que respeita à aplicação dos pagamentos diretos aos agricultores em relação a 2013 [COM(2011) 630 <i>final</i> — 2011/0286 (COD)] e a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita ao regime de pagamento único e ao apoio aos viticultores [COM(2011) 631 <i>final</i> — 2011/0285 (COD)]	116
2012/C 191/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/98/CE relativa à reutilização de informações do setor público [COM(2011) 877 <i>final</i> — 2011/0430 (COD)]	129
2012/C 191/23	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Abordagem global para a migração e a mobilidade [COM(2011) 743 <i>final</i>]	134
2012/C 191/24	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um programa da União Europeia para a rotulagem da eficiência energética do equipamento de escritório, que altera o Regulamento (CE) n.º 106/2008 relativo a um programa comunitário de rotulagem em matéria de eficiência energética para equipamento de escritório [COM(2012) 109 <i>final</i>]	142

Preço das assinaturas 2012 (sem IVA, portes para expedição normal incluídos)

Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	1 200 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, edição impressa + DVD anual	22 línguas oficiais da UE	1 310 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série L, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	840 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, DVD mensal (cumulativo)	22 línguas oficiais da UE	100 EUR por ano
Suplemento do Jornal Oficial (série S), Adjudicações e Contratos Públicos, DVD, uma edição por semana	Multilingue: 23 línguas oficiais da UE	200 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série C — Concursos	Língua(s) de acordo com o concurso	50 EUR por ano

O *Jornal Oficial da União Europeia*, publicado nas línguas oficiais da União Europeia, pode ser assinado em 22 versões linguísticas. Compreende as séries L (Legislação) e C (Comunicações e Informações).

Cada versão linguística constitui uma assinatura separada.

Por força do Regulamento (CE) n.º 920/2005 do Conselho, publicado no Jornal Oficial L 156 de 18 de junho de 2005, nos termos do qual as instituições da União Europeia não estão temporariamente vinculadas à obrigação de redigir todos os seus atos em irlandês nem a proceder à sua publicação nessa língua, os Jornais Oficiais publicados em irlandês são comercializados à parte.

A assinatura do Suplemento do Jornal Oficial (série S — Adjudicações e Contratos Públicos) reúne a totalidade das 23 versões linguísticas oficiais num DVD multilingue único.

A pedido, a assinatura do *Jornal Oficial da União Europeia* dá direito à receção dos diversos anexos do Jornal Oficial. Os assinantes são avisados da publicação dos anexos através de um «Aviso ao leitor» inserido no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Vendas e assinaturas

As subscrições de diversas publicações periódicas pagas, como a subscrição do *Jornal Oficial da União Europeia*, estão disponíveis através da nossa rede de distribuidores comerciais, cuja lista está disponível na Internet no seguinte endereço:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) oferece acesso direto e gratuito ao direito da União Europeia. Este sítio permite consultar o *Jornal Oficial da União Europeia* e inclui igualmente os tratados, a legislação, a jurisprudência e os atos preparatórios da legislação.

Para mais informações sobre a União Europeia, consultar: <http://europa.eu>



Serviço das Publicações da União Europeia
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT